

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México

Khemvirg Puente Martínez y Mauricio Augusto Calcaneo Monts (Coords.)

Isabela Rosales Herrera · Nashieli Ramírez Hernández

Jaime Cárdenas Gracia · María del Carmen Nava Polina · Jacob Villagómez

Karolina M. Gilas · Luz María Cruz Parceró · Álvaro F. López Lara · Lisandro M. Devoto

José Said Sánchez Martínez · Josafat Cortez Salinas · Camilo Saavedra Herrera.



DIRECTORIO

PRESIDENTA

Nashieli Ramírez Hernández

CONSEJO

Alejandro Brito Lemus

Manuel Jorge Carreón Perea

Tania Espinosa Sánchez

Aidé García Hernández

Juan Luis Gómez Jardón

Ileana Hidalgo Rioja

Christian José Rojas Rojas

Genoveva Roldán Dávila

Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA EJECUTIVA

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Juan Carlos Arjona Estévez

Segunda Iván García Gárate

Tercera Zamir Andrés Fajardo Morales

Cuarta Ruth Zenteno López

Quinta Nadia Sierra Campos

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Atención Integral

Nuriney Mendoza Aguilar

Jurídica

Yolanda Ramírez Hernández

Administración

Gerardo Sauri Suárez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Delegaciones y Enlace Legislativo

Mauricio Augusto Calcano Monts

Promoción y Agendas en Derechos Humanos

Brisa Maya Solís Ventura

Seguimiento

María Luisa del Pilar García Hernández

Educación en Derechos Humanos

Palmira Silva Culebro

Investigación e Información

en Derechos Humanos

Domitille Marie Delaplace

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México

Khemvirg Puente Martínez y Mauricio Augusto Calcano Monts (Coords.)

Isabela Rosales Herrera · Nashieli Ramírez Hernández

Jaime Cárdenas Gracia · María del Carmen Nava Polina · Jacob Villagómez

Karolina M. Gilas · Luz María Cruz Parceró · Álvaro F. López Lara · Lisandro M. Devoto

José Saíd Sánchez Martínez · Josafat Cortez Salinas · Camilo Saavedra Herrera.



COEDICIÓN: Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Khemvirg Puente Martínez y Mauricio Augusto Calcano Monts.

DIRECCIÓN EDITORIAL: Domitille Marie Delaplace.

CUIDADO DE LA EDICIÓN: Haidé Méndez Barbosa.

DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez y Lili Elizabeth Montealegre Díaz.

CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa.

APOYO EDITORIAL: Karen Trejo Flores y María Elena Barro Farías.

DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega.

Primera edición, 2020

D. R. © 2020, Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n,

Ciudad Universitaria, demarcación territorial Coyoacán,

04510 Ciudad de México.

D. R. © 2020, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,

demarcación territorial Álvaro Obregón,

01030 Ciudad de México.

www.cdHCM.org.mx

ISBN UNAM: 978-607-30-4386-1

ISBN CDHCM: 978-607-8470-23-5.

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente. Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

El contenido de esta obra no refleja necesariamente las ideas de las instituciones coeditoras, sino que es responsabilidad de sus autoras y autores.

ÍNDICE

Prólogo	5
<i>Isabela Rosales Herrera</i>	
Presentación	7
<i>Nashieli Ramírez Hernández</i>	
Introducción	9
<i>Khemvirg Puente Martínez</i>	

PRIMERA PARTE

Marco jurídico

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local	15
<i>Jaime Cárdenas Gracia</i>	
El Constituyente de la Ciudad de México, el Congreso de la Ciudad de México y el parlamento abierto	40
<i>María del Carmen Nava Polina</i>	
Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México	67
<i>Jacob Villagómez</i>	

SEGUNDA PARTE
Elecciones, partidos y participación ciudadana

Representación política y género. De la Asamblea Legislativa
al Congreso de la Ciudad de México 91
Karolina M. Gilas

Participación ciudadana y el nuevo Congreso de la Ciudad
de México 115
Luz María Cruz Parceró

Dinámica de las coaliciones en la Asamblea Legislativa
y el Congreso de la Ciudad de México 139
Álvaro F. López Lara

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso
de la Ciudad de México 179
Lisandro M. Devoto

TERCER PARTE
Las relaciones con los otros poderes

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México:
de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
al Congreso de la Ciudad de México 200
Mauricio Augusto Calcano Monts

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad
de México 228
José Said Sánchez Martínez

Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México 245
Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera

PRÓLOGO

Isabela Rosales Herrera*

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la Universidad Nacional Autónoma de México presentan esta obra conjunta que desde un punto de vista académico analiza la transición que el Poder Legislativo local ha experimentado al pasar de una Asamblea Legislativa a Congreso local.

Esta transformación viene acompañada de un cambio profundo en el entramado jurídico de nuestra capital como consecuencia de la reforma constitucional y política de la Ciudad de México, del 29 de enero de 2016, que modificó el marco legal de la ciudad y puso fin a la figura administrativa de Distrito Federal, integrando así una nueva estructura orgánica y política en la Ciudad de México que, a la par de mantener su estatus de sede de los poderes de la Unión, le otorga mayor autonomía, lo que termina con las limitaciones históricas del entonces Distrito Federal, particularmente aquellas que restringían a los poderes locales de ejercer las competencias básicas de cualquier estado parte de un pacto federal, como consecuencia de su estatus de sede de los poderes federales.

En el caso del Poder Legislativo la diferencia es abismal. Las competencias, su organización y en general la operación de ambas instituciones podrán analizarse a detalle dentro de la primera parte de esta obra, relativa al marco jurídico que comprende la operación del Congreso de la Ciudad de México y de la extinta Asamblea Legislativa del Distrito Federal; pero también será posible encontrar puntos de identidad entre una y otra que sirven de referencia para explicar la realidad y las necesidades de la Ciudad de México.

En la segunda parte se podrán estudiar los nuevos retos que la I Legislatura del Congreso capitalino ha tenido que enfrentar para materializar los derechos contenidos en la Constitución Política de la Ciudad de México a la luz de las responsabilidades sociales y políticas que las y los legisladores están obligados a cumplir en una ciudad progresista como la nuestra.

* Presidenta de la Mesa Directiva del Pleno del Congreso de la Ciudad de México I Legislatura.

Aspectos trascendentales como la igualdad de género y la representación política de las mujeres en la toma de decisiones, los mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, pero también en la propia presentación de iniciativas, así como las coaliciones electorales y su impacto en la operación diaria del Congreso son revisados por las y los autores en una aproximación interesante que dará a la o el lector las herramientas suficientes para formarse un criterio propio

La tercera y última parte aborda la nueva dinámica en las relaciones que el Congreso de la Ciudad de México mantiene con los otros poderes locales y los retos –novedosos e importados– a los que el Poder Legislativo se habrá de enfrentar para encontrar un balance que le permita mantener una relación cordial y dinámica de cooperación, mientras se mantiene como contrapeso efectivo en términos de la Constitución local y las leyes que de ella emanan.

Sin lugar a dudas, en esta obra la o el lector accederá a un contenido de la más alta calidad, producto de autoras y autores profesionales y comprometidos con la excelencia académica que con base en su amplia experiencia entregan textos que sirven de referencia para estudiar el proceso de transición que el Poder Legislativo local ha enfrentado en los últimos años, para entender algunas de sus decisiones y la manera en que se ha adaptado a su nueva realidad, pero también para encontrar áreas de oportunidad que permitan mejorar el funcionamiento de la I Legislatura y de todas aquellas que habrán de venir a futuro, siempre en beneficio de las y los capitalinos.

PRESENTACIÓN

Nashieli Ramírez Hernández*

La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) es el organismo público autónomo encargado de la promoción, protección, garantía, defensa, vigilancia, estudio, investigación, educación y difusión de los derechos humanos. Tiene entre sus funciones específicas la investigación a través de publicaciones especializadas elaboradas en conjunto con instituciones educativas, y el seguimiento de las actividades del Congreso de la Ciudad de México con el propósito de participar, colaborar, opinar e incidir en los procesos de toma de decisiones e implementación de medidas legislativas relacionadas con los derechos humanos.

Con base en lo anterior la CDHCM, a través de la Dirección Ejecutiva de Delegaciones y Enlace Legislativo, en conjunto con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma México se dieron a la tarea de investigar las múltiples implicaciones que tuvo para el Poder Legislativo local la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los resultados de dichos trabajos son la materia de este documento.

El tránsito de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en funciones hasta el 13 de septiembre de 2018, y su sustitución por la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, en operación desde el 17 de septiembre de 2018 y hasta la fecha, significó un cambio de gran calado para el Poder Legislativo de la capital del país y para la propia ciudad. Se trata, entre otros, de la armonización del basto entramado jurídico, lo que incluyó, por mencionar sólo lo relacionado con los derechos humanos, la nueva Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías.

El presente texto aborda los efectos de los cambios que experimentó el Poder Legislativo de la Ciudad de México en tres grandes rubros: el marco jurídi-

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

co interno; elecciones, partidos y participación ciudadana; y las relaciones con otros poderes.

El apartado sobre el marco jurídico interno incluye tres ensayos que ponen el acento en las modificaciones que experimentó el Poder Legislativo de la ciudad en términos de su organización y vida interna, lo que abarca desde una nueva normatividad hasta la sustitución de la Comisión de Gobierno por la Junta de Coordinación Política. La visión general está a cargo del destacado jurista Jaime Cárdenas Gracia, a la que se suma el trabajo sobre parlamento abierto de María del Carmen Nava Polina, comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; y las reflexiones de Jacob Villagómez sobre los órganos de gobierno y las comisiones legislativas.

La segunda parte consta de cuatro artículos que analizan los cambios en la arena electoral y su impacto en las labores legislativas. Karolina M. Gilas aborda la representación política y el género, Luz María Cruz Parceró se refiere al papel de la participación ciudadana, Álvaro F. López Lara examina las coaliciones en el ámbito legislativo y Lisandro M. Devoto hace lo propio con respecto a las coaliciones electorales y legislativas.

El tercer apartado, como su nombre lo indica, se encarga de estudiar las relaciones del Poder Legislativo con los otros poderes de la ciudad, esto es que revisa las continuidades y quiebres existentes. Se integra por tres ensayos en los cuales Mauricio Calcano aborda las relaciones Legislativo-Ejecutivo, José Said Sánchez Martínez revisa el proceso presupuestario, y Josafat Cortez Salinas y Camilo Saavedra Herrera se refieren al Poder Judicial de la Ciudad de México.

En resumen, la o el lector tiene en sus manos un documento elaborado por especialistas en el ámbito del Poder Legislativo quienes nos ofrecen una primera aproximación sobre los cambios que implicó el paso de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México, tanto en términos de la vida interna del Congreso como del ámbito electoral y sus relaciones con otros poderes.

Desde la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México esperamos que este volumen contribuya al debate y se convierta en fuente de reflexión entre ciudadanos, estudiantes, legisladores, personas servidoras públicas y público en general.

INTRODUCCIÓN

Khemvirg Puente Martínez*

La actividad legislativa es fundamental en las democracias nacientes. Una legislatura es responsable de dar consentimiento a las normas que tendrán carácter obligatorio en una comunidad determinada. Los congresos y parlamentos son testigos de las transformaciones y la evolución de las sociedades, pero también son agentes de cambio institucional. Particularmente en las transiciones democráticas, la legislatura juega una función dual. Por un lado, permite la incorporación de nuevos liderazgos e ideologías que refrescan al sistema político y contribuyen a dotar de mayor pluralidad a los órganos legislativos; mientras que por el otro permite que aquellas élites políticas y económicas tradicionalmente sobrerrepresentadas en los procesos políticos cuenten con participación moderada en las decisiones políticas de una democracia en transición. Este papel dual hace que la legislatura sea un espacio de equilibrio donde confluyen el pasado y el futuro sin tensiones que pongan en riesgo el proceso de transición ni la consolidación democrática.

El papel que juegan los congresos como agencia transformadora sí ha sido un tema recurrente en el estudio de las instituciones legislativas; sin embargo, no ha tenido ese mismo énfasis el análisis de su vida interna y de cómo las propias legislaturas se han adaptado a los nuevos contextos. Estas dos primeras décadas del siglo XXI han sido de gran intensidad por el surgimiento de movimientos políticos y sociales, crisis económicas e inseguridad, y una pandemia global que puso en riesgo a comunidades enteras. Este libro busca contribuir a comprender una transformación institucional que va más allá de la denominación de una

* Profesor titular definitivo de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), miembro del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México; maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, Inglaterra; y politólogo por la UNAM. Coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

legislatura, sino que tiene implicaciones en diversos ámbitos: el proceso de transformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en Congreso de la Ciudad de México como consecuencia del cambio constitucional que derivó en la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017.

En 2016 se instaló la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como consecuencia de la reforma política aprobada para la ciudad un año antes. Dicha reforma no sólo modificó el nombre del Distrito Federal por el de Ciudad de México, sino que también incluyó una serie de cambios al interior de su organización política como la creación de alcaldías en lo que previamente fueron las jefaturas delegacionales o la atribución para que el nuevo Congreso de la Ciudad de México que sustituiría a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pudiera aprobar el presupuesto de la ciudad.

La Asamblea Constituyente estuvo compuesta por 100 diputadas y diputados constituyentes cuya representatividad y legitimidad fue *sui generis*, pues de ellos solamente 60 fueron electos mediante el principio de representación proporcional, mientras que el resto eran representantes de distintas instancias como la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Poder Ejecutivo federal y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Dicha asamblea fungió como Poder Constituyente y aprobó la Constitución Política que hoy rige en la Ciudad de México.

Esta publicación es un esfuerzo por comprender dicho proceso de cambio desde una perspectiva amplia y no sólo desde la particularidad del procedimiento interno. Por un lado, se busca comprender los factores contextuales y externos que propiciaron la transformación institucional, con particular énfasis en la representación política y el papel de la ciudadanía; por el otro, analizar los efectos del cambio en la inercia institucional interna y en las relaciones institucionales con otros actores y dependencias.

El texto se divide en tres apartados con la finalidad de describir de forma integral el proceso de transformación institucional de la legislatura de la ciudad. La primera parte denominada “Marco jurídico” reconstruye el proceso de cambios en el ámbito del Constituyente y la construcción del Congreso de la Ciudad de México. La segunda parte titulada “Elecciones, partidos y participación ciudadana” analiza los factores externos e internos que se expresan a través del ejercicio de la representación parlamentaria mediante los partidos políticos.

Finalmente, la tercera parte, “Relaciones con otros poderes”, explora cómo el Congreso de la Ciudad de México asume un nuevo rol con mayor protagonismo en las relaciones entre actores políticos y al mismo tiempo se enfrenta al riesgo de su debilitamiento si no asume el rol que constitucionalmente está obligado a asumir.

El artículo de Jaime Cárdenas Gracia, quien no sólo es un experto constitucionalista sino que también ha fungido como legislador federal y diputado constituyente en la Ciudad de México, describe la transición jurídica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México. Presenta los principales debates sobre el origen jurídico de la Constitución Política de la Ciudad de México y la vanguardia que representa frente a otras legislaciones locales; y describe la integración, la organización y el funcionamiento de la Asamblea Constituyente y su relación con otros poderes.

Por su parte, María del Carmen Nava Polina, quien es experta en procesos parlamentarios y rendición de cuentas y durante el proceso de aprobación de la Constitución fungió como coordinadora de Transparencia y Parlamento Abierto en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, evalúa el trabajo de dicha Asamblea en términos de parlamento abierto y su impacto en la propia actividad de dicha legislatura. Un análisis de este tipo siempre es necesario para poner en contexto los alcances de la apertura institucional de un proceso tan relevante como la aprobación de la Constitución capitalina.

Finalmente, Jacob Villagómez, politólogo especialista en procesos de institucionalización legislativa en congresos subnacionales, describe cómo se ha transformado el sistema de comisiones en la legislatura local, desde su creación en 1988 con la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal hasta el actual Congreso de la Ciudad de México. A lo largo de más de dos décadas se puede observar cómo las comisiones son un reflejo del papel central que ha adquirido este tipo de órganos en la actividad parlamentaria local.

En la segunda parte del libro Karolina M. Gilas, reconocida politóloga especialista en representación política y género, presenta la evolución de la representación política de las mujeres en la Ciudad de México después de una revisión teórica de la representación y el análisis de las nociones de representación sustantiva y descriptiva; analiza la evolución de la normatividad que en la

materia se ha adoptado en esta urbe y cómo se ha modificado hacia un mayor protagonismo de las mujeres en la política de la capital del país.

En el mismo sentido, Luz María Cruz Parceró, coordinadora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), analiza la diversidad de prácticas participativas en la Ciudad de México a lo largo del tiempo, clasifica las formas de participación y explora sus rutas de formalización e institucionalización.

En la misma sección dos autores se ocupan de cómo se construyeron los consensos al interior de la legislatura de la ciudad. Álvaro F. López Lara, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, estudia el efecto de la distancia ideológica, la cohesión de las bancadas y el número de partidos sobre la formación de coaliciones dentro del Congreso de la Ciudad de México en comparación con otros Congresos locales. Basado en el enfoque de la distancia ideológica a través de la votación de sus plenos, sostiene que la formación de coaliciones depende primordialmente de la posición estratégica del partido con mayor número de escaños, su grado de cohesión/faccionalismo y la distancia ideológica con otros partidos.

Por su parte, Lisandro M. Devoto, especialista en las elecciones y partidos en América Latina, presenta un análisis sobre la formación de coaliciones electorales que dieron forma a la contienda que derivó en la primera legislatura. Explora la existencia de coaliciones legislativas en los primeros meses de actividad parlamentaria y para comprenderlo se apoya en el diseño del sistema electoral y la conformación de coaliciones electorales en la Ciudad de México desde 2000.

Finalmente, en la tercera parte del libro Mauricio Augusto Calcano Monts, quien cuenta con larga experiencia en el ámbito legislativo, expone cómo ha sido la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la Ciudad de México bajo distintos arreglos institucionales a partir del análisis de la producción legislativa en distintos periodos de gobierno.

Con un interés similar, José Said Sánchez Martínez, investigador de El Colegio de Jalisco y experto en procesos presupuestarios locales, explica el intercambio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a partir de la aprobación de los ingresos y egresos. Y finalmente Josafat Cortes Salinas y Camilo Saavedra Herrera, especialistas en el Poder Judicial e investigadores de la UNAM, analizan los retos que presenta la nueva legislación de la Ciudad de México para los órga-

nos de impartición de justicia, la reestructuración de la relación de los poderes Legislativo y Judicial y de los poder judiciales local y federal.

El Congreso de la Ciudad de México enfrenta desafíos de diversa índole en su largo proceso de institucionalización. Uno muy importante en tiempos de incertidumbre es que ejerza sus funciones a cabalidad y no abdique, pues independientemente de que un partido cuente con mayoría en el gobierno y en la legislatura, es su responsabilidad vigilar el desempeño de la autoridad y legislar con autonomía. Las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial siempre deben darse en un marco de respeto a sus respectivas competencias y sin subordinación entre ellos. Sólo así puede avanzar la agenda de consolidación institucional.

PRIMERA PARTE
Marco jurídico

El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa al Congreso local

Jaime Cárdenas Gracia*

1. Introducción: ¿es Constitución la Constitución de la Ciudad de México? Los antecedentes

La Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017, como cualquier Constitución responde a los usos tradicionales que en el derecho constitucional se dan a la categoría de Constitución. Esto es entender a la Constitución como forma de gobierno, como norma positiva fundamental, como equilibrio político que guardan las instituciones de la sociedad, como pacto político y como limitación al poder.¹ Todos esos usos de la categoría jurídica de Constitución están presentes en ella.

Por esto se encuentran a discusión los argumentos de muchos juristas nacionales que estiman que la nueva Constitución de la ciudad no es en realidad una Constitución sino una ley reglamentaria del artículo 122 de la Constitución² y que la Asamblea Constituyente no fue un auténtico poder constituyente originario.

Sobre el primer aspecto, no cabe duda que la Constitución de la ciudad es una norma autorizada por la reforma constitucional federal del 29 de enero de 2016, la cual precisó los alcances del trabajo del Constituyente, y en un significado restringido si se puede hablar de una ley reglamentaria; aunque es verdad que también puede ser apreciada como un Constitución material, porque exis-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Lorenzo Córdova, “¿Qué es una constitución?”, en *Configuraciones*, núm. 41, México, mayo-agosto de 2016, pp. 5-17.

² Así lo sostuvo el jurista Diego Valadés en entrevista del programa *El asalto a la razón*, de Milenio TV, el 8 de marzo de 2016, en donde indicó que no podía ser Constitución si las materias más importantes de la futura Constitución ya estaban determinadas en el artículo 122 constitucional reformado y publicado el 29 de enero de 2016.

tieron márgenes de libertad en el Constituyente para ampliar temas y contenidos –principalmente en materia de derechos humanos–, a pesar de que algunos, desde nuestro punto de vista, fueron desaprovechados.

En cuanto al señalamiento de que la Asamblea Constituyente de la ciudad no fue un poder constituyente originario, es obvio que no lo fue en algunos sentidos, ya que nació de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 y no de la voluntad popular y porque no pudo garantizar debidamente la soberanía de la nueva entidad federativa –la Constitución de la ciudad en su artículo 1º, numeral 4, indica que “La ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”, en contraposición al reconocimiento de soberanía para el resto de las entidades federativas–. Nosotros pensamos que se trata de una Constitución surgida de la camisa de fuerza de la reforma constitucional de enero de 2016 y de un Constituyente derivado que por la composición política de esta Asamblea dejó de maximizar debidamente los derechos humanos y los principios democráticos. Sin embargo, no por ello deja de ser una Constitución local originaria de características diversas, aunque no muy distintas, al resto de las constituciones locales.

La reforma constitucional que modificó la naturaleza jurídica-política de la Ciudad de México se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016. Reformó 52 artículos constitucionales, la mayoría de ellos para cambiar la antigua denominación de Distrito Federal por la de Ciudad de México o para emplear el genérico *entidades federativas* en lugar de *estados*; pero por errores de técnica constitucional hubo preceptos que mantienen la anterior designación de Distrito Federal (los artículos 26, apartado B, párrafo sexto; 73, fracción VIII, numerales 2 y 3, y fracción XXIX-W; 79, fracción IV; y 109, fracción III, párrafo sexto).

El Distrito Federal y los territorios federales fueron regulados por el Constituyente de Querétaro en el artículo 73, fracción VI, de la Constitución de 1917 –aunque su origen en el México independiente se remonta a la Constitución de 1824 con diversas variantes–. En ese precepto se contempló que los habitantes del Distrito Federal serían gobernados por leyes emanadas del Congreso de la Unión que fungiría como Poder Legislativo local. Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal contarían con un Poder Judicial encargado de la aplicación de las leyes locales, cuyos integrantes serían nombrados por el Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo se encomendaba a un gobernador nombrado y remo-

vido libremente por el presidente de la república; sin embargo, se reconocía a los ciudadanos la facultad de elegir a los miembros de los ayuntamientos de los municipios del Distrito Federal.³

Las razones por las que en 1917 el Distrito Federal no fue contemplado como estado fueron –al menos así ha sido explicado– de carácter militar y político. No se quiso un gobernador electo por los ciudadanos ni poderes electos por ellos para que esas instancias elegidas no tuvieran el mando de la policía, de la guardia nacional ni mucho menos de cualquier fuerza armada que pudiera oponerse a los poderes federales. Estaba reciente en la memoria de los constituyentes de Querétaro la sublevación de Victoriano Huerta contra el gobierno legítimo de Francisco I. Madero.⁴

Desde 1917 se han producido distintas reformas que han incidido en la naturaleza jurídica de la Ciudad de México. Éstas son las principales:⁵ *a)* en 1928 se estableció constitucionalmente el Departamento del Distrito Federal que privó al Distrito Federal de sus municipios, y se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal; *b)* en 1941 se promulgó una segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; *c)* en 1970 se promulgó una tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; *d)* en 1978 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal; *e)* a partir de 1988 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con miembros electos pero con facultades limitadas de carácter reglamentario; *f)* en 1993 se modificó la Constitución para redefinir al Distrito Federal e instituir la Asamblea Legislativa que funcionó a partir de 1994; *g)* en 1994 se promulgó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; *h)* en 1996 se reformó la Constitución para reconocer la elección ciudadana del jefe de Gobierno –lo que ocurrió en 1997– y a partir de 2000 de los jefes delegacionales, además de establecerse los consejos ciudadanos; *i)* en 2014 se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia político-electoral, y *j)* en

³ Daniel A. Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, IJ-UNAM, 2016, p. 61.

⁴ Ariel Rodríguez Kuri (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012.

⁵ Joel Carranco Zúñiga, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000; y Raúl Contreras Bustamante, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2016.

2016 se publicó la reforma constitucional y política de la Ciudad de México para facultar la instalación de un Constituyente local.

Dentro de los preceptos constitucionales que se modificaron en 2016 y que tienen trascendencia mencionamos a los siguientes:

El artículo 44 que señala: “La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”.

En dicho artículo se designaba al estado que se crearía en caso del traslado de los poderes federales a otro lugar, Estado del Valle de México; y se indicaba que sus límites territoriales los asignaría el Congreso general. En la reforma constitucional de 2016 el nuevo estado se llamaría, en caso de traslado de los poderes federales a otro sitio, Ciudad de México; y se compondría con el territorio que actualmente tiene.

Sin embargo, el artículo más trascendente de la reforma constitucional, amén de lo que disponen sus artículos transitorios, es el 122. La norma modificada comienza señalando que la Ciudad de México es una entidad federativa, pero no un estado, que goza de autonomía y no de soberanía plena, en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

El artículo 122 constitucional reformado determinó restricciones a la Asamblea Constituyente local, fundamentalmente en torno al diseño y las competencias de los poderes locales y las alcaldías, así como a la administración financiera y a las políticas de seguridad en la ciudad. Igualmente precisó las obligaciones de los poderes locales y federales en relación con la naturaleza jurídica de la ciudad, que es al mismo tiempo entidad federativa, sede de los poderes federales y capital de la república. Sin embargo, las limitaciones de la reforma al artículo 122 constitucional no fueron exhaustivas, lo que permitió a la Asamblea Constituyente derivada de esa modificación constitucional ampliar derechos y establecer métodos de control constitucional para garantizarlos, así como para reconocer y proteger derechos de pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afrodescendientes; establecer mecanismos de democracia directa y participativa, y crear instituciones novedosas en materia de desarrollo urbano y organización territorial local.

La reforma constitucional a la Ciudad de México contuvo 17 artículos transitorios, algunos de ellos muy relevantes. El segundo transitorio dispone que las normas de la Constitución general de la república y los ordenamientos legales relacionados con el Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del decreto del 29 de diciembre de 2016 se aplicarán hasta que se inicie la vigencia de aquellos que lo sustituyan.

En el tercero transitorio se señaló que las normas relativas a la elección de los poderes locales se aplicarán a partir del proceso electoral de 2018. Se faculta a la Asamblea Legislativa para que, una vez aprobada la Constitución de la ciudad, expida las leyes inherentes a la organización, el funcionamiento y las competencias de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dichas leyes entrarán en vigor una vez que lo haga la Constitución Política de la Ciudad de México. En relación con la reelección de legisladores, esta disposición no será aplicable a las y los diputados integrantes de la VII Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El cuarto transitorio estipuló que las normas relativas a la elección de las alcaldías se aplicarán a partir del proceso electoral para la elección constitucional de 2018. En ese año la elección se realizará con base en las 16 demarcaciones territoriales en vigor. En 2018 las alcaldías se integrarán por el alcalde y 10 concejales electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en proporción de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Las autoridades electas en 2015 no podrían optar por la reelección en sus demarcaciones en 2018. Una vez aprobada y publicada la Constitución de la ciudad, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá las leyes inherentes a la organización, el funcionamiento y las competencias de las alcaldías para que a partir de 2018 éstas ejerzan sus facultades.

En el artículo quinto transitorio se dispuso que las autoridades electas en 2012 y 2015 ejerzan sus funciones hasta la terminación de su mandato. Esas autoridades y órganos se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a la aprobación de la reforma constitucional del 29 de diciembre de 2016.

El artículo sexto transitorio señaló que el régimen jurídico de las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2020. Los trabajadores al servicio de la ciudad conservarán sus

derechos adquiridos y permanecerán incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); quienes que no estén incorporados al ISSSTE mediante convenio se afiliarán a él.

Sin lugar a duda, el séptimo transitorio es el más importante de ellos. La norma estableció la integración de los 100 diputados y diputadas constituyentes, 60 electos y 40 designados. Los primeros se eligieron por el principio de representación proporcional mediante listas de partidos –debiendo respetar el principio de igualdad de género– votadas en una circunscripción plurinomial correspondiente al territorio de la ciudad. Además, se previeron candidatos independientes a quienes se exigieron, a efectos del registro de la candidatura, requisitos excesivos como el de reunir firmas equivalentes a 1% de la lista nominal de electores del Distrito Federal –más de 70 000 firmas–. Las diputaciones se asignaron a las fórmulas de candidatos independientes que obtuviesen una votación igual o superior al cociente natural, que sería el que resultara de dividir la votación válida emitida entre 60. En el caso de los partidos se observarían las reglas del artículo 54 de la Constitución y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y para esta asignación se estableció un nuevo cociente que fue el resultado de dividir la votación emitida, una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones restantes por asignar.

Los partidos políticos no pudieron participar a través de coaliciones. Los requisitos de elegibilidad para los candidatos de los partidos se contemplaron en el artículo séptimo transitorio y consistieron en una mezcla de los de elegibilidad que se piden para ser diputado federal y asambleísta local. A los candidatos independientes se les exigieron, además de los requisitos de elegibilidad de los candidatos de partidos, otros adicionales: no estar registrados en los padrones de afiliados de los partidos políticos con fecha de corte a marzo de 2016 ni haber participado como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular postulados por un partido o coalición en las elecciones federales o locales de 2015.

Al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) se le otorgó la facultad de emitir la convocatoria para la elección de las y los diputados constituyentes dentro de los 15 días siguientes al 29 de enero de 2016; y se señaló que el proceso electoral se ajustaría a las reglas que determinara el INE, pero sin violentar las leyes generales electorales ni la Constitución de la república. Los

actos del proceso electoral se debían circunscribir a las propuestas y contenidos relacionados con el proceso constituyente.

Un elemento profundamente criticable –por antidemocrático, elitista y por reñir con otras normas de la Constitución– de la reforma del 29 de enero de 2016 fue la integración de la Asamblea Constituyente con 40 diputadas y diputados designados. Seis fueron propuestos por el presidente de la república, otros seis por el jefe de Gobierno, y 28 fueron diputados y senadores federales.

La Asamblea Constituyente se eligió el primer domingo de junio de 2016 y se instaló el 15 de septiembre de ese año. Sus trabajos concluyeron el 31 de enero de 2017, una vez que la Constitución fue aprobada y promulgada por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

El jefe de Gobierno tuvo la exclusividad –el monopolio– para elaborar y remitir el proyecto de Constitución, el cual fue discutido, modificado, adicionado y votado en la Asamblea Constituyente sin limitación alguna. El jefe de Gobierno tenía hasta el 15 de septiembre de 2016 para remitir su proyecto y en esa fecha lo presentó.

La Asamblea Constituyente debía crear al menos tres comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución. En los hechos se integraron ocho comisiones con facultades para aprobar dictámenes.

El artículo octavo transitorio expuso que, una vez aprobada y expedida la Constitución de la ciudad, ésta no podría ser vetada por ninguna autoridad y sería remitida de inmediato para que sin más trámite se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

La Constitución de la ciudad entró en vigor el día que ésta señaló para la instalación del Congreso de la ciudad –17 de septiembre de 2018–, excepto en materia electoral, la cual fue aplicable desde el día siguiente de la publicación de dicha Constitución. Se facultó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que regularían el proceso electoral 2017-2018. Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México cesaron las funciones de la Asamblea Constituyente como instancia normativa.

El artículo noveno transitorio se ocupó de la integración, la organización y el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Sus facultades fueron:

- a) Elegir por el voto de las dos terceras partes a los integrantes de su Mesa Directiva en los términos que disponga su Reglamento para el Gobierno Interior y dentro de los cinco días siguientes a la aprobación de éste.
- b) Si no se aprueba la Mesa Directiva la Junta Instaladora ejercerá las facultades de la Mesa, aunque la Junta Instaladora no podría estar en funciones más allá del 5 de octubre de 2016.
- c) Sesionar en el Pleno y en comisiones de conformidad con las convocatorias que expidan su Mesa Directiva y los órganos de dirección de las comisiones.
- d) Dictar todos los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función.
- e) Recibir el proyecto de Constitución del jefe de Gobierno.
- f) Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución.
- g) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución de la ciudad.

La Asamblea Constituyente gozó de autonomía –no de soberanía– para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente. Ninguna autoridad podía intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.

Se determinó que las sesiones de la Asamblea Constituyente debían realizarse en la antigua sede del Senado y el Pleno de la Asamblea podía habilitar un recinto alterno. Los recintos de la Asamblea Constituyente fueron inviolables para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.

Las sesiones del Pleno eran válidas con la asistencia de 50% más uno de sus integrantes y sus votaciones requerían de las dos terceras partes del total de éstos. Las sesiones de comisiones fueron válidas con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus votaciones se adoptaron por la mayoría absoluta de los presentes.⁶

⁶ Se establecieron ocho comisiones según el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado el 12 de octubre de 2016 en la Gaceta Parlamentaria. Éstas fueron la Comisión de Principios Generales; la Comisión Carta de Derechos; la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática; la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno; la Comisión de Poder Judicial; la Comisión de Alcaldías; la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; y la Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Asamblea Constituyente de la ciudad no podía interferir en el funcionamiento de ninguna autoridad. Se debía circunscribir a su objeto.

El artículo décimo transitorio indicó que el Congreso de la Unión debería prever que las leyes que se refieren a sus competencias respecto de la ciudad y en cuanto a las atribuciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano entrarían en vigor en la misma fecha que iniciara la vigencia de la Constitución de la ciudad.

En el artículo décimo primero transitorio se estableció que todos los inmuebles ubicados en la Ciudad de México que estuviesen destinados al servicio que prestan los poderes de la federación continuarían bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El artículo décimo segundo transitorio determinó que las y los jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia se integrarían en el Poder Judicial de la Ciudad de México una vez que éste inicie sus funciones, de conformidad con lo que establezca la Constitución de la ciudad.

El artículo décimo tercero transitorio estipuló que los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal continuarían el trámite que corresponda conforme al derecho vigente ante el Poder Judicial de la Federación. En tanto no se disponga legalmente qué autoridad conocería de los recursos de revisión interpuestos en contra del Tribunal de Justicia Administrativa de la ciudad, dichos recursos deberán ser conocidos por el Poder Judicial Federal en los términos del artículo 104, fracción III, de la Constitución de la república.

El artículo décimo cuarto transitorio precisó que todas las referencias realizadas en los ordenamientos al Distrito Federal debían entenderse como hechas a la Ciudad de México.

En el artículo décimo quinto transitorio se prohibió que quien hubiera ocupado el cargo de jefe de Gobierno o equivalente pudiera volver a ejercerlo.

El artículo décimo sexto transitorio precisó que las alcaldías accederán a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos que prevea la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, el artículo décimo séptimo transitorio indicó que las funciones de las alcaldías debían ser al menos las mismas que ejercían las delegaciones del Distrito Federal. También estableció que las competencias debían distribuirse entre los alcaldes y los concejos.

2. Descripción de los contenidos para el Congreso local según el artículo 122 constitucional reformado el 29 de enero de 2016

En 2016 el apartado A, fracción II, del artículo 122 de la Constitución federal dispuso para el futuro Congreso de la ciudad lo siguiente:

1. El ejercicio del Poder Legislativo se depositaría en una legislatura, la cual se integraría en los términos que establecería la futura Constitución de la Ciudad de México. Es decir que el número de integrantes del Congreso local se dejó en manos de la Asamblea Constituyente de la ciudad.
2. Los requisitos para ser legislador de la ciudad se determinarían en la Constitución de la ciudad y se elegirían por periodos de tres años según los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Los requisitos para ser diputada o diputado local también quedaron a consideración de la Asamblea Constituyente.
3. En ningún caso un partido político podría contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Se previó una cláusula de sobre y subrepresentación no mayor a 8%, como existe a nivel federal y para el resto de los estados.
4. El punto anterior no aplicará al partido que obtuviese por mayoría una votación superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más ocho por ciento.
5. En la integración de la legislatura el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de la votación que hubiese recibido menos de ocho puntos porcentuales.
6. En la Constitución de la ciudad se establecerá que las y los diputados locales podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación debe ser realizada por el mismo partido o por alguno de la coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En el artículo 122 se señaló que la Constitución de la ciudad *podrá* establecer hasta cuatro periodos para las y los diputados, por eso la redacción original de la Constitución de la ciudad estableció sólo dos periodos; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia

de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional esa porción normativa y obligó a los cuatro periodos.

7. La Constitución de la ciudad debe garantizar a todos los grupos parlamentarios el acceso a los órganos de gobierno del Congreso local y a los de mayor representación a la presidencia de ellos.
8. El Congreso local puede reformar la Constitución de la ciudad por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. En el artículo 69 de la Constitución local se previó la posibilidad de un referéndum sobre las reformas aprobadas por el Congreso, el cual para darse debe ser votado por las dos terceras partes de las y los integrantes del Poder Legislativo local.
9. Corresponde al Congreso local revisar la cuenta pública del año anterior.
10. La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente.
11. Los informes de auditoría tendrán carácter público.
12. El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros de la legislatura por un periodo de siete años y deberá contar con experiencia previa de cinco años en la materia.

Además de lo expuesto, el cambio constitucional federal determinó que:

1. El Congreso local participa como cualquier otro estado en la aprobación de las reformas a la Constitución federal, según lo prevé hoy en día el texto del artículo 135 de esta norma.
2. De acuerdo con el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución federal, y a diferencia del resto de las entidades federativas, el endeudamiento de la Ciudad de México lo aprueba el Congreso de la Unión.
3. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deben ajustarse a las reglas que establece en materia electoral la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal, así como a las leyes generales en la materia.
4. El Congreso de la Unión, según el apartado B del artículo 122 de la Constitución federal, tiene la facultad de expedir las bases para la coor-

dinación entre los poderes federales y locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de capital de la república.

5. De conformidad con el apartado B del artículo 122 de la Constitución federal, la Cámara de Diputados determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México como capital de la república y las bases de su ejercicio.
6. El Congreso de la Unión tiene facultades para aprobar la ley que establezca las faltas graves que facultan al Poder Ejecutivo federal para la destitución del titular de la seguridad pública local.
7. El Congreso de la Unión tiene atribuciones para establecer en ley los mecanismos de coordinación metropolitana entre la Ciudad de México y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana.
8. La ley que emita el Congreso de la Unión para la coordinación metropolitana establecerá las facultades del Consejo de Desarrollo Metropolitano, autoridad que tomará las acciones de coordinación sobre obras y servicios, recursos que las partes de la zona metropolitana deben proveer, y la prestación de los servicios públicos.
9. Las prohibiciones y limitaciones que establece la Constitución federal a los estados, por ejemplo en los artículos 117 y 118 de la Ley Suprema, se aplicarán a la Ciudad de México.

3. El Congreso local en la Constitución Política de la Ciudad de México

El título quinto de la Constitución de la ciudad del 5 de febrero de 2017 se denomina De la distribución del poder y comprende del artículo 28 hasta inclusive el artículo 59. Es el más amplio de todos y se divide en los siguientes capítulos: De la función legislativa, De la función ejecutiva, De la función judicial, De la seguridad ciudadana y procuración de justicia, De los organismos autónomos, De las demarcaciones territoriales, y De la ciudad pluricultural.⁷

⁷ Jaime Cárdenas Gracia, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Senado de la República/IJ-UNAM, 2017.

En la función legislativa se indica que el Congreso local estará integrado por 66 diputadas y diputados: 33 electos por el principio de mayoría relativa y 33 según el principio de representación proporcional –aunque se permite, debido a la cláusula de sobrerrepresentación que prevé el artículo 122 de la Constitución federal, que pudiera haber hasta 40 diputados por ambos principios–. Es evidente que se buscó que el Congreso local tuviera una representación mixta como en el sistema electoral alemán.

Se permitió una reelección para las y los legisladores locales –esta porción fue declarada inconstitucional por la SCJN–,⁸ se les obliga a la dedicación exclusiva al cargo respecto de cualquier otra función pública –pero no respecto de las privadas y sociales–, y se indica que el Congreso local se regirá por los principios paridad de género y de parlamento abierto.

Los requisitos para ser legislador local son los habituales, la edad mínima para aspirar al cargo son 18 años, aunque a diferencia de lo previsto a nivel federal y en muchos estados de la república las y los mexicanos por naturalización pueden ser candidatos a cargos de elección popular –artículo 24 de la Constitución de la ciudad.

Las facultades del Congreso local, con algunos matices en materia de control, son bastante ortodoxos, pues se rechazó en la Asamblea Constituyente que hubiese un apartado que regulara exhaustivamente las competencias de control del Congreso.⁹

Entre los temas novedosos se contempla elaborar un sistema de evaluación de resultados del trabajo legislativo y conformar un parlamento metropolitano

⁸ El 17 de agosto de 2017 el Pleno de la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos Movimiento Regeneración Nacional y Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La resolución se ocupó estrictamente de los asuntos electorales. Se invalidaron las causales adicionales de nulidad que la Constitución Política de la Ciudad de México había añadido en su texto porque no se señaló que esas causas tenían que ser determinantes, graves y dolosas. También se invalidó la porción normativa que restringía los mandatos de las y los diputados locales a dos, con lo que la Corte permitió que pueda haber cuatro mandatos para las y los legisladores locales.

⁹ Khemvirg Puente Martínez, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, México, UNAM/La Biblioteca, 2017.

como instancia de participación ciudadana para evaluar cuantitativa y cualitativamente las leyes.

El Congreso sesiona en dos periodos cada año. Durante los recesos existe una Comisión Permanente como en materia federal. La facultad de iniciar leyes corresponde al jefe de Gobierno, a las y los legisladores locales, a las alcaldías, al Tribunal Superior de Justicia en las materias de su competencia, a 0.13% de las y los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores y si se reúne 0.25% de las y los ciudadanos inscritos la iniciativa tendrá el carácter de preferente, y a los organismos constitucionales autónomos en las materias de su competencia.

El artículo 34 de la Constitución de la ciudad prevé un apartado sobre la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En él se señala, para fortalecer competencias de naturaleza parlamentaria dentro del régimen presidencial establecido, lo siguiente:

1. El Congreso de la Ciudad de México podrá solicitar información mediante pregunta parlamentaria al Poder Ejecutivo, alcaldías, dependencias y entidades, los cuales contarán con un plazo de 30 días naturales para responder. El Congreso contará con 30 días para analizar la información y en su caso llamar a comparecer ante el Pleno o comisiones a las personas titulares mediante acuerdo aprobado por mayoría absoluta del Pleno.
2. Los exhortos o cualesquiera otras solicitudes o declaraciones aprobadas por el Pleno o por la Comisión Permanente deberán ser respondidas por los poderes, órganos, dependencias, entidades o alcaldías correspondientes en un plazo máximo de 60 días naturales.
3. La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá proponer la participación de sus funcionarios en reunión extraordinaria de comisiones o comités del Congreso para aportar opiniones o información sobre un asunto en proceso de dictamen.
4. Respecto de los gobiernos de coalición, el apartado B del artículo 34 de la Constitución de la ciudad establece:
 - a) La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá optar en cualquier momento por conformar un gobierno de coalición con uno o

varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la ciudad, de acuerdo con lo establecido por la ley, con el fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.

- b)* El gobierno de coalición es un cuerpo colegiado conformado por personas titulares de las dependencias de la administración pública local, a propuesta de la persona titular de la Jefatura de Gobierno y ratificadas por el Pleno del Congreso de la ciudad.
- c)* En el registro de una coalición electoral los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición en caso de que la persona postulada para asumir la Jefatura de Gobierno resulte electa.
- d)* La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá disolver a la totalidad del gabinete.
- e)* Las y los diputados y los grupos parlamentarios podrán declararse en oposición parlamentaria para ejercer una función crítica y plantear alternativas políticas.

¿Qué evaluación tengo sobre la regulación que la Constitución Política de la Ciudad de México hizo para el Congreso local? En los últimos años existe una discusión muy intensa en torno a la reforma del Congreso federal y desde diversas perspectivas se proponen los temas de la agenda. Cecilia Mora-Donatto señala como materias que se deben revisar a las siguientes:

1. Redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras;
2. Consolidar cuerpos de apoyo técnico;
3. Dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso;
4. Convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario;
5. Romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de la calidad legislativa;

6. Superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual;
7. Hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la omnipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno.¹⁰

Desde otras perspectivas, la preocupación mayor consiste en lograr superar las deficiencias de los gobiernos divididos y generar condiciones de gobernabilidad democrática. En otras palabras, se trata de enfrentar el problema de la construcción de mayorías que permitan el entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre los mecanismos que se han propuesto para la construcción de mayorías en nuestro país me refiero a los siguientes:¹¹

1. Volver a las fórmulas electorales de mayoría que tienden al bipartidismo y eliminar tanto a las y los diputados como senadores de representación proporcional.
2. Incrementar la cláusula de gobernabilidad. Pensar que con 36% de los votos se tenga una mayoría de 50% más uno de escaños.
3. Consolidar las coaliciones de gobierno y no sólo las electorales.
4. Establecer nuevamente la figura del candidato común.
5. Regular los poderes de decreto del Ejecutivo para que éste, en condiciones de necesidad y urgencia, pueda legislar.
6. Incorporar la figura de la guillotina con el fin de que la iniciativa del Ejecutivo presentada al Congreso y no aprobada por el Legislativo dentro de los plazos previstos se entienda como aprobada.

¹⁰ Cecilia Mora-Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. 8.

¹¹ Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.

7. Introducir sin restricciones la figura de la prioridad legislativa del Ejecutivo para que todas sus iniciativas sean atendidas con preferencia por el Congreso, tal como ocurre en los casos de Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.
8. Consolidar la reelección de las y los legisladores.
9. Establecer la segunda vuelta electoral no sólo en el Ejecutivo sino también en el Legislativo.
10. Determinar límites a la deliberación dentro de las comisiones y del Pleno con obligaciones para elaborar dictámenes dentro de cierto plazo.
11. Establecer la figura del jefe del gabinete.
12. Impulsar reglas en el Congreso, las comisiones y el Pleno de las cámaras que favorezcan la planeación con eficiencia de los trabajos legislativos.
13. Cambiar los formatos de los informes.
14. Establecer la figura del referéndum para cambios constitucionales y para la suscripción y ratificación de tratados.
15. Incrementar las atribuciones de las comisiones legislativas.¹²
16. Aprobar el sistema semipresidencial o semiparlamentario.
17. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las comisiones del Congreso a la sociedad.
18. La participación del Legislativo en las designaciones de todos los miembros del gabinete, además de reforzar los mecanismos de aprobación y de control del presupuesto.
19. Ampliar los periodos de sesiones de las cámaras.
20. Modificar las reglas del veto parcial.¹³
21. Generar una nueva cultura política.

Otros consideran que el cambio en el país tiene que ser mayor y que la solución pasa por la construcción de un sistema parlamentario, el cual tiene sobre el

¹² Ignacio Torres Muro, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

¹³ Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, Madrid, abril-junio de 2001, pp. 53-76.

presidencial las siguientes ventajas: la flexibilidad, la existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo, la no producción de la parálisis del Legislativo o los impasses entre los poderes, que fortalece de mejor manera el sistema de partidos, que favorece los juegos de suma positiva, que se trata de un modelo diseñado para la cooperación política, el no ser deficiente en términos de legitimidad moral, y generar estabilidad política.¹⁴ Cualquiera que sea la alternativa escogida, lo cierto es que ello dependerá de los consensos políticos entre los grupos parlamentarios más que de las razones técnicas existentes para optar por una vía o por la otra.¹⁵ También a este respecto habrá quien defienda la permanencia del sistema presidencial con algunos cambios para acotarlo y permitir una mejor relación con el Congreso.

Como diputado constituyente que fui, presenté una iniciativa el 21 de octubre de 2016 ante la Asamblea Constituyente de la ciudad –la cual no fue atendida con seriedad– en los siguientes términos:

1. Que el Poder Legislativo de la ciudad se integre por 50 diputadas y diputados; 50% será de mayoría y 50% de representación proporcional. Se garantiza la igualdad de género. En los distritos uninominales, la representación de pueblos originarios, comunidades indígenas residentes y afroamericanos se dará en 20% de ellos.
2. Los candidatos de cada partido e independientes que hayan tenido más votos en la elección correspondiente y hayan perdido deberán ocupar en orden descendente las listas de representación proporcional con la salvaguarda de la igualdad y paridad de género.
3. No habrá reelección de legisladores.
4. El Congreso local sesionará durante todo el año con un intervalo de 15 días de receso.

¹⁴ Fred W. Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, vol. 9, núm. 4, 1988; y Carlos Santiago Nino, “El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia”, en *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991.

¹⁵ Sandra Valdés Robledo, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

5. El Congreso local se organizará y funcionará bajo los principios de parlamento abierto. Serán nulas jurídicamente todas las sesiones de comisiones, comités y Pleno que no sean públicas y sus integrantes serán susceptibles de responsabilidad.
6. El cargo de diputado es de dedicación exclusiva tanto en actividades públicas, privadas o sociales. La ley del Congreso establecerá las responsabilidades, procedimientos y sanciones para el caso de incumplimiento de este principio.
7. El presupuesto del Congreso local debe cumplir con los principios de austeridad republicana y someterse en su integridad a la fiscalización de las y los ciudadanos y de la Auditoría Superior de la Ciudad de México.
8. Los recursos que reciban los grupos parlamentarios deben ser objeto de pormenorizada transparencia y fiscalización.
9. Prohibir el cabildeo de intereses privados en el Congreso local.
10. Las reglas de la elección, asignación, convocatoria a elección extraordinaria y sustitución de vacantes se sujetan a lo dispuesto en la legislación electoral y a lo previsto en la Ley del Congreso.
11. La ley debe reconocer el derecho de las y los ciudadanos a participar como candidatos independientes a todos los cargos de elección. El número de firmas de respaldo para aspirar a la candidatura independiente en la demarcación correspondiente es el equivalente a 0.13% de las y los ciudadanos inscritos en el listado nominal.
12. Ningún partido puede tener más de 60% de representación en el Congreso local.
13. Todo partido que alcance 3% del total de la votación válida emitida tiene derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional. Se asignarán a los más votados respetando la igualdad y paridad de género.
14. Los candidatos independientes más votados tienen derecho a la asignación de curules de representación proporcional en los términos que determine la ley electoral y siempre y cuando en su conjunto alcancen 3% del total de la votación válida emitida.

15. Debe existir una lista de representación proporcional para las candidaturas de personas originarias de la ciudad residentes en el extranjero. Tendrán derecho a la asignación si en conjunto obtienen más de 3% del total de la votación válida emitida.
16. El Congreso podrá expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa.
17. Para ser legislador local basta con tener más de 18 años cumplidos el día de la elección y haber residido en la ciudad el último año. La residencia no se interrumpe por haber ocupado cargos públicos fuera de la entidad.
18. La ausencia de transparencia y máxima publicidad en el procedimiento legislativo, comisiones, órganos de gobierno y el Pleno será causa de invalidez de las leyes y motivo de responsabilidad jurídica y política para las y los legisladores.
19. Ningún legislador o servidor público de la ciudad gozará de fuero ni de inmunidades.
20. Se prohíbe el mandato imperativo.
21. Se garantiza la inviolabilidad de las opiniones y votos de las y los legisladores con motivo de su encargo. Jamás podrán ser reconvenidos por ellos.
22. La ley del Congreso establecerá las incompatibilidades privadas y sociales de las y los legisladores para impedir los conflictos de interés.
23. La integración del Congreso respetará los principios de voto ponderado y pluralismo.
24. Los derechos de las minorías parlamentarias estarán tutelados y garantizados en la ley del Congreso y en los reglamentos.
25. La elaboración, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto en todas sus etapas será transparente. Será nulo el presupuesto para la ciudad que haya sido discutido, aprobado o ejecutado sin transparencia. Las autoridades que violenten estos principios incurrirán en responsabilidad.
26. Cualquier grupo parlamentario, sin aprobación de la mayoría, puede constituir una comisión de investigación respecto de cualquiera de los poderes e instancias de autoridad de la ciudad y sobre temas de interés público o social. Las comisiones de investigación podrán citar a autoridades y ciudadanos y garantizarán durante las audiencias y comparecen-

cias los principios del debido proceso. Los resultados de la investigación serán públicos.

27. La integración de las comisiones de investigación otorga legitimación procesal a las y los legisladores para participar en todo tipo de procesos y para solicitar cualquier información a las autoridades y ciudadanos.
28. Las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales locales de las y los legisladores pueden ser promovidas por cada diputada o diputado. No se requerirán mayorías para la aprobación de su interposición y bastará el interés simple para ejercerlas.
29. Las sentencias firmes que se dicten por delitos de corrupción de las y los diputados implicarán, entre otras sanciones, la extinción de dominio de los bienes adquiridos ilícitamente.
30. El presidente de la Comisión de Vigilancia y Cuenta Pública será una o un diputado que no sea parte del grupo parlamentario mayoritario.
31. Todos los cargos de elección popular en la ciudad serán susceptibles de revocación de mandato por parte de las y los ciudadanos.
32. Las iniciativas ciudadanas se dictaminan de manera preferente a las de las autoridades.
33. Las leyes constitucionales se aprobarán mediante el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso local y se someterán a referéndum ciudadano.
34. Las leyes aprobadas deben estar plenamente justificadas. Todo acto del Poder Legislativo estará debidamente fundado y motivado.
35. El Poder Legislativo de la ciudad no puede delegar sus competencias en el Ejecutivo.
36. Las reformas a la Constitución local se aprobarán mediante referéndum obligatorio, antes de la promulgación y una vez que el Congreso de la ciudad haya realizado su aprobación.

4. Conclusión

El Poder Legislativo federal o local está en crisis porque no tiene un funcionamiento democrático. Existen ejemplos de conductas irregulares de las y los le-

gisladores o ex legisladores, por ejemplo: legisladores que litigan o han litigado contra el Estado, legisladores que a través de sus empresas de consultoría brindan servicios al Congreso, legisladores que reciben beneficios de empresas y que al momento de aprobar las leyes resuelven a favor de ellas, legisladores que representan los intereses de los medios de comunicación electrónica, o ex legisladores que una vez concluido su mandato constituyen empresas de cabildeo y utilizan su conocimiento del Congreso para representar intereses particulares que no siempre coinciden con los intereses generales. Todos estos hechos y otros más difundidos por los medios de comunicación no sólo provocan el descrédito de la política, el Congreso y las y los legisladores sino que también ponen en tela de juicio la representación política.

Desde una visión democrática y de pleno respeto al Estado constitucional de derecho, la o el legislador debe actuar con independencia y libertad, sin ataduras del Poder Ejecutivo o otros poderes y órganos del Estado, pero también sin ligas a poderes fácticos que condicionen su actuar en favor de sus intereses. La Constitución federal en su artículo 51 señala que el diputado representa a la nación y su artículo 61 establece la inviolabilidad de las opiniones del legislador sobre las que no puede ser reconvenido por nadie. Sin embargo, todos los días nos enteramos por los medios de comunicación de legisladores que han seguido las instrucciones obligatorias de sus partidos, sus grupos parlamentarios, sus dirigencias sindicales o de intereses económicos que no tienen correspondencia con las necesidades y los intereses ciudadanos.

El legislador individual es un personaje sin protección jurídica. Si vota en contra de las instrucciones de su partido o del grupo parlamentario al que pertenece su carrera política estará por finalizar amén de las sanciones estatutarias que le pueden ser impuestas. Si vota en contra de los intereses de corporaciones poderosas como las de los medios de comunicación electrónica no tendrá de éstas sus favores y su rostro y propuestas no tendrán eco en las pantallas televisivas. En cambio, si acata todas esas directivas su carrera política puede ser prometedora, seguramente recibirá en procesos electorales futuros financiamiento y apoyo. El legislador contemporáneo es rehén de todos esos intereses y difícilmente posee el heroísmo, salvo algunos casos aislados, para realizar la labor legislativa desde la independencia y la libertad.

Las consecuencias son negativas para el desarrollo democrático. La política se elitiza. Se aleja de las necesidades populares. El legislador trabaja para los grupos que lo llevaron a esa posición y de los que recibe el apoyo. La representación de los intereses generales queda en suspenso. La o el ciudadano común no se interesa por los asuntos públicos, pues sabe que su clase política no trabaja para él aunque de vez en cuando aparezca un escándalo de corrupción que pone al descubierto las redes de complicidad entre los poderes fácticos y la clase gobernante. La política en este contexto no sirve para solucionar los grandes problemas nacionales ni puede ser considerada democrática aunque ésa sea su fachada formal, y desde luego con ella no se está contribuyendo a la conformación de un Estado constitucional de derecho.

Las principales amenazas a la independencia y libertad de las y los servidores públicos y en particular los legisladores están en estas inmensas estructuras de poder transnacionales y nacionales que suelen operar al margen del Estado o que cuando operan a través de él lo instrumentalizan con el propósito de obtener beneficios que no se corresponden con los de las y los ciudadanos. Las soluciones a tales amenazas pasan por: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones; 2) reformar las instituciones internacionales con el fin de abrirlas y democratizarlas; 3) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 4) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etc.; 5) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder¹⁶ con el fin de que las relaciones económicas y otras producto de la globalización no queden al margen del derecho y el control ciudadano, y 6) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones, naciones, etcétera.

¹⁶ Pedro de Vega García, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2003; José Ramón Cossío Díaz, “Constitucionalismo y globalización”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), *op. cit.*; y Luigi Ferrajoli, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), *op. cit.*

En el caso del nuevo Congreso de la Ciudad de México se dio un ligerísimo paso hacia adelante. El Congreso de la ciudad es casi un Congreso como el del resto de las entidades federativas, pero por el carácter de la ciudad, que es sede de los poderes federales y capital de la república, amén de su complejidad metropolitana, es obvio que no tiene esa naturaleza. La regulación del Poder Legislativo de la ciudad fue bastante ortodoxa y son pobres las innovaciones institucionales en aras de una democratización radical de la función legislativa local. La Constitución Política de la Ciudad de México es interesante en su apartado de derechos humanos, pero en la regulación jurídica de los poderes y órganos del Estado es bastante tradicional.

5. Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel, y Francisco Sánchez López, “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, Madrid, abril-junio de 2001, pp. 53-76.
- Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, IJ-UNAM, 2016.
- Camacho Solís, Manuel, y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Senado de la República/IJ-UNAM, 2017.
- Carranco Zúñiga, Joel, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000.
- Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2016.
- Córdova, Lorenzo, “¿Qué es una constitución?”, en *Configuraciones*, núm. 41, México, mayo-agosto de 2016, pp. 5-17.
- Cossío Díaz, José Ramón, “Constitucionalismo y globalización”, en Carbonell, Miguel, y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2003.

- Ferrajoli, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Carbonell, Miguel, y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2003.
- Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- Nino, Carlos Santiago, “El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia”, en *Presidencialismo y estabilidad democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991.
- Puente Martínez, Khemvirg, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, México, UNAM/La Biblioteca, 2017.
- Riggs, Fred W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, vol. 9, núm. 4, 1988.
- Rodríguez Kuri, Ariel (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012.
- Torres Muro, Ignacio, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- Valdés Robledo, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Vega García, Pedro de, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Carbonell, Miguel, y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa/UNAM, 2003.

El Constituyente de la Ciudad de México, el Congreso de la Ciudad de México y el parlamento abierto

María del Carmen Nava Polina*

La Ciudad de México tiene su origen en el siglo XIV y fue hasta la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 que se dispuso que la sede de los poderes federales tuviera su propia Constitución. Ya en el México del siglo XX y pasados 76 años desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se dio la primera reforma en materia del Distrito Federal que estableció la elección del cuerpo legislativo –que no existía– denominado Asamblea de Representantes.

Transcurrieron 13 reformas constitucionales hasta llegar a la que previó elaborar la Constitución Política de la Ciudad de México a través de una Asamblea Constituyente, la cual estableció en su reglamento interior trabajar en términos de parlamento abierto. Sobre el proceso de implementación, sus alcances y proyecciones es el contenido del presente ensayo.

Relatar este proceso tiene tres objetivos: 1) describir lo que implica traducir la apertura legislativa en acciones; 2) mostrar la información requerida, valorar su alcance y retos, y 3) testificar la aplicación de reglas parlamentarias de apertura para dejar precedente para cualquier Legislativo que busque desarrollarla.

La pregunta constante que se buscará responder es cómo se implementaron los elementos de apertura en las áreas y procesos de la Asamblea Constituyente.

* Politóloga por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, cuenta con una especialidad en aplicación teórica y estadística para la creación de modelos teóricos en ciencia política por la Washington University in Saint Louis. Realizó estudios en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Nacional de Administración Pública de España; la Universidad de California en San Diego; el Instituto de Investigación Mental de la Universidad de Palo Alto, California; el Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Comisionada ciudadana del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Desde este enfoque, el texto se estructura en cuatro apartados. El primero refiere los marcos normativos y de parlamento abierto, y trata sobre la conformación de la Asamblea Constituyente, así como las obligaciones de transparencia, el origen y los conceptos del parlamento abierto. El segundo apartado narra la implementación de la apertura en las áreas que conformaron la Asamblea: órganos de gobierno, grupos parlamentarios, diputados constituyentes, comisiones, Pleno y áreas técnicas.

El siguiente apartado presenta los requerimientos de apertura en los procesos de la Constituyente: en el uso de recursos administrativos, presupuestales y humanos; el proceso legislativo; la difusión en lenguaje ciudadano; declaraciones de intereses; así como el acceso a la información y el cumplimiento de obligaciones de transparencia. Finalmente, se describe la valoración y el alcance de los elementos básicos de parlamento abierto y los retos que se tienen, y se incluye una conclusión sobre la experiencia de implementación.

La Asamblea Constituyente representó una oportunidad histórica para aportar, debatir, confrontar y acordar las disposiciones de una nueva Constitución con la intención de atender las disposiciones de parlamento abierto y transparencia. Se conjuntaron grupos públicos e instituciones de ámbitos, orígenes y facultades diversos, así como sociedad civil y ciudadanos de a pie.

1. Marcos legal y de apertura

La Asamblea Constituyente se caracterizó como institución legislativa por tres elementos. El primero es que su integración fue mixta, 60 legisladores fueron electos por voto ciudadano y 40 fueron designados por cuatro bloques: senadores de la república, diputados federales y representantes del Poder Ejecutivo federal y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Esta composición se debe a que la Ciudad de México por reforma constitucional es la sede de los poderes de la Unión y una entidad federativa (no un estado con mayores facultades), por lo que los actores públicos que intervienen en su gobierno trascienden el ámbito local y tocan el federal.

El segundo elemento de la Constituyente fue su temporalidad, pues su periodo constitucional de funcionamiento fue del 15 de septiembre de 2016 al 5

de febrero de 2017, fechas de instalación y de publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, respectivamente; su actividad fue por casi cinco meses.

La tercer característica es que fue la primera institución legislativa en México que por reglamento interno estableció operar bajo los principios de parlamento abierto e incluso dispuso de un área de apoyo técnico encabezada por la sociedad civil que tuviera la responsabilidad de dar cumplimiento a las obligaciones legales en materia de transparencia y acceso a la información, así como de procurar la implementación de los elementos de parlamento abierto.

Constitución federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 44 define a la Ciudad de México como “la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México”. La reforma constitucional que le dio origen a esto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.¹

Los artículos séptimo y noveno transitorios de la reforma constitucional establecieron las características de operación e integración de la Asamblea Constituyente. Se trata de un órgano parlamentario híbrido, pues contó con diputados que fueron electos por voto ciudadano en urnas, con legisladores que ya habían sido electos en el caso de diputados federales y senadores de la república, y por representantes del Poder Ejecutivo federal y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. El cargo como legisladores fue honorífico y el proyecto de Constitución debía ser elaborado y presentado por el jefe de Gobierno de la ciudad.

¹ 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, disponible en <http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html>, página consultada el 1 de diciembre de 2017.

Es de interés comentar que el requerimiento de que el Congreso de la Ciudad de México funcionara con los principios de parlamento abierto fue establecido por la Asamblea Constituyente, pues no estaba incluido en el proyecto de Constitución.

Así surgió el Reglamento

En cuanto a las disposiciones parlamentarias básicas, la reforma constitucional especificó que para la sesión de instalación de la Constituyente debía integrarse la Junta Instaladora, conformada por los cinco legisladores de mayor edad. Dicha Junta fue la encargada de conducir los trabajos orientados a aprobar el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente.

El Reglamento fue aprobado en sesión del Pleno el 30 de septiembre de 2016,² esto con el reconocimiento de los grupos parlamentarios y la Comisión Redactora en favor de la Asamblea Constituyente. Se votó en lo general por 79 diputados a favor, dos en contra y dos abstenciones; no se contó con el voto de 17 diputados por estar ausentes.

Como resultado, el artículo 2º del Reglamento estableció que la Asamblea se regiría bajo los principios de transparencia, máxima publicidad, acceso a la información, parlamento abierto y el derecho de la ciudadanía. Con estas disposiciones, la Asamblea Constituyente se convertía en la primera institución legislativa en México que buscara conducirse en términos de parlamento abierto y que tenía un área específica para implementarlo.

Integración y funcionamiento

Como institución parlamentaria, la Constituyente se integró por 26 áreas agrupadas en tres órganos de gobierno, ocho comisiones, 10 grupos parlamentarios

² Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Versión estenográfica de la sesión del viernes 30 de septiembre de 2016”, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20160930.html>>, página consultada el 13 de diciembre de 2017.

y cinco áreas técnicas de apoyo. Todas ellas debieron proporcionar información conforme a lo que se requirió por transparencia y parlamento abierto.

GOBIERNO

Los órganos de gobierno fueron tres: la Mesa Directiva, la Mesa de Consulta y la Conferencia de Armonización. La Mesa Directiva tuvo como sus facultades el asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno, determinar las previsiones de orden administrativo para el desarrollo de los trabajos de la Asamblea y formar parte de la Conferencia de Armonización.

La Mesa de Consulta se integró por los coordinadores de cada grupo parlamentario y el presidente de la Mesa Directiva; participaron 11 integrantes. Entre las principales atribuciones de la Mesa de Consulta estuvieron formular propuestas al Pleno a través de la Mesa Directiva, proponer a la Junta Instaladora la conformación de la Mesa Directiva que sería votada por el Pleno, y presentar a la Mesa Directiva las propuestas de integración de las comisiones y los órganos auxiliares de la Asamblea para ser sometidas al Pleno.

Por su parte, la Conferencia de Armonización se integró por la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente, los presidentes de las comisiones y una coordinación, que estuvo encabezada por Porfirio Muñoz Ledo. Su función principal fue integrar y garantizar la congruencia jurídica del texto constitucional e informar al Pleno por conducto de la Mesa Directiva sobre posibles contradicciones en él.

COMISIONES

El Reglamento dispuso que los diputados podrían pertenecer hasta a dos comisiones de las ocho existentes. Las sesiones deberían publicarse en Gaceta Parlamentaria con 48 horas de anticipación y los dictámenes deberían publicarse al menos con 72 horas previas a su discusión. Los dictámenes debían ser votados por la mayoría de los presentes en sesión válida con quórum de la mitad más uno de los integrantes de la comisión.

GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios en la Asamblea Constituyente no obedecieron sólo a la afinidad partidista sino también al origen de la designación de las y los diputados constituyentes. A diferencia de los congresos locales, la Cámara de Diputados y el Senado en los cuales los grupos parlamentarios responden al vínculo de partido político, en la Asamblea Constituyente se definió como el conjunto de diputados según “su afinidad partidaria o política, a efecto de garantizar la pluralidad de expresiones.”³

Fue así que la Asamblea Constituyente se integró por 10 grupos parlamentarios: Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual tuvo 23 legisladores; Movimiento Regeneración Nacional (Morena), 22; Partido Revolucionario Institucional (PRI), 16; Partido Acción Nacional (PAN), 15; el Poder Ejecutivo federal con seis; el Constitucionalista con seis; Partido Verde Ecologista de México (PVEM), tres; Movimiento Ciudadano con tres; Partido Nueva Alianza con tres, y Partido Encuentro Social con tres.

PLENO

El Pleno es la Asamblea Constituyente en sesión en el recinto parlamentario. Reunidos, las y los legisladores deliberan y deciden procedimientos parlamentarios, toman acuerdos y votan las propuestas de texto constitucional. Se integró por 100 diputados constituyentes.

El parlamento abierto en el caso del trabajo del Pleno se vio a través de difundir la información pública de asistencias a las sesiones, votaciones nominales y tener con antelación los textos que estarían a discusión en las sesiones como dictámenes, propuestas de acuerdo, votos particulares y reservas.

³ Véase Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 30 de septiembre de 2016, artículo 7º, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20160930-III.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

DIPUTADOS CONSTITUYENTES

De los 100 constituyentes activos que estuvieron en la aprobación final de la Constitución de la ciudad, 49 fueron mujeres y 51 hombres. Hubo seis solicitudes de licencia de diputados constituyentes que fueron electos: cuatro de Morena, uno del PRD y uno del PRI; así como tres legisladores que estuvieron designados por el Senado de la República y que debieron ser reemplazados.

En consecuencia, el total de legisladores que tomaron decisiones en algún momento del proceso y trabajo de la Constituyente fue de 112. A cada uno ellos se le requirió información que permitiera conocer desde sus semblanzas profesionales hasta el agregado de sus actividades a través de informes individuales, declaraciones de intereses o sus asesores.

Disposiciones de transparencia

El marco constitucional, legal y regulatorio en materia de transparencia que operó para la Constituyente se fundamentó en el artículo 6° de la Constitución federal, el cual establece que la información en posesión de cualquier autoridad y organismo de los poderes legislativos es pública. A su vez, el artículo 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública refrenda a los poderes legislativos del país como sujetos obligados.

También debía darse cumplimiento a los artículos 121 y 125 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México en los cuales se enlista la información pública de oficio con la que deben cumplir los sujetos obligados; así como al referido artículo 2° del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

En este contexto, el Pleno del organismo garante de transparencia local, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF), estableció que la Asamblea Constituyente era parte de los sujetos obligados de la ley local de transparencia.

El que la Constituyente fuera sujeto obligado y legislativo temporal implicó que no existiera toda la información pública que debería tener. En su momento

se dio difusión pública a través de la cuenta oficial de Twitter <@ConstituyenteOF> y se entregó la totalidad de dicha información a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el Info-DF. De cualquier forma, el desglose de las tablas de aplicabilidad de información puede consultarse en línea.⁴

Parlamento abierto

“El parlamento abierto es una idea que nace en el punto de intersección de dos realidades: la crisis de la representación política y el desarrollo tecnológico”, refiere Enrique Cebrián Zazurca, académico de la Universidad de Zaragoza, España.

Latinoamérica lleva un periodo largo con crisis de representación y desconfianza institucional. Los resultados de la consulta ciudadana que realizamos en la Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa en 2017 lo confirman: la percepción es que las y los legisladores están desconectados de las necesidades de las personas.

Derivado de los elementos de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria de 2012, podríamos definir que el parlamento abierto es una interacción pública que incorpora, abre, transparenta e informa con ética, memoria, oportunidad, exhaustividad y datos abiertos la representación y los procesos derivados de las facultades constitucionales, legales, reglamentarias y regulatorias de las y los legisladores y cuerpos legislativos.

Más aún, el parlamento abierto es un estilo de representar, de trabajar dentro del Congreso de frente a las y los ciudadanos con los elementos didácticos necesarios para transmitir en lenguaje ciudadano las actividades que se realizan, con memoria histórica, accesibilidad, sencillez e información sistematizada, completa, agregada y en formatos que permitan su uso accesible y gratuito.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México ha sido la única que implementó en gran parte de sus procesos el parlamento abierto, y dentro de las

⁴ Véase “Tablas de aplicabilidad”, disponible en <<https://goo.gl/JiE3At>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

acciones realizadas ubicamos la presentación y publicación de declaraciones de intereses de las y los diputados constituyentes.

2. Áreas de aplicación

La Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto requirió en dos momentos información a las áreas integrantes de la Constituyente: a finales de diciembre de 2016 para recabar lo generado por las actividades del 15 de septiembre hasta entonces, y a finales de enero de 2017 para recibir los archivos electrónicos que reflejaran la actividad al cierre de la Constituyente.

Se solicitaron dos tipos de información: la que cubrían las obligaciones de transparencia señaladas en la ley local en la materia y la ley general, así como la información que se relacionaba con el parlamento abierto. De tal forma, se solicitó un listado de 100 tipos de información, de las cuales 60% cubría las obligaciones de transparencia y 40% restante los requerimientos de apertura.

El parlamento abierto incluye ser transparente, pero requiere reconocer al menos 10 principios agrupados por organizaciones que se desprenden de las 44 características establecidas en la Declaración mundial de apertura de 2012. Dichos principios se mencionan en el apartado cuatro.

De lo anterior se deduce que parlamento abierto es mucho más que transparentar el uso de recursos o de proporcionar información. Es incorporar la participación ciudadana en los procesos legislativos y utilizar medios y herramientas de comunicación que refieran con oportunidad las actividades en los distintos órganos de gobierno, grupos parlamentarios y comisiones. Parlamento abierto va más allá del uso presupuestal.

Plan y acciones

Ahora bien, la implementación del parlamento abierto la estructuró la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto de la Constituyente a través del plan de trabajo que presentó a consideración de la Mesa Directiva, el cual fue

aprobado por unanimidad en la sesión del 6 de diciembre de 2016 y publicado en la Gaceta Parlamentaria el 22 de diciembre de ese año.⁵

Este plan de trabajo no alcanzó su realización completa, pues la actividad de la Constituyente rebasó la capacidad de la estructura técnica con la que contó y no hubo un sitio web que albergara la información que se solicitó. No obstante, el precedente parlamentario de someter un plan de trabajo al órgano de gobierno para derivar acciones puntuales con cronogramas debe ser considerado para un congreso que busque implementar su apertura. El documento se dio a conocer públicamente el 14 de diciembre de 2016 y los resultados obtenidos casi un mes después, el 19 de enero de 2017.

Ahora bien, lo que sí se alcanzó a cumplir fue que la estructura temática de los archivos electrónicos planteada por la coordinación fuera retomada para generar el archivo histórico documental; y se publicaron dos oficios circulares que buscaron uniformar los términos de apertura para quienes colaboraron en la Asamblea Constituyente: el de principios de parlamento abierto publicado en la Gaceta Parlamentaria el 25 de noviembre de 2016 y el de archivos electrónicos publicado en la Gaceta el 18 de enero de 2017.

Archivos

Es importante mencionar que los datos de este apartado se relacionan con el número de archivos electrónicos recibidos. El análisis cualitativo y de contenidos es una investigación que se realizará para publicaciones posteriores.

Al cierre de los trabajos de la Asamblea Constituyente se recibió por la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto un total de 13 427 archivos electrónicos que generaron los órganos de gobierno, los grupos parlamentarios, las comisiones y las áreas técnicas. Sin considerar que la cantidad de archivos es equivalente a exhaustividad, calidad y actualización de información, estos archivos fueron generados en los siguientes porcentajes: comisiones, 5 273 (39.3%);

⁵ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Versión estenográfica de la sesión del jueves 22 de diciembre de 2016”, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20161222.html#comus>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

áreas técnicas, 3 632 (27%); órganos de gobierno, 3 588 (26.7%); y grupos parlamentarios, 828 (6.2 por ciento).

Órganos de gobierno

Dentro de la información solicitada a los órganos de gobierno estuvieron las actas de sesiones, los documentos generados, los informes de actividades y reuniones, y las semblanzas de colaboradores e integrantes. Subrayamos que hay una clara diferencia entre lo que reportó cada uno de los órganos; la Conferencia de Armonización y la Mesa Directiva proporcionaron prácticamente toda la información que se les solicitó, en contraste con la Mesa de Consulta que recordemos que fue el órgano conformado por la pluralidad partidista y política de los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Grupos parlamentarios

Cabe señalar que en el caso de los grupos parlamentarios hubo ocasiones en que un archivo cubría distintos aspectos, como la agenda de grupo parlamentario y el informe de actividades.

Esta información podría ser solicitada vía plataforma de transparencia, lo cual en su momento se les detalló a los grupos parlamentarios. En caso de no contar con ella y puesto que muchos apartados son requeridos como obligaciones públicas de transparencia, debían prepararla para tenerla, hacerla visible y difundirla. Tal fue el caso de los informes de actividades; varios fueron presentados tiempo después de haber concluido los trabajos de la Constituyente.

Comisiones

Las comisiones que mayor cantidad de archivos electrónicos entregaron a la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto fueron Carta de Derechos, Pueblos y Barrios Originarios, y Buen Gobierno. Resaltamos esta última,

pues las asistencias y votaciones las entregaron en bases de datos de Excel, tal como les fueron solicitadas a todas las áreas.

Las comisiones que entregaron información en las dos etapas que se requirieron fueron cuatro: Carta de Derechos, Buen Gobierno, Desarrollo Sostenible y Principios Generales. Las que únicamente hicieron una entrega final fueron tres: Alcaldías, Poder Judicial, y Pueblos y Barrios. Y de la Comisión de Ciudadanía sólo contamos con el primer corte de información, por lo que el trabajo completo que hicieron en la Constituyente no lo dejaron como parte del archivo electrónico ni histórico.

Áreas técnicas

En cuanto a las áreas técnicas, existió la complejidad logística de haber tenido apoyo externo en el caso de servicios parlamentarios. Por ende, la información que se generó en el Pleno y al inicio de la Constituyente con la Junta Instaladora estuvo dispersa en distintas áreas. El caso de la convergencia de colaboradores externos se dio en todas las áreas.

Lo que quiero subrayar es el caso de los archivos comprobatorios de gastos por parte del área de Servicios Administrativos. Se cuenta con todas y cada una de las facturas de los recursos utilizados por la Constituyente; es así que se recibieron 1 087 archivos de facturas.

De los aprendizajes que dejó el trabajo en la Constituyente está que hubo poco o nulo conocimiento de lo que implicaba implementar el parlamento abierto, más allá de la participación ciudadana y las audiencias. En el apartado cuatro se detallarán los puntos complementarios.

3. Procesos

La Asamblea Constituyente interactuó y llevó procesos relacionados con la aprobación de la Constitución con 10 actores distintos: medios de comunicación, el organismo garante de transparencia (Info-DF), el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), la ciudadanía, la ALDF, la Jefatura de Gobierno de la

Ciudad de México, el Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Se implementó el parlamento abierto en los recursos con los que se operó (administrativos, de infraestructura, presupuestales y humanos); el proceso legislativo en el que participaron ciudadanos tanto en la presentación de iniciativas como en el trabajo de dictaminación de las comisiones; el acceso a la información y el cumplimiento de obligaciones legales de transparencia; la difusión del trabajo de la Asamblea Constituyente en lenguaje ciudadano, y la presentación de declaraciones de intereses de las y los diputados constituyentes.

Parte de lo que generaron los procesos de la Constituyente fueron dos marcos parlamentarios, ocho dictámenes de comisiones, revisión y análisis de 544 iniciativas de constituyentes y 978 propuestas ciudadanas, 15 acuerdos del Pleno, 1 299 oradores en tribuna, 143 comunicados de prensa y 42 reuniones de órganos de gobierno.

Proceso legislativo

Fueron siete las etapas básicas del proceso legislativo de análisis, discusión y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México:

1. El proyecto de Constitución, las iniciativas y las propuestas ciudadanas se turnaron a comisiones.
2. La Comisión realizó audiencias públicas y sesiones abiertas para la preparación del dictamen.
3. La publicación y difusión del dictamen se dio a la par de la consulta a pueblos y barrios en los apartados referentes a residentes y población indígena y barrios originarios.
4. La conferencia de armonización revisó dictámenes para identificar posibles contradicciones y hacerlo saber al Pleno a través de la Mesa Directiva.
5. La publicación de votos particulares y reservas.

- a) Los votos particulares podían ser presentados por las y los diputados constituyentes que pertenecieran a la comisión dictaminadora y que difirieran de algún contenido del dictamen aprobado.
 - b) Las reservas eran presentadas por constituyentes no integrantes de las comisiones dictaminadoras. Para llevar reservas con mayor consenso al Pleno se requirió que las y los constituyentes impulsores de las reservas y en temas afines trabajaran en reuniones en comisiones para procurar consensar las reservas y reducir las diferencias, previo a que pasaran a consideración del Pleno.
6. Presentación, discusión y votación de dictámenes, votos particulares y reservas en el Pleno. La Conferencia de Armonización revisó los textos aprobados.
 7. Publicación de la Constitución.

Presuntamente los archivos que se recibieron de las distintas áreas sustentan los debates y el trabajo realizado en cada una de las siete etapas del proceso legislativo. Salvo los acuerdos que se generaron en la Mesa de Consulta, que se desconocen por carecer de actas de sesiones, del resto habría información para realizar un análisis de actores, posicionamientos y conclusiones.

Acceso a la información y transparencia

La Unidad de Transparencia de la Constituyente recibió 52 solicitudes de información, de las cuales cinco estaban duplicadas; a todas se les dio respuesta. Se recibió y dio respuesta a un recurso de revisión. Respecto de las solicitudes sobre recursos e información financiera, principalmente requerían los recursos con los que contó la Asamblea Constituyente, cómo se han ejercido, qué tipo de compras se hicieron y a qué proveedores se contrataron.

En el informe final de la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente pueden revisarse los detalles.⁶

4. Valoración

Este capítulo refiere los resultados que tuvo la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en parlamento abierto. *Con todo y sus limitaciones, la Constituyente ha sido el Legislativo que mayores elementos básicos en el tema ha observado en el país.* El documento con la valoración completa⁷ es digno de revisar con el objetivo de seleccionar cuáles son los temas prioritarios de exigencia que queremos plantear a las y los candidatas a diputados y senadores.

La información que se valoró responde a la recabada por la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto⁸ y compartida a través de Google Drive en <<https://goo.gl/SRwv4c>> (único medio permanente de acceso público que se tuvo), la difundida a través de la cuenta de Twitter <@ConstituyenteOF>, así como la proveniente del sitio web a cargo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.⁹

Los números, aunque bajos, son los más altos en comparación con las 34 instituciones legislativas del país; *la Asamblea Constituyente observó 65% de ele-*

⁶ Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Informe final de la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto*, México, 2017, disponible en <<https://drive.google.com/file/d/0B0qv5e2iqGvoQzZEB0xhcU1vQkk/view>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

⁷ Visión Legislativa, “Valoración de Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”, 5 de marzo de 2018, disponible en <<http://visionlegislativa.com/valoracion-de-parlamento-abierto-de-la-asamblea-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico-5mzo18/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

⁸ La Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se integró por Melissa Ortiz Massó, Zulema Sarai Oviedo Hernández y María del Carmen Nava Polina, quien fue titular. El mismo equipo trabajó en la clasificación, revisión y construcción del esquema del sitio web, análisis y narrativa del proceso de apertura y parlamentario de la Constituyente.

⁹ Véase Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

mentos básicos (el más cercano fue el Senado con 56%). Con puntuación apenas aprobatoria, la Asamblea Constituyente fue la puntera en el país.

Se retomó la metodología construida por las organizaciones de la sociedad civil impulsoras del parlamento abierto a nivel nacional en los diagnósticos de 2015 y 2017, cuya referencia puede consultarse en línea en <<http://www.parlamentoabierto.mx/>>.

Es necesario resaltar que los 10 principios y elementos básicos considerados se derivaron del contenido de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria que se presentó a nivel mundial el 15 de septiembre de 2012, la cual fue construida por organizaciones de monitoreo parlamentario.¹⁰

Resultados generales

La Constituyente tuvo *resultados aprobatorios en cinco principios*. En contraste, en 2015 se había detectado que las 34 instituciones del país aprobaron dos principios: el de derecho a la información y el de accesibilidad y difusión, con 84 y 60%, respectivamente. Los principios aprobados fueron:

- *Derecho a la información y legislar a favor del Estado abierto con 100 por ciento.*
 - Son cinco elementos básicos los que se consideran para valorar el principio de derecho a la información y la Asamblea Constituyente cumplió con todos. Contó con la Unidad de Transparencia, que funcionó del 22 de diciembre de 2016 –momento en que el Pleno aprobó habilitar a la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto como unidad (aquí puede consultarse el acuerdo publicado en la Gaceta Parlamentaria)– y terminó su funcionamiento el 30 de enero de 2017.

¹⁰ Véase [OpeningParliament.org](https://openingparliament.org/), disponible en <<https://openingparliament.org/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

- Se dio respuesta a 52 solicitudes de información (cinco estaban repetidas) a través de la plataforma Infomex y la Plataforma Nacional de Transparencia. La mayor parte de la información que se requirió era sobre presupuesto y los recursos utilizados.
 - La Constituyente cumplió con los tres elementos básicos de legislación a favor del Estado abierto, tanto en el proceso de discusión parlamentaria como en lo que aprobó en el texto constitucional. Las y los diputados constituyentes establecieron que el Congreso de la Ciudad de México se rigiera por los principios de parlamento abierto, como lo señala el numeral 4 del apartado A del artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México.
 - A su vez, para el ámbito del Ejecutivo el gobierno abierto se estableció como obligación en el caso de la hacienda pública (artículo 21), las alcaldías (artículos 26 y 53), la Jefatura de Gobierno (artículo 32), la administración pública (artículo 33) y la función pública (artículo 60).
 - Con estas disposiciones, *el texto constitucional de la capital del país queda como referencia por ser la primera Constitución de México que establece el parlamento abierto y el gobierno abierto como obligaciones públicas que se han de cumplir.*
 - Para tener el referente del contexto de país, el cumplimiento del principio de legislar a favor del Estado abierto en las 34 instituciones legislativas fue de 2.9 por ciento.
- *Información presupuestal y administrativa con 90 por ciento.*
 - Uno de los temas legislativos en los que se observa con regularidad mayor opacidad es el que concierne al presupuesto y la administración. En el caso de la Asamblea Constituyente ésta cumplió con 90% cuando las 34 instituciones legislativas tuvieron 24 por ciento.
 - Cabe señalar que las y los diputados constituyentes realizaron sus actividades sin dieta asignada. Los recursos materiales y las instalaciones, el apoyo de servicios parlamentarios, las grabaciones, la administración y la logística de las actividades cotidianas de los par-

participantes de la Constituyente se solventaron a partir de convenios con distintas instituciones.

- *Información parlamentaria con 76 por ciento.*
 - Mientras que en 2015 la valoración de las 34 instituciones legislativas en este principio fue de 58 por ciento.
- *Información sobre legisladores y servidores públicos con 71 por ciento.*
 - Frente a 37% que en promedio observaron los 34 legislativos del país.
 - Por otra parte, la Constituyente *reprobó en cuatro principios*: participación y rendición de cuentas, accesibilidad y difusión, datos abiertos y conflictos de interés. Mientras tanto, en 2015 las 34 instituciones legislativas del país estuvieron por debajo de niveles aprobatorios en ocho principios: participación y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, información histórica, datos abiertos, conflictos de interés y legislar en favor del Estado abierto.
- *Participación y rendición de cuentas con 58 por ciento.*
 - En comparación con los resultados del Diagnóstico 2015 de las 34 instituciones legislativas del país, en este principio de participación ciudadana y rendición de cuentas se observó el cumplimiento de 40% de los elementos básicos, con lo que la Constituyente estuvo 18 puntos porcentuales por encima de lo observado en el país.
 - Del conjunto de información de la Constituyente se cuenta con votaciones en el Pleno, asistencia de legisladores, obligación de presentar informes de labores y mecanismos de participación ciudadana en la elaboración, discusión y aprobación de proyectos legislativos. En este último elemento vale la pena referir que hubo cinco mecanismos para incorporar la participación ciudadana a la construcción,

el debate y la aprobación del proyecto de Constitución: propuestas ciudadanas, carpa ciudadana, audiencias públicas, debate abierto de comisiones, y la consulta a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

- El Pleno de las y los diputados constituyentes determinó que se recibirían propuestas ciudadanas (en total fueron 978), las cuales se turnaron a comisiones, se dictaminaron y votaron. También en las mesas de trabajo dentro de las comisiones dictaminadoras la participación ciudadana, los grupos de interés y especialistas tomaron lugar como parte de la discusión de distintos temas.
 - Incluso la Constituyente colocó una carpa en la plaza Tolsá (en el Centro Histórico de la ciudad) para recibir audiencias públicas y desarrolló la consulta a pueblos y barrios originarios y a población indígena residente en la ciudad, que se llevó a cabo por el organismo electoral local.
 - No obstante, no se contó con plataformas o mecanismos de interacción constituyentes-ciudadanos, pues no hubo ni un sitio web que respondiera a estándares de parlamento abierto ni hubo oficinas de enlace permanente de atención ciudadana, teléfonos para contactar ni información de votaciones en comisiones en el sitio web. La información de votaciones en comisiones fue recabada posterior al cierre de la Constituyente.
- *Accesibilidad y difusión con 50 por ciento.*
 - A pesar de que la Asamblea Constituyente trabajó a puertas abiertas en comisiones y el Pleno, hubo limitaciones al acceso físico por las características de las instalaciones y no hubo prácticamente transmisión en vivo de las sesiones de las comisiones y los grupos de trabajo, de tal forma que en los elementos básicos de parlamento abierto en el principio de accesibilidad se contó con 50% de cumplimiento.
 - Se transmitían las sesiones del Pleno en vivo gracias al apoyo del Canal del Congreso, las cuales pueden consultarse en archivo digital en

la opción de video en demanda en <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod>.

- De las sesiones de trabajo en comisiones se cuenta con la información de audios y videos que está en manos del archivo entregado en original a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- *Datos abiertos con 33 por ciento.*
 - El cumplimiento promedio en datos abiertos de los 34 legislativos del país fue de 0.3 por ciento en 2015.
- *Conflicto de interés con 29 por ciento.*
 - El principio 9 sobre conflictos de interés es el de menor cumplimiento por parte de la Asamblea Constituyente, pues observó dos de los nueve elementos que lo conforman: la presentación de declaraciones de intereses de las y los legisladores y que éstas fueran públicas. Pese al cumplimiento de 29%, hay que resaltar que es el primer Legislativo en México que publica declaraciones de intereses.
 - La Constituyente no reguló el cabildeo ni publicó la lista de cabildeos, no previó excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que hubiera un potencial conflicto de interés, no se rigió por ningún código de conducta ex profeso ni se registraron conflictos de interés ante la Mesa Directiva.
 - Cabe resaltar que el promedio de cumplimiento del principio de conflicto de interés en los 34 legislativos del país fue de 16% en 2015, por lo que la Constituyente casi duplicó en cumplimiento. Sin embargo, los elementos básicos están muy por debajo de lo deseable, sobre todo porque es información que se requiere para prevenir y detectar potenciales actos de corrupción.
- *Estado abierto.* Las y los diputados constituyentes establecieron que el Congreso de la Ciudad de México se rigiera por los principios de parla-

mento abierto, como lo señala el numeral 4 del apartado A del artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México.¹¹

- Con estas disposiciones, el texto constitucional de la capital del país queda como referencia al ser la primera Constitución de México que establece el parlamento abierto y el gobierno abierto –para el Poder Ejecutivo local– como obligaciones públicas que se han de cumplir.

5. Conclusión

Los retos de la aplicación de los elementos de parlamento abierto que buscan abonar a la legitimidad de la representación son inagotables. Lo que es indudable es que la representación legislativa sin apertura no cabe más en democracia y para lograrla se requiere de un marco legal que permita la exigibilidad de la información y la apertura, pero también de acciones concretas para implementarlas, así como de usuarios que verifiquen y analicen la información generada.

En tal sentido, la implementación del parlamento abierto en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se enfrentó a distintos factores: a una coordinación de transparencia y parlamento abierto proveniente de la sociedad civil, con lo que escapó de la estructura jerárquica tradicional de una área legislativa técnica; a no contar con una estructura adecuada ni recursos suficientes para operar con idoneidad, y a no tener un sitio web que albergara la información recabada.

Sin embargo, hay que reconocer que contamos con información de principio a fin de las actividades de un Legislativo cuya única actividad fue aprobar la Constitución de la capital del país. Fue la primera asamblea que experimentó la implementación de los principios de parlamento abierto; observó 65% de cumplimiento de los elementos básicos, con lo que se colocó como puntera frente al resto de los legislativos en México.

¹¹ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Termino con recordar que en la Semana Internacional de Transparencia Legislativa, que se desarrolló del 15 al 25 de septiembre 2014, la comunidad internacional de organizaciones de monitoreo parlamentario hicimos un llamado a los parlamentos nacionales del mundo para que *convirtieran* su información parlamentaria en abierta por defecto –*open by default*–. De acuerdo con la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, *abierta por defecto* implica la publicación proactiva de datos, en formatos abiertos y estructurados, y de forma gratuita.

“Creemos que ha llegado el momento en que los parlamentarios alrededor del mundo fortalezcan sus roles como representantes elegidos por y para el público, y asuman que las nuevas tecnologías de la información están transformando el modo en el que las sociedades se conectan, se comunican y se gobiernan”, refiere la carta que entonces enviamos a congresos y legisladores.

Cabe agregar que “*los parlamentos acumulan información no para su consumo como destinatarios últimos, sino en su capacidad de servidores del bien común, y por lo tanto esta información pertenece a los ciudadanos*”. Es la premisa fundamental del parlamento abierto y es preciso recordarlo.

Confiamos en que la experiencia de la Asamblea Constituyente –con sus restricciones y alcances– sea útil para impulsar e implementar la tan indispensable y tristemente postergada apertura del resto de los 34 legislativos del país.

6. Referencias

Acuerdo de la Mesa de Consulta, por el que se propone al Pleno la designación de los órganos técnicos y administrativos de apoyo a los trabajos de la Asamblea, de conformidad con el numeral 1 del artículo 54 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 16 de noviembre de 2016, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161116-I.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

Acuerdo de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por el que se proponen al Pleno disposiciones generales por el que

se integra el Comité de Transparencia de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y se habilita a la Unidad de Transparencia y Parlamento Abierto como Unidad de Transparencia, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 22 de diciembre de 2016, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161222-I.pdf>>, página consultada el 15 de diciembre de 2017.

Acuerdo del Comité de Transparencia, por el que se aprueba el formato final de declaración de intereses que deben presentar las y los integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 10 de enero de 2017, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170110.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Declaración de intereses”, 2017, disponible en <<https://drive.google.com/drive/folders/0B0qv5e2iqGvoQUhCN2dzc0RxMHM>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

———, “Versión estenográfica de la sesión del jueves 22 de diciembre de 2016”, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20161222.html#comus>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

———, “Versión estenográfica de la sesión del martes 10 de enero de 2017”, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170110.html>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

———, “Versión estenográfica de la sesión del viernes 30 de septiembre de 2016”, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20160930.html>>, página consultada el 13 de diciembre de 2017.

Aviso por el que se da a conocer de manera íntegra el Acuerdo por el que se modifica el dictamen de la tabla de aplicabilidad de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México que le servirá de apoyo para la publicación de las obligaciones de transparencia que debe publicar en su portal de internet, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 26 de diciembre de 2016, disponible en <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ea77bc597cc39d358cf7efc21853f808.pdf>, página consultada el 14 de diciembre de 2017.

Cebrián Zazurca, Enrique, “Las Cortes de Aragón como parlamento abierto: los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamenta-

- rios”, en *Estudios de Deusto*, vol. 65, núm. 2, Universidad de Deusto, julio-diciembre de 2017, disponible en <<http://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1374/1673>>, página consultada el 1 de marzo de 2018.
- Comunicación de la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto, mediante la cual se difunden los elementos básicos de parlamento abierto, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 25 de noviembre de 2016, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161125.pdf>>, página consultada el 1 de marzo de 2018.
- Comunicación de la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto, mediante la cual se difunden los elementos básicos de parlamento abierto, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 3 de diciembre de 2016, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161203-1.html#Comunicaciones>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.
- Comunicación de la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto, sobre la generación de archivos electrónicos de la información de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 18 de enero de 2017, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170118.pdf>>, página consultada el 1 de marzo de 2018.
- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Informe final de la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto*, México, 2017, disponible en <<https://drive.google.com/file/d/0B0qv5e2iqGvoQzZEB0xhcU1vQkk/view>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, disponible en <http://www.dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html>, página consultada el 1 de diciembre de 2017.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, México, 2015, disponible en <<https://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagn%C3%B3stico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

“Iniciativa #3de3”, disponible en <<http://tresdetres.mx/>>, página consultada el 15 de diciembre de 2017.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de mayo de 2016, disponible en <<http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia,%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20y%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

Nava Polina, María del Carmen, “Reacción legislativa al parlamento abierto en México”, conferencia dictada durante el Seminario de Transparencia Legislativa 2016. Hacia un Modelo de Parlamento Abierto en México, Senado de la República, 7 de noviembre de 2016, disponible en <<http://www.canaldelcon->

- greso.gob.mx/vod/reproducir/1_tf2bzs9p/Seminario_de_Transparencia_Legislativa_2016._Hacia_un_modelo_de_Parlamento_Abierto._Panel_II>, página consultada el 27 de octubre de 2017.
- Open Government Partnership's Legislative Openness Working Group, *Common Ethical Principles for Members of Parliament*, 2015, disponible en <https://drive.google.com/file/d/0ByP1nXAlz_meNFhLTFgxNIVtTVk/view>, página consultada el 27 de octubre de 2017.
- OpeningParliament.org, *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, 2012, disponible en <<https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.
- Padrón de Sujetos Obligados Supeditados al Cumplimiento de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2016, disponible en <http://www.jap.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6081&Itemid=>, página consultada el 27 de octubre de 2017.
- Plan de trabajo de la Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto y formato para la declaración de intereses de los constituyentes, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 22 de diciembre de 2016, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161222-II.html>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 30 de septiembre de 2016, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20160930-III.pdf>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.
- Robles, Johana, y Gerardo Suárez, “Poder Judicial de CDMX va contra transparencia”, en *El Universal*, México, 4 de marzo de 2017, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/03/4/poder-judicial-de-cdmx-va-contra-transparencia>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.
- “Tablas de aplicabilidad”, disponible en <<https://goo.gl/JiE3At>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Visión Legislativa, “Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México”, 22 de septiembre de 2014, disponible en <<http://visionlegislativa.com/declaracion-de-lanzamiento-de-la-alianza-para-el-parlamento-abierto-en-mexico-22sep14/>>, página consultada el 27 de octubre de 2017.

———, “Llamado internacional a la apertura legislativa”, 15 de septiembre de 2014, disponible en <<http://visionlegislativa.com/llamado-internacional-a-la-apertura-legislativa-15sep14/>>, página consultada el 1 de marzo de 2018.

———, “Valoración de Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”, 5 de marzo de 2018, disponible en <<http://visionlegislativa.com/valoracion-de-parlamento-abierto-de-la-asamblea-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico-5mzo18/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

Jacob Villagómez*

1. Resumen

Este trabajo describe y compara el sistema de comisiones de la representación parlamentaria de la capital del país. En él se identifica cuáles han sido las comisiones legislativas a lo largo de 21 años de trabajo legislativo, lo que permitió identificar la agenda parlamentaria de cada uno de los periodos legislativos en la Ciudad de México. También se muestra la evolución en el número de comisiones y comités, con ello se identificaron los momentos en que los órganos legislativos de la Ciudad de México presentaron mayor productividad creando el marco jurídico que rige actualmente a las y los habitantes de esta urbe.

2. Introducción

La representación política en la capital del país ha pasado por una serie de transformaciones significativas en las últimas décadas, desde la conformación del Departamento del Distrito Federal en 1928 hasta el reciente estatus de *entidad federativa* que presenta actualmente la Ciudad de México, el cual ha dotado a las y los representantes de nuevas facultades institucionales que han cambiado la forma de interactuar con sus representados. El Poder Legislativo en esta demarcación no ha estado exento de presentar cambios en su estructura y funciones a

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, maestro en Administración Pública por el Instituto Politécnico Nacional y politólogo por la UNAM. Secretario técnico del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

través del tiempo. Este trabajo se propone describir el desarrollo de los órganos de gobierno y las comisiones legislativas a partir del cambio institucional del Poder Legislativo que dio origen al Congreso de la Ciudad de México y la desaparición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Ello permitirá conocer cuáles son las diferencias y las semejanzas entre la estructura anterior y la actual, y así identificar las nuevas agendas que se encuentran dentro del Congreso de la ciudad o aquellas que dejaron de ser prioridad dentro del sistema de comisiones.

El presente artículo se desarrolla a través de dos apartados:

1. Una breve descripción teórica sobre la importancia de los órganos de gobierno y el sistema de comisiones en los parlamentos democráticos.
2. La evolución política y legal del Poder Legislativo en la Ciudad de México junto con el sistema de comisiones.

Cuando se estudian las legislaturas, el foco de atención suele estar centrado en la producción legislativa, las tasas de éxito o de fracaso, las relaciones Ejecutivo-Legislativo o las coaliciones partidistas; poco espacio de atención ocupan los órganos internos y específicamente las comisiones en el estudio de los congresos. Es por ello que el presente artículo intenta aportar teóricamente al estudio de las comisiones legislativas en los congresos subnacionales en México.

3. Las comisiones legislativas: la condición necesaria para desempeñar el trabajo parlamentario

El parlamento, la legislatura, el congreso o la asamblea es una institución imprescindible dentro de un sistema político, no sólo desde la perspectiva de la división de poderes sino también por la importancia de sus funciones. Existe una idea popular de que la labor de las legisladoras y los legisladores se realiza única y exclusivamente en esos amplios salones tapizados de curules, con una tribuna donde el orador realiza histriónicamente pronunciamientos para defender o criticar posiciones sobre determinados temas o políticas, y que en respuesta los demás representantes levantan el brazo en señal de aprobación o vociferan en

una señal de clara desaprobación. Gran parte de que esta idea sea alimentada día tras día se debe al rol que juegan los medios de comunicación de *subinformar*¹ lo que se realiza en el Poder Legislativo.

Lo cierto es que no todas las funciones que desempeñan las legislaturas las realizan en el Pleno. Existen otras actividades que también son de vital importancia para el funcionamiento del Poder Legislativo,² pero sin lugar a dudas la función de legislar es la más importante, es decir la creación y modificación de normas que serán obligatorias para una sociedad.³ Para que esta función pueda llevarse a cabo es necesario contar con un sistema de comisiones que se encargue de analizar las iniciativas de ley o piezas legislativas que requieren ser aprobadas por la mayoría de las y los representantes. Estas comisiones constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas; son paneles especializados para la discusión y el análisis de las iniciativas.⁴

Una comisión legislativa es un subgrupo de legisladores normalmente encargados de tareas organizacionales específicas; su principal responsabilidad se encuentra en la esfera decisional.⁵ Como lo afirman Eulau y McCluggage:

Las comisiones son unidades de acción colectivas institucionalizadas, especializadas, interactivas, intersticiales y estructuralmente similares que intervienen entre el miembro individual, el legislador en comisión, y la legislatura en su conjunto, de la cual tanto el miembro individual como la comisión forman parte.⁶

¹ Se entiende por *subinformar* a aquella información insuficiente que empobrece una noticia o incluso una falta de información. Véase Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1998.

² Casar, Marván y Puente mencionan que las legislaturas presentan cinco funciones: representación, legislativa, político-administrativa, de control y jurisdiccional. Véase María Amparo Casar *et al.*, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Mauricio Merino *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJ-UNAM/CIDE, 2010, pp. 331-405.

³ Philip Norton, “The Legislative Powers of Parliament”, en Cees Flinterman *et al.*, (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Amberes, Maklu Uitgevers, 1994, pp. 15-32.

⁴ Benito Nacif, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, CIDE (Documento de Trabajo núm. 116), 2000.

⁵ Ingvar Mattson y Kaare Strom, “Parliamentary Committees”, en Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995.

⁶ Heinz Eulau y Vera McCluggage, “Standing Committees in Legislatures: Three Decades of Research”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 2, mayo de 1984, pp. 195-270.

A pesar de que en ocasiones los sistemas de comisiones son complejos y poco visibles con respecto a lo que se hace en el Pleno, son el instrumento operador de la actividad política y legislativa de un parlamento,⁷ ya que fueron creados con la finalidad de ser un espacio deliberativo del trabajo legislativo donde las legisladoras y los legisladores construyen acuerdos y establecen las condiciones para generar un intercambio de opiniones con respecto a detalles del contenido de los asuntos que serán aprobados o rechazados por los plenos de los parlamentos.⁸

Las comisiones en una legislatura tienen una temática en particular y pueden ser ordinarias o especiales de acuerdo con los tipos de iniciativas que se presentan. En la literatura especializada se pueden identificar las siguientes funciones de las comisiones:

- Las comisiones pueden constituirse como un filtro de los asuntos, iniciativas o piezas legislativas que han de ser puestas a votación por el Pleno de la asamblea debido a que la mayoría de las iniciativas o propuestas de ley deben ser dictaminadas por una o más comisiones.⁹
- Como se señaló anteriormente, además de legislar, el parlamento tiene entre sus funciones adicionales la de controlar y fiscalizar la acción del gobierno, sobre todo cuando existen condiciones de excesos en el ejercicio del gasto público. Es por ello que las comisiones legislativas son los escenarios idóneos no sólo para legislar sino también para controlar la función gubernamental.¹⁰

⁷ Khemvirg Puente, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Info-DF, 2009.

⁸ Khemvirg Puente y Sarah Cerna, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, en *Estudios Políticos*, núm. 42, México, septiembre-diciembre de 2017, pp. 37-58.

⁹ Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009.

¹⁰ Cecilia Mora-Donatto, “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura”, en *ibidem*.

- Debido a la carga de trabajo que puede haber en las legislaturas, las comisiones surgen de la necesidad y los beneficios que encontraron los parlamentos al dividir su trabajo.¹¹
- La instalación de comisiones legislativas brinda a sus miembros niveles altos de especialización con respecto al resto de las legisladoras y los legisladores debido al trabajo temático que se desarrolla en estos subgrupos.¹²
- Podría pensarse que las y los miembros de las comisiones sólo realizan un trabajo técnico legislativo, pero en la práctica su participación presenta funciones políticas en el proceso de la representación ciudadana en la ley.¹³
- Las comisiones legislativas se erigen como foro de expresión para la colocación de ciertos temas en la agenda de las legislaturas.¹⁴ La creación de nuevas comisiones legislativas obedece a esta lógica.

Con esta explicación también se derriba la idea de que las comisiones legislativas tienen como única función dictaminar las iniciativas que llegan al Pleno de un congreso, sino que además presentan elementos de la institucionalización legislativa. La fortaleza del sistema de comisiones de un parlamento va a determinar el funcionamiento de la institución legislativa.

4. El sistema de comisiones en la evolución de la representación parlamentaria en la Ciudad de México

La representación parlamentaria en la Ciudad de México es relativamente reciente. Esto se debió en gran medida a la idea de la incompatibilidad geográfica de los poderes federales con un gobierno local, lo cual significaba que desde su

¹¹ José Pablo Abreu Sacramento, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, enero-junio de 2008, pp. 3-38.

¹² Khemvirg Puente, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, en *Estudios Políticos*, núm. 44, México, mayo-agosto de 2018, pp. 65-91.

¹³ Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*

¹⁴ Khemvirg Puente y Sarah Cerna, *op. cit.*

nacimiento en 1824 el Distrito Federal careciera de autonomía plena así como de un gobierno local auténtico.¹⁵ Ésa fue la justificación que limitó jurídicamente las capacidades y facultades de los órganos de gobierno de la capital del país,¹⁶ entre ellos el Poder Legislativo.

En dicho contexto, surge la pregunta de cuáles fueron las razones por las que el sistema político mexicano decidió abrir espacios de representación política en la Ciudad de México. Para responderla es necesario situarse en 1985. Por una parte, la rigidez constitucional que derivó en una rigidez autoritaria ocasionó una grave crisis de legitimidad en la ciudad en este año; por otra, se suscitó uno de los acontecimientos naturales más devastadores en las últimas décadas: el terremoto de septiembre de 1985, lo cual tuvo como resultado que la ciudadanía, el gobierno y los partidos políticos se plantearan la urgencia de diseñar esquemas de participación formal que incorporaran a la sociedad en la toma de decisiones.¹⁷

Fue así que mediante una reforma constitucional se creó en 1987 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) como instancia de representación ciudadana, la cual fue el producto de esta coyuntura. Dicha Asamblea desde su creación se estaba limitada institucionalmente, ya que sólo se encargaba de emitir bandos y reglamentos, es decir que tenía facultades reglamentarias pero no legislativas.¹⁸ Aun así, la creación de la ARDF fue el primer paso para democratizar a la capital del país,¹⁹ la cual hasta entonces era controlada desde los poderes federales.

La ARDF tuvo tres periodos que comprendieron de 1988 a 1991, posteriormente de 1991 a 1994 y finalmente de 1994 a 1997. Durante estas tres legisla-

¹⁵ Rosa María Mirón Lince, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa”, documento presentado en el XXIII Congreso Internacional de LASA, Washington, D. C., 6 a 8 de septiembre de 2001.

¹⁶ Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*

¹⁷ Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*

¹⁸ Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, *op. cit.*

¹⁹ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1998.

turas las y los asambleístas sesionaron en 422 ocasiones, aprobando en total 55 piezas legislativas entre reglamentos y leyes.²⁰

Así como hubo razones importantes para la creación de la ARDF, también hubo un acontecimiento trascendental que dio paso a un nuevo cuerpo legislativo en la ciudad: las elecciones presidenciales de 1994, que fueron el preámbulo de una nueva reforma electoral que se aprobó en 1996. Esta nueva reforma dotó a las y los capitalinos para elegir directamente a sus gobernantes, tanto a la nueva figura llamada jefe de Gobierno como a los titulares de las delegaciones y sobre todo a los integrantes de una nueva Asamblea que ahora serían llamados diputadas y diputados locales con facultades ampliadas.²¹ Fue así que en 1997 surgió la ALDF.

Ésta, desde su creación, vio pasar siete legislaturas a lo largo de 21 años. Durante ese tiempo se aprobaron diversas leyes que dieron forma al marco jurídico de la capital del país. El primer antecedente de cambio institucional de este órgano legislativo fue en la reforma electoral aprobada en 2015 que dotó al Poder Legislativo de la ciudad de facultades legislativas como otros congresos estatales. Finalmente, a partir del 17 de septiembre de 2018 entró en funciones el Congreso de la Ciudad de México, sustituyendo así a la ALDF.

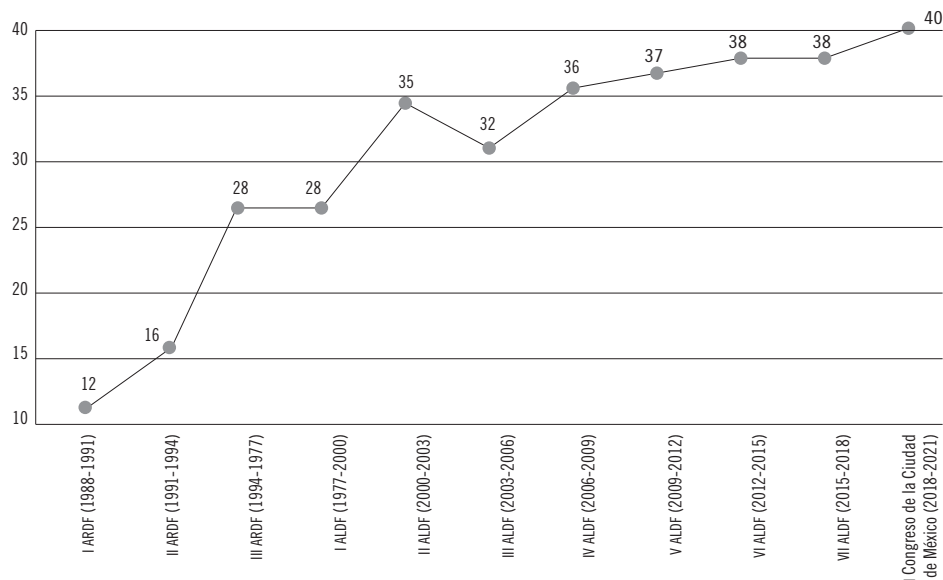
El recuento de la evolución institucional de la representación parlamentaria en la Ciudad de México resulta necesario para entender y analizar el sistema de comisiones. Este contexto explicará los cambios en el número de comisiones de los órganos de gobierno en la ciudad a través del tiempo.

En el gráfico 1 se muestra el desarrollo del número de comisiones de las instituciones legislativas de la ciudad. Como se puede apreciar, el número ha cambiado de acuerdo con las funciones y facultades que han presentado las legislaturas.

²⁰ Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, *op. cit.*

²¹ Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*

Gráfico 1. Número de comisiones ordinarias de los órganos de representación parlamentaria en la Ciudad de México, 1998-2019

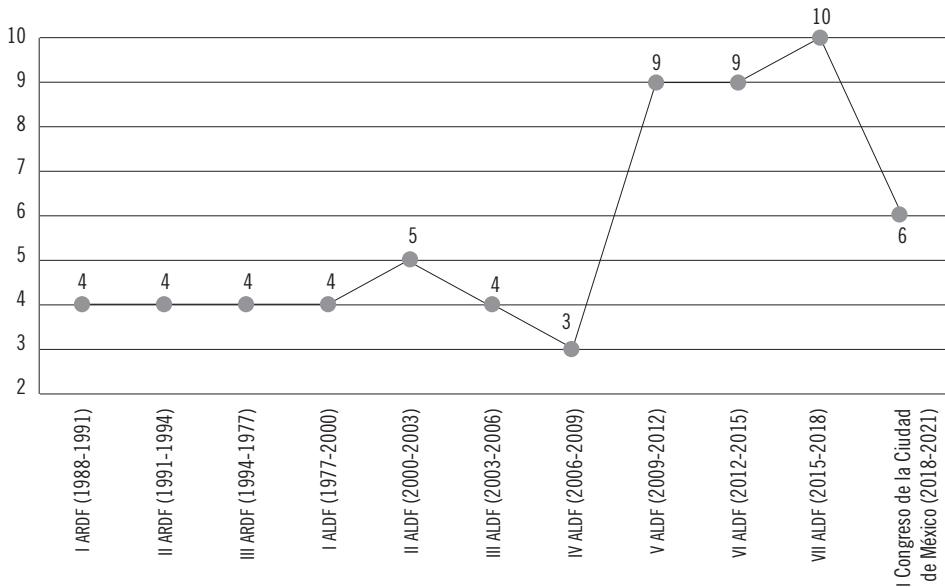


Fuente: Elaboración propia con datos de Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPys-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009; Manuel Granados Covarrubias, *La administración parlamentaria versus la administración pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, INAP, 2014; Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>>; y Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, ambas páginas consultadas el 12 de junio de 2020.

En el gráfico anterior se observa el incremento de las comisiones legislativas en las instituciones parlamentarias de la capital. Las comisiones de las legislaturas de la ARDF tuvieron un aumento importante en sus tres periodos, esto debido al recién creado modelo de representación parlamentaria en la ciudad. El número de comisiones se empezó a estabilizar a partir de la II Legislatura de la ALDF, teniendo pequeñas disminuciones pero manteniéndose estable hacia el final de esta Asamblea. La actual legislatura del Congreso de la Ciudad de México presenta el mayor número de comisiones en todo el periodo, con 40.

En lo que respecta a los comités, también han tenido un desarrollo diferenciado con el correr de los años. El gráfico 2 muestra el número de comités instalados en los 21 años de representación parlamentaria.

Gráfico 2. Número de comités de los órganos de representación parlamentaria en la Ciudad de México, 1998-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, *op. cit.*; Manuel Granados Covarrubias, *op. cit.*; Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

Este gráfico muestra que el número de comités se ha mantenido constante desde la instalación de la ARDF en 1988 hasta la VI Legislatura de la ALDF. A partir de la V Legislatura, en 2009, el número de comités se elevó de manera importante hasta el final de la ALDF. Para la nueva legislatura del Congreso de la Ciudad de México el número de comités empezó con seis.

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018

	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	✓							
		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4								✓
			✓	✓				
					✓			
5						✓	✓	
								✓

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
6	Protección al Empleo y Previsión Social	✓						
	Asuntos Laborales y Previsión Social			✓	✓	✓	✓	✓
7	Puntos Constitucionales e Iniciativas Ciudadanas							✓
	Asuntos Político- Electorales			✓	✓	✓	✓	✓
9	Atención Especial a Grupos Vulnerables	✓						
	Atención a Grupos Vulnerables			✓			✓	
	Atención Especial a Víctimas							✓
10	Atención a la Niñez						✓	
	Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados							
12	Ciencia y Tecnología e Informática	✓						

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	Comisión/Legislatura	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
	Ciencia, Tecnología e Informática		✓						
12	Ciencia y Tecnología			✓	✓	✓	✓		
	Ciencia, Tecnología e Innovación							✓	✓
	Deporte, Juventud y Recreación	✓							
13	Deporte y Recreación		✓						
	Deporte			✓	✓	✓	✓		
	Cultura Física, Recreación y Deporte								✓
14	La Juventud		✓						
	Juventud			✓	✓				✓
	Juventud y Deporte					✓	✓	✓	
15	Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad		✓						
16	Derechos Culturales								✓
17	Derechos Humanos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
18	Desarrollo Económico							✓
19	Desarrollo e Infraestructura Urbana		✓		✓		✓	
	Desarrollo e Infraestructura Urbana y Vivienda							✓
20	Desarrollo Metropolitano	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
21	Desarrollo Rural	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
22	Desarrollo Social	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
23	Desarrollo Urbano y Establecimientos de Reservas Territoriales	✓						
	Diversidad						✓	
25	Educación y Cultura	✓						
	Educación		✓	✓	✓	✓	✓	✓
26	Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias	✓	✓					

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (*continuación*)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
Comisión/Legislatura								
Normatividad Legislativa, Estudios y Políticas Parlamentarias					✓			
26				✓		✓		
Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias								
27		✓		✓	✓	✓	✓	✓
Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias								✓
Equidad y Género								
Igualdad de Género								
28								✓
Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales								
Fomento Cultural		✓						
29			✓	✓	✓	✓	✓	
Cultura								
Fomento Económico	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
30								
Gestión Integral del Agua				✓	✓	✓	✓	✓
31								

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
32	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
33	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
34							✓	
								✓
35	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
36								✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
37								✓
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
38	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (*continuación*)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
39								✓
40								✓
41								✓
42	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
								✓
43	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
								✓
					✓			
44						✓	✓	
								✓

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
Comisión/Legislatura	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
Vialidad y Tránsito Urbanos	✓	✓						
Transporte y Vialidad		✓	✓	✓	✓	✓		
Movilidad, Transporte y Vialidad							✓	
Movilidad Sustentable								✓
Turismo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Uso y Aprovechamiento del Espacio Público								✓
45								
46								
47								

Cuadro 1. Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
Comisión/Legislatura								
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
48							✓	
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México								
Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México								✓
49							✓	
Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales								
50	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de Khemvirg Puente, "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano", *op. cit.*; Manuel Granados Covarrubias, *op. cit.*; Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

El cuadro 1 muestra el desarrollo de las comisiones legislativas desde la creación de la ALDF en 1997 hasta la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. Como se mencionó en la primera parte de este texto, las comisiones legislativas se erigen como el espacio para la colocación de ciertos temas en la agenda de las legislaturas; la proliferación de estos subgrupos obedece a los tipos de iniciativas que se presentan en el Pleno.

En este cuadro se puede observar que existen comisiones legislativas que prevalecen a lo largo del tiempo, que estuvieron en todo el transcurso de las siete legislaturas de la ALDF e incluso permanecen en el I Congreso de la Ciudad de México. Ejemplo de ellas son las de Abasto y Distribución de Alimentos; Administración Pública Local; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Hacienda; Presupuesto y Cuenta Pública, y Turismo. La estabilidad en dichas comisiones significa que existe un grado de institucionalización en la agenda legislativa de la representación parlamentaria en la ciudad.

A lo largo de este recuento del sistema de comisiones también hay subgrupos que fueron fugaces y que sólo se crearon para una legislatura. Éstos son los casos de las comisiones de Atención a la Niñez en la VII Legislatura de la ALDF; Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados, y Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad en la II Legislatura de la ALDF; y Diversidad, y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México en la VII Legislatura de la ALDF.

En el cuadro 1 también se pueden observar las comisiones legislativas que cambiaron de nombre a través del tiempo. Tal es el caso de la comisión de Procuración de Justicia, creada en la I Legislatura y que posteriormente se denominó como Administración y Procuración de Justicia; o el de la comisión de Asuntos Indígenas, creada en la III Legislatura de la ALDF y que en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México es conocida como Pueblos, Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. Otros casos son las comisiones de Protección al Empleo y Previsión Social; Atención Especial a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología e Informática; Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias; y Vialidad y Tránsito Urbanos, entre otras.

Asimismo, es importante señalar aquellas comisiones legislativas que se crearon a partir del reordenamiento institucional que dio origen al Congreso de la Ciudad de México. Ejemplo de ellas son las comisiones de Alcaldías y Límites Territoriales; Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales;

Puntos Constitucionales e Iniciativas Ciudadanas; y Reconstrucción, esta última a partir del sismo ocurrido en septiembre de 2019.

En total, desde la creación de la ALDF en 1997 hasta el recién instaurado Congreso de la Ciudad de México se han instalado 50 comisiones legislativas, las cuales han dictaminado leyes, reglamentos y demás piezas legislativas del Distrito Federal y posteriormente de la Ciudad de México.

5. Conclusión

Durante este artículo se logró derrumbar la idea de que el trabajo legislativo se realiza sólo en el Pleno. El trabajo real de las y los legisladores se encuentra en las comisiones, ya que se trata de un espacio deliberativo y decisonal. La proliferación de las comisiones al interior de la ALDF responde a la necesidad de contar con más representantes especializados en determinados temas que se encuentran en la agenda legislativa.

El desarrollo del sistema de comisiones de las asambleas legislativas contribuyó a generar el marco legal de la Ciudad de México, función a la que había renunciado la representación política en la capital del país durante mucho tiempo.

A pesar de que la representación parlamentaria en la Ciudad de México es reciente y se trata del último congreso de las entidades federativas en crearse, esta institución ha logrado consolidarse en los últimos años. Ejemplo de ello es que en 2016 la ALDF obtuvo el mayor puntaje en el Índice de Parlamento Abierto en México, empatando con los congresos de Guanajuato y Puebla,²² que son los que tienen mayor antigüedad. Otro ejemplo es el puntaje más alto de los 32 congresos subnacionales en la medición en el Índice de Poder Presupuestario Whener en 2016, el cual mide la capacidad de un órgano legislativo para influir y decidir en la política presupuestaria.²³ Por último, en 2018 la ALDF fue uno de

²² Khemvirg Puente, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *op. cit.*

²³ Juan Jacob Villagómez Salgado, *Análisis comparado de los factores institucionales que afectan la incidencia de las legislaturas locales en la formulación de políticas públicas en México: la dinámica presupuestal*, 2016, tesis de maestría, México, IPN, 2016.

los congresos con mayor nivel de institucionalización legislativa, superado sólo por siete congresos subnacionales.²⁴

Estas mediciones demuestran que la representación parlamentaria en la Ciudad de México ha presentado avances en las materias de institucionalización, poder de decisión y transparencia. A pesar de su reciente creación, tales resultados en gran medida se deben a la estructura del sistema de comisiones que se creó en el parlamento de la ciudad.

6. Bibliografía

- Abreu Sacramento, José Pablo, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, enero-junio de 2008, pp. 3-38.
- Béjar Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009.
- Casar, María Amparo, *et al.*, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Merino, Mauricio, *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJ-UNAM/CIDE, 2010, pp. 331-405.
- Eulau, Heinz, y Vera McCluggage, “Standing Committees in Legislatures: Three Decades of Research”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 2, mayo de 1984, pp. 195-270.
- Granados Covarrubias, Manuel, *La administración parlamentaria versus la administración pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, INAP, 2014.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo>>

²⁴ Khemvirg Puente, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *op. cit.*

- 81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>, página consultada el 12 de junio de 2020.
- Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020.
- Mattson, Ingvar, y Kaare Strom, “Parliamentary Committees”, en Döring, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995.
- Mirón Lince, Rosa María, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa”, documento presentado en el XXIII Congreso Internacional de LASA, Washington, D. C., 6 a 8 de septiembre de 2001.
- Mora-Donatto, Cecilia, “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009.
- Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, CIDE (Documento de Trabajo núm. 116), 2000.
- Norton, Philip, “The Legislative Powers of Parliament”, en Flinterman, Cees, et al., (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Amberes, Maklu Uitgevers, 1994, pp. 15-32.
- Puente, Khemvirg, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Info-DF, 2009.
- , “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009.
- , “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, en *Estudios Políticos*, núm. 44, México, mayo-agosto de 2018, pp. 65-91.

- , y Sarah Cerna, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, en *Estudios Políticos*, núm. 42, México, septiembre-diciembre de 2017, pp. 37-58.
- Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1998.
- Villagómez Salgado, Juan Jacob, *Análisis comparado de los factores institucionales que afectan la incidencia de las legislaturas locales en la formulación de políticas públicas en México: la dinámica presupuestal*, 2016, tesis de maestría, México, IPN, 2016.
- Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1998.

SEGUNDA PARTE

**Elecciones, partidos y participación
ciudadana**

Representación política y género. De la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

Karolina M. Gilas*

1. Introducción

El cambio de estatus jurídico de la Ciudad de México y la adopción de una nueva Constitución son transformaciones sin precedentes en la historia de la capital del país. Su impacto atraviesa tanto por el diseño y el funcionamiento del sistema político y sus relaciones con la federación como por el reconocimiento y el ejercicio de las libertades y los derechos de las personas que habitan en la ciudad. Estos cambios deben por lo tanto imprimir su huella en los derechos a la participación y representación política de la ciudadanía en general y de las mujeres en particular.

En la Ciudad de México, como en el resto del país y el mundo, el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres llegó tarde (con el derecho al voto en 1953) y no tuvo un impacto esperado en la inclusión de las mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones públicas. Fue solamente a partir del cambio político y la transición democrática que se empezó a lograr la institucionalización de las demandas del movimiento feminista; “a partir de la creación de un verdadero sistema de partidos y la progresiva consolidación de procesos electorales competidos, las feministas han enfatizado cada vez más su labor al interior de los partidos políticos con miras a influir efectivamente sobre las po-

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y maestra en Ciencia Política por la Universidad de Szczecin, Polonia. Miembro de la @RedDePolitologas.

líticas públicas, de modo que éstas incorporen progresivamente un enfoque de género”,¹ y a través de la inclusión de las mujeres en los espacios de poder.²

Estos procesos transcurrieron tanto a nivel federal como en la Ciudad de México con la paulatina adopción y el fortalecimiento de las medidas afirmativas a favor de la representación política de las mujeres que permitieron finalmente lograr un Congreso paritario en 2018.³

El presente artículo pretende trazar la ruta de evolución por la que transitó la Ciudad de México en la construcción de la representación política de las mujeres que la habitan. Para ello, en el segundo apartado se realiza una breve revisión teórica del concepto de representación política partiendo de la clasificación ya clásica de Pitkin.⁴ En el tercer apartado se describe y analiza el desarrollo político y normativo que permitió pasar de un régimen de subordinación al Poder Ejecutivo federal hacia la autonomía política y la construcción de mecanismos de representación política en la Ciudad de México. El apartado cuatro aborda la manera en que fue construida la representación política de las mujeres, a través de las medidas afirmativas adoptadas inicialmente para el Distrito Federal, para enfocarse después en el nuevo régimen político adoptado en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM). Finalmente, en el apartado cinco se concluye acerca de la construcción de la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres ciudadanas de la Ciudad de México.

¹ Estela Serret, “El feminismo mexicano de cara al siglo XXI”, en *El Cotidiano*, núm. 100, marzo-abril de 2000, p. 50, disponible en <http://www.academia.edu/3193001/El_feminismo_mexicano_de_cara_al_siglo_XXI>, página consultada el 17 de enero de 2020.

² Marta Lamas, “De la A a la Z: A Feminist Alliance Experience in Mexico”, en Victoria E. Rodríguez, *Women's Participation in Mexican Political Life*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 103-115.

³ Karolina M. Gilas, “Los derechos políticos de las mujeres en la Ciudad de México. ¿MujerEs CDMX?”, en Lorena Margarita Umaña Reyes (coord.), *Reflexiones interdisciplinarias sobre la ciudadanía de género. Mujeres en la Ciudad de México*, México, UNAM/Orfila Valentini, 2018, pp. 67-85.

⁴ Hanna Fenichel Pitkin, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

2. Representación política de las mujeres: sin presencia no hay influencia

Históricamente, y durante una importante parte del desarrollo de nuestra civilización, las mujeres han sido excluidas de la vida pública y la participación en la toma de decisiones políticas. El reconocimiento de su derecho a votar fue tardío, dándose en los países democráticos entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Una de las expectativas importantes era que a partir del reconocimiento del sufragio femenino las mujeres lograran la representación de sus intereses en el ámbito público.

Representar significa en su visión tradicional “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos”.⁵ En este sentido, la representación se puede dar en diversas formas y a través de mecanismos distintos. Pitkin, la autora de la conceptualización clásica de esa idea, distingue cuatro tipos de representación: formal, simbólica, descriptiva y sustantiva. La representación formal identifica el vínculo entre el principal y el agente a través de los mecanismos institucionales que generan la autorización para que el agente actúe a nombre del principal; y de control, mediante los cuales las y los electores pueden castigar a los representantes que no cumplen con su mandato. La simbólica se basa en la idea de suplir al agente y el significado que el agente tiene para el principal. La descriptiva se centra en la idea de la semejanza entre los representantes y representados. Finalmente, la sustantiva señala que los representantes deben actuar en nombre y a favor de los intereses de los representados.

Esa conceptualización parece apuntar a la representación sustantiva como la forma más completa de la relación entre el principal y el agente, ya que conlleva una articulación importante de sus intereses. Sin embargo, algunos autores reivindican el concepto de la representación descriptiva, señalando su utilidad en el caso de los grupos tradicionalmente excluidos. Así, Jane Mansbridge⁶ señala que la representación descriptiva va más allá de la semejanza de las característi-

⁵ *Ibidem*, p. 209.

⁶ Jane Mansbridge, “Rethinking Representation”, en *The American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, noviembre de 2003, pp. 515-528.

cas *visibles* (género, etnicidad, idioma, etc.), pues se basa más bien en las experiencias compartidas.

Teniéndolo en mente, queda plausible sostener que la representación más cercana a la descriptiva podría cumplir bien con dos funciones principales del sistema representativo en un Estado democrático: la deliberación y la agregación. Si la discusión legislativa debe transformar intereses creando comunidad y al mismo tiempo generar legitimidad para las decisiones que pretenden aglutinar los intereses contrapuestos, entonces la representación descriptiva permite que las diferentes visiones y experiencias que tienen las personas pertenecientes a distintos grupos sean visibles en el debate.⁷ Asimismo, resulta favorable para los grupos que han experimentado discriminación y exclusión, al permitirles insertarse en el debate, reducir la desconfianza y crear un reconocimiento social para su presencia y habilidad en el ejercicio del poder; al mismo tiempo que eleva la calidad del debate y fomenta la legitimidad de las decisiones tomadas.⁸

Entonces sí, como señala Pitkin,⁹ representar significa actuar en el interés de las y los representados, la presencia en los espacios de articulación de estos intereses llega a ser una condición mínima necesaria para que se produzca la representación. De ahí la ampliamente aceptada postura que reconoce la necesidad de adoptar medidas especiales encaminadas a incrementar la representación descriptiva de las mujeres con la expectativa de que con el tiempo ésta permitirá la transformación del ejercicio de la política, la representación de los intereses de las mujeres y su influencia en la toma de las decisiones públicas.

Precisamente para alcanzar la inclusión efectiva y permitir la participación de las mujeres en la toma de decisiones colectivas los países democráticos adoptaron una serie de medidas especiales encaminadas a incrementar la representación política femenina y lograr la igualdad de género. Por ello la historia de la construcción de la representación política de las mujeres es, en una parte importante, la historia de la evolución de las medidas especiales y cuotas de género. Esa dinámica es propia de la región, de México y por supuesto de la Ciudad de México.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ Hanna Fenichel Pitkin, *op. cit.*

3. Del régimen de excepción a plenitud de derechos: la representación política en la Ciudad de México

Desde la primera Constitución de México, aprobada en 1824, la Ciudad de México fue elegida como la capital y sede de los poderes federales y por esa razón recibió un régimen político especial, siendo gobernada por el gobierno federal. Bajo ese régimen las y los habitantes del Distrito Federal, situado en esta ciudad, participaban en la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados, aunque no contaban con un órgano de representación propio.¹⁰

Casi un siglo después, el nuevo sistema político surgido de la revolución mantuvo el estatus especial del Distrito Federal, carente de un órgano legislativo. De acuerdo con la Constitución de 1917 un gobernador, designado por el presidente de la república, encabezaría el Poder Ejecutivo del Distrito Federal, mientras que el único órgano a cargo de legislar para y sobre éste sería el Congreso de la Unión. Dicho esquema fue completado por una división territorial de municipios libres.

Debido a la frecuencia de conflictos entre los tres poderes, en 1928 una reforma desapareció a los municipios, creando en su lugar a las delegaciones y subdelegaciones, y trasladando “todas las funciones del Ayuntamiento al poder central, que era el encargado de encomendar las tareas administrativas a los delegados”.¹¹ Estas reglas reflejaban la idea de despolitizar a la capital para convertirla en un terreno neutral en el que pudieran convivir y negociar las diversas fuerzas políticas bajo un importante control presidencial.¹²

Dicho régimen siguió vigente, sufriendo únicamente ajustes menores, hasta 1987 cuando fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Su integración, similar a la existente en la Cámara de Diputados y la mayoría de las legislaturas estatales, se daba bajo un sistema electoral mixto, combinando la elección de 40 representantes bajo el principio de mayoría rela-

¹⁰ Camilo Saavedra Herrera, *Democracia: el dilema de la participación y la representación*, México, IEDF, 2004, p. 77.

¹¹ *Ibidem*, p. 78.

¹² Soledad Loaeza, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, en *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1, 1995, pp. 100 y 101.

tiva y 26 con el de representación proporcional. La creación de la ARDF, aunque con funciones limitadas y de naturaleza consultiva y deliberativa (sin la facultad de legislar), fue un paso importante para la instauración de la representación política en el Distrito Federal.¹³

La primera elección de los representantes coincidió con el proceso federal de 1988, dando como resultado un órgano dominado por el partido hegemónico, pero con importante presencia de los partidos de oposición.¹⁴ Estos resultados mostraron la tendencia marcada por los resultados electorales que recibía el partido hegemónico en la capital,¹⁵ lo que reflejaba la oposición de la capital, escenario de diversos momentos de movilizaciones sociales, políticas y al final también electorales.

Posteriores reformas mantuvieron el estatus del Distrito Federal como dependiente de los poderes federales, reiterando la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación sobre y para el Distrito Federal, aunque se modificó el procedimiento de designación del titular del Ejecutivo. Dicho procedimiento establecía que el presidente debía elegir al regente de entre los diputados y senadores electos por el Distrito Federal y pertenecientes al partido que hubiera conseguido la mayoría en la ARDF. Asimismo, sometía esa designación a la aprobación del Senado.¹⁶

Finalmente, la reforma de 1996 implicó cambios importantes en el sistema político del Distrito Federal, dando paso a la elección directa del jefe de Gobierno y transformando a la ARDF en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la cual obtuvo la facultad de legislar sobre y para éste con la única excepción de la ratificación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por parte del Congreso de la Unión. La nueva Asamblea, electa en 1997, adoptó un nuevo Estatuto en el que imitó la injerencia del Ejecutivo federal en los asuntos del Distrito Federal, amplió sus facultades de control sobre el Ejecutivo local y amplió los derechos de participación ciudadana al introducir algunos mecanismos de participación directa.¹⁷ Esta reforma significó “un paso definiti-

¹³ Camilo Saavedra Herrera, *op. cit.*, p. 82.

¹⁴ *Ibidem*, p. 83.

¹⁵ Soledad Loaeza, *op. cit.*, p. 103.

¹⁶ Camilo Saavedra Herrera, *op. cit.*, p. 83.

¹⁷ *Ibidem*, p. 84.

vo en la apertura o liberalización del Distrito Federal”.¹⁸ Los cambios tuvieron de trasfondo el dismantelamiento paulatino del régimen autoritario en México y permitieron que el Distrito Federal se convirtiera, después de las elecciones de 1997, en el primer y más importante bastión de la izquierda que desde entonces ha mantenido el cargo de la Jefatura de Gobierno, así como las mayorías en la ALDF y las jefaturas delegacionales.

Una vez consumada la transición democrática, se han presentado diversas propuestas de cambio político para la capital, la mayoría de ellas encaminada a lograr plena autonomía y democratización de la Ciudad de México. Ninguna de ellas se concretó hasta que, posterior a las elecciones generales de 2012 y la adopción de Pacto por México, que articulara una agenda común entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) –que regresó a Los Pinos después de dos sexenios– y los partidos de la oposición, el 29 de enero de 2016 fue aprobada la reforma constitucional que reconoció la autonomía de la Ciudad de México y trazó la ruta para la aprobación de su Constitución.¹⁹

4. La representación política de las mujeres en la Ciudad de México

En el presente apartado se describe la evolución de las medidas afirmativas en favor de la representación de las mujeres en los órganos representativos de la Ciudad de México, con el fin de analizar su impacto en la integración de éstos. Para ello se traza la ruta de cambios legislativos en el diseño de la cuota de género a partir de las primeras recomendaciones incluidas en la legislación federal en 1993 y hasta la reforma constitucional de 2014 que adoptó el principio de paridad en la postulación de las candidaturas a los cargos de representación, así como los cambios que siguieron en la legislación local. Finalmente, se estudia la elección e integración de la Asamblea Constituyente y las decisiones relativas a

¹⁸ Hugo Alejandro Concha Cantú, “La evolución político-institucional de la Ciudad de México”, en Gerardo Esquivel *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 4. Estudios políticos*, México, IJ-UNAM/Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017, p. 62.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 64 y 65.

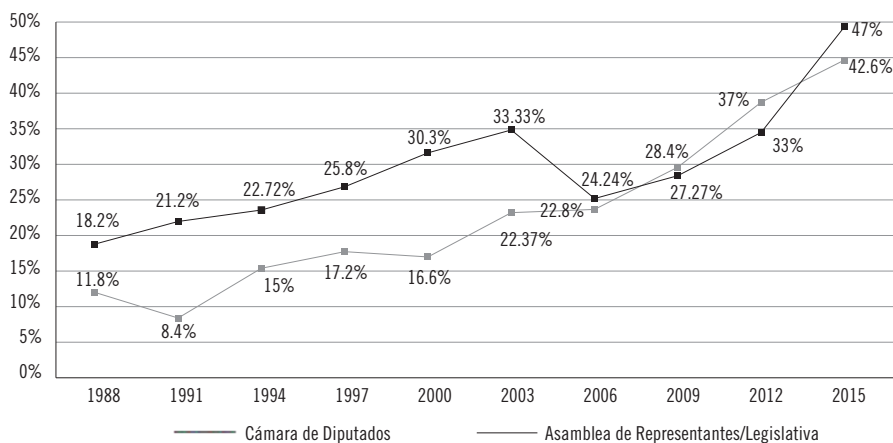
la construcción de una democracia paritaria, plasmadas por ésta en el texto de la CPCM adoptada en 2017.

La representación de las mujeres en la ALDF

Desde los inicios de la representación política en el Distrito Federal éste se ha colocado a la vanguardia nacional en términos de la proporción de las mujeres que ocupaban los cargos legislativos. Históricamente “ha sido una de las cámaras locales con mayor porcentaje de presencia femenina, y por tanto también a la hora de las candidaturas había una mayor participación de mujeres”.²⁰

En promedio, desde 1991 (creación de la ARDF) hasta 2015 (la última integración de la ALDF) la representación femenina en la Asamblea estaba por encima de la lograda en la Cámara de Diputados (con excepción del periodo 2009-2012).

Gráfico 1. Representación femenina en la Asamblea del Distrito Federal y en la Cámara de Diputados, 1988-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Proyecto #Mujeres Políticas*, 1 de mayo de 2017, disponible en <<https://igualdad.ine.mx/proyecto-mujeres-politicas/>>, página consultada el 12 de junio de 2020.

²⁰ Anna María Fernández Poncela, “Leyes, elecciones, cámaras y mujeres”, en *Revista de estudios de género La ventana*, vol. 2, núm. 19, 2004, p. 91.

Así, la primera integración de la entonces ARDF contaba únicamente con 12 mujeres (18.2% del total). Ese número subió a 14 (21.2%) en 1991 y a 15 representantes femeninas en las elecciones de 1994 (22.72%).²¹ La recién creada ALDF en 1997 logró la representación femenina de 17 diputadas (25.8%)²² y llegó a las 19 (30.3%) en el histórico proceso de 2000.²³ La ALDF fue de las primeras legislaturas en alcanzar la *masa crítica* de representación femenina –establecida en el umbral de 30%– de un órgano colegiado, a partir del cual se considera que la influencia del grupo subrepresentado en las decisiones se incrementa de manera significativa.²⁴

Cabe señalar que ya en 1993 fue introducida por la legislación federal (y retomada por las normativas locales) la cuota de género, construida como una recomendación modesta y acotada hacia los partidos políticos. La cuota fue fortalecida con la reforma de 1996 en la que se determinó que los partidos no debían postular más que 70% de candidatos de un solo género.²⁵ Aquella legislación no preveía mecanismos suficientes para lograr el cumplimiento de la cuota, por lo que “en la práctica se apreciaba un vacío, ya que los partidos ingresaban candidaturas ‘simbólicas’, como las candidaturas suplentes, o ubicaban a las candidatas en los últimos lugares de las listas de representación proporcional”.²⁶ Incluso era una práctica común que

²¹ Anna M. Fernández Poncela (comp.), *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, 1995.

²² Diego Reynoso y Natalia D’Angelo, “Leyes de cuotas y elección de mujeres en México ¿contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?”, 2004, p. 23, disponible en <http://www.quotaproject.org/Conference_papers/CUOTAS_SOMEE_2004.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

²³ Anna María Fernández Poncela, *op. cit.*, p. 117.

²⁴ Véanse Rosabeth Moss Kanter, “Some Effects of Proportions on Group Life”, en *American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 5, marzo de 1977, pp. 965-990; y Drude Dahlerup, “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics”, en *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 4, 1998, pp. 275-298.

²⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990 y abrogado el 14 de enero de 2008, artículo 175.

²⁶ Angélica Cazarín Martínez, *Democracia, género y justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (serie Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, núm. 2), 2011, p. 33.

las candidaturas femeninas en las listas de representación proporcional están incluidas en los lugares tan bajos, que es imposible que lleguen a ser electas por esa vía. Y las candidatas en la elección uninominal están postuladas en los distritos donde el partido sabe que no tiene posibilidades de victoria. Aun peor, algunos partidos (especialmente el PRI) postulan a muchas candidatas requeridas dentro del 30% de la cuota como suplentes.²⁷

Este fenómeno, reportado a nivel federal, ocurría también las elecciones locales. Los comicios del Distrito Federal se regían por la normativa del propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), por lo que les aplicaba la misma recomendación de incluir a mujeres en por lo menos 30% de las postulaciones realizadas por los partidos políticos. En la ciudad también eran comunes las evasivas a la cuota, que se mostraban básicamente en dos tendencias: 1) postulación de un mayor número de mujeres como candidaturas suplentes en lugar de las propietarias, y 2) una mayor inclusión de mujeres en las candidaturas por la vía de representación proporcional, aunque en las posiciones lejanas y de pocas posibilidades reales de acceder a los cargos.²⁸

La legislación del Distrito Federal en materia electoral se volvió autónoma a partir de 1999, con la adopción del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF).²⁹ Ello significó la aprobación de la cuota de género que fue un reflejo de la legislada a nivel federal: el mecanismo no era obligatorio y no existían sanciones por la omisión en las postulaciones de mujeres.

Fue en 2003, un año después de la reforma al Cofipe, que el CEDF también modificó la regulación de la cuota. La nueva regulación fijaba la cuota mínima obligatoria en la proporción 30-70 de las candidaturas propietarias, aunque promovía como objetivo la paridad en las postulaciones.³⁰ Asimismo,

²⁷ Victoria E. Rodríguez, *Women in Contemporary Mexican Politics*, Austin, University of Texas Press, 2003, pp. 11-14.

²⁸ Anna María Fernández Poncela, *op. cit.*, pp. 93-97.

²⁹ Yunuel Cruz Guerrero *et al.*, “Estudio de caso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Magdalena Huerta García y Eric Magar Meurs (coords.), *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, Inmujeres/Conacyt/ITAM/Fundación Friedrich Ebert, 2006, p. 337.

³⁰ Arturo Hernández Cruz, “Sub-representación femenina y cuotas electorales de género en el Distrito Federal, 1997-2012”, en Angélica Cazarín Martínez *et al.*, (coords.), *Federalismo electoral: experien-*

el CEDF establecía reglas específicas para la prelación de las candidaturas por el principio de representación proporcional, obligando a postular al menos una candidatura de género distinto en cada bloque de tres, aunque no determinaba la prelación de estas postulaciones.³¹ Cabe señalar que esa legislación permitía un amplio margen de interpretación para los partidos, admitiendo desde un registro paritario en las candidaturas por mayoría relativa (20 mujeres y 20 hombres) hasta un máximo de postulaciones del mismo género equivalente a 70% o 28 postulaciones.

En esta etapa de las cuotas empezó a ser claro que una parte de los obstáculos relevantes para el acceso de las mujeres a los espacios de poder se encuentra en las etapas previas a la contienda electoral e incluso a las contiendas internas de los partidos políticos:

en 2003 y 2006 el porcentaje de mujeres candidatas que fueron seleccionadas por elecciones internas fue prácticamente proporcional al porcentaje de mujeres que se registraron como precandidatas: es decir que las mujeres precandidatas que se registraron y que contendieron ganaron las elecciones internas en la misma proporción que los precandidatos varones en el caso del PRI (en 2003) y en una proporción muy parecida en el caso del PAN (2003 y 2006) y del PRD (2006). El principal obstáculo que impidió que un mayor número de mujeres accedieran a las candidaturas de mayoría relativa de los partidos en 2003 y 2006 fue el reducido número de mujeres que se registraron como precandidatas.³²

La elección de 2006 resultó ser relevante para el análisis de la representación femenina en la ALDF, ya que es el único proceso comicial en el cual la proporción de las diputadas sufrió un importante decremento frente a la tendencia de los procesos previos. Una caída de nueve puntos porcentuales derivó, en una parte importante, de la actuación del partido mayoritario. En aquella elección el Partido de la Revolución Democrática (PRD) había registrado solamente 20% de candidatas por el principio de mayoría relativa, lo que tuvo un impacto signifi-

cias locales, México, Somee/IFE, 2014, p. 70.

³¹ Yunuel Cruz Guerrero *et al.*, *op. cit.*, pp. 337-338.

³² Magdalena Huerta García y Eric Magar Meurs (coords.), *op. cit.*, pp. 275 y 276.

cativo en la reducción de la representación femenina, que decayó hasta 24.24%. Las elecciones de 2009 trajeron un mayor equilibrio, con 18 legisladoras equivalentes a 27.3 por ciento.³³

Más tarde, en 2010 una nueva reforma y adopción del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CIPEDF) fortaleció la cuota, elevándola a la proporción de 40-60 y señalando además que ésta se debe aplicar en las candidaturas propietarias. En las listas de representación proporcional ningún género podía rebasar 54% de las postulaciones, y entre las primeras cinco candidaturas de la lista al menos dos debían ser de género distinto. La reforma introdujo sanciones por incumplimiento, incluyendo la negativa de registro de la lista. Sin embargo, el CIPEDF mantenía la excepción al cumplimiento de la cuota cuando las candidaturas fueran elegidas mediante un proceso de elección interna. Adicionalmente, en ese año se amplió la cuota de género a las postulaciones a los cargos de las jefaturas delegacionales.³⁴ Como consecuencia, en las elecciones de 2012, celebradas bajo el nuevo esquema de la cuota, la ALDF regresó a 33% de representación femenina, con 22 legisladoras.

En 2014 el Congreso de la Unión adoptó una reforma constitucional que tuvo un importante impacto en la vida electoral de las entidades federativas y en la representación política de las mujeres. Conforme al principio de la paridad reconocido en el artículo 41 de la Constitución federal, las postulaciones a los cargos representativos debían incluir la mitad de las mujeres y la mitad de los hombres. La nueva legislación general (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) determinó además que las fórmulas postuladas en cada segmento (femenino y masculino) debían ser integradas por las personas del mismo género,³⁵ que en las listas de candidaturas por la vía de representación proporcional se debía aplicar el principio de alternancia,³⁶ y que estaba prohi-

³³ Arturo Hernández Cruz, *op. cit.*, pp. 83 y 84.

³⁴ *Ibidem*, p. 72.

³⁵ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; última reforma publicada el 27 de enero de 2017, artículo 232, numeral 2.

³⁶ *Ibidem*, artículo 234.

bido postular a las candidaturas de un solo género en los distritos en los que un partido hubiese obtenido la votación más baja en las elecciones anteriores.³⁷

Las modificaciones aprobadas por el Congreso federal fueron retomadas por la ALDF en la reforma al código electoral local. Sin embargo, en éste sí incluyeron dos reglas adicionales de relevancia para la representación política de las mujeres: se permitió que las mujeres fueran registradas como suplentes de los hombres, aunque no al revés;³⁸ y se determinó que las vacantes en la integración de la Asamblea debieran ser cubiertas por personas del mismo género.³⁹ Finalmente, las reglas para la postulación paritaria debieron ponerse en marcha para ambas listas de candidaturas por el principio de representación aplicables en el Distrito Federal: la registrada por los partidos y la de mejores perdedores.⁴⁰

La aplicación de las nuevas reglas en las elecciones de 2015 trajo los resultados esperados, logrando una integración casi paritaria de la ALDF con 31 legisladoras (47%) y 35 legisladores (53%), y demostrando la importancia de la implementación de las medidas afirmativas y su adecuado diseño para fortalecer la representación descriptiva de las mujeres.

La representación de las mujeres en la nueva Constitución y en el nuevo Congreso

Apenas un año después de las elecciones locales, las y los ciudadanos de la Ciudad de México pudieron elegir una Asamblea Constituyente, órgano facultado para generar una Constitución para la ciudad, la cual de esta forma iba a lograr la autonomía frente a los poderes federales y de igual manera que las demás entidades federativas.

La elección de la Asamblea Constituyente se llevó a cabo el 5 de junio de 2016 bajo las reglas exclusivamente previstas para tal fin. La Asamblea se inte-

³⁷ Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, artículo 3º, numeral 5.

³⁸ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre de 2010, artículo 244 *ter*.

³⁹ *Ibidem*, artículo 294, numeral 6.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 292.

gró por 100 diputaciones: 60 de éstas fueron electas por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción conformada por el territorio de la ciudad, 14 fueron designados por el Senado, 14 por la Cámara de Diputados, seis por el presidente de la República y seis por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El principio de la paridad de género fue aplicado y cumplido exitosamente en la elección de las 60 diputaciones, aunque otras acciones afirmativas que pretendieron incluir en la integración de la Asamblea Constituyente a las personas jóvenes e indígenas no trajeron los resultados esperados.⁴¹ Finalmente, la Asamblea fue integrada por 45 diputadas y 55 diputados.⁴²

La integración equilibrada de la Asamblea Constituyente se vio reflejada en el tratamiento que este órgano dio a la igualdad de género y al reconocimiento de la diversidad en el contenido de la nueva Constitución local. Así, la CPCM contiene un importante y amplio desarrollo normativo para la protección de los derechos de las personas pertenecientes a diversos grupos en situación de vulnerabilidad. El texto de la CPCM enumera 14 distintas categorías de personas a las que otorga protección reforzada: mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas de la diversidad sexual; personas migrantes y sujetas de protección internacional; víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de la libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas de identidad indígena; y personas pertenecientes a minorías religiosas.⁴³

Todas estas categorías reciben protección reforzada en la CPCM, que obliga a la ciudad a garantizar su participación en la toma de decisiones, a una vida libre de violencia y a la autorrealización. Asimismo, se compromete a promover medidas de nivelación y estrategias de visibilización, buen trato y convivencia

⁴¹ Patricio Ballados V., “La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México: elección *sui generis* de una entidad *sui generis*”, en Rosa María Mirón Lince (coord.), *Los estados en 2016: nuevos equilibrios regionales*, México, FCPYS-UNAM/La Biblioteca/IECM/TECM, 2018, pp. 111-113.

⁴² “Asamblea Constituyente”, en *Excelsior*, México, s. f., disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/especial/asamblea-constituyente/integrantes>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

⁴³ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 11, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.

armónica; así como a otorgar asistencia social y a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, todo ello tomando en cuenta el contexto particular de las personas pertenecientes a tales grupos.⁴⁴

Para cada una de estas categorías, la CPCM establece una serie de obligaciones y mecanismos especiales que en su conjunto pretenden garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de estas personas y eliminar las barreras a las que aún se enfrentan para lograr el goce de sus derechos y su plena inclusión en la sociedad. Asimismo, en otras porciones normativas establece otros mecanismos para lograr la igualdad de todas las personas.

En particular, para alcanzar la representación política en términos de igualdad entre hombres y mujeres, la CPCM estableció del principio de la paridad no solamente en la postulación de candidaturas a todos los cargos⁴⁵ sino también en la integración del Congreso,⁴⁶ el gabinete de la Jefatura de Gobierno,⁴⁷ el Poder Judicial,⁴⁸ los órganos autónomos⁴⁹ y las alcaldías.⁵⁰ De esta forma la CPCM se adelantó a la reforma a la CPEUM, adoptada en mayo de 2019, que reconoció la paridad en (casi) todo.⁵¹

Asimismo, la Constitución local se compromete a promover la igualdad sustantiva y tomar las medidas necesarias para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.⁵² En cuanto a algunos temas identificados con los intereses de las mujeres, la CPCM reco-

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 11.

⁴⁵ *Ibidem*, artículo 27.

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 29.

⁴⁷ *Ibidem*, artículo 32.

⁴⁸ *Ibidem*, artículo 36.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 46.

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 53.

⁵¹ Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019>, página consultada el 17 de enero de 2020. La reforma reconoció la paridad en las postulaciones a los cargos de representación popular y en la integración de los gabinetes federal y estatales, los ayuntamientos, los órganos autónomos y los tribunales federales de distrito y de circuito. Sin embargo, no lo prevé para la integración de las cámaras del Congreso de la Unión, la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵² Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado C.

noció también los derechos sexuales y reproductivos, en especial el derecho a “decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia”.⁵³ Por otro lado, los debates sobre el establecimiento de pensión para las personas no asalariadas (muchas de ellas mujeres amas de casa) y el reconocimiento y la protección del trabajo sexual (desempeñado en su mayoría por mujeres)⁵⁴ no lograron los consensos necesarios para su inclusión en el texto constitucional.⁵⁵

Los primeros comicios celebrados para integrar los órganos de representación y del Gobierno de la Ciudad de México fueron celebrados en 2018 con base en un nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Éste mantuvo en general los mecanismos de elección previstos anteriormente para la integración de la ALDF, aunque incluyó algunas reglas nuevas encaminadas a la lograr la paridad en la composición del Congreso de la Ciudad de México. En particular, previó un mecanismo de ajuste en la asignación de los escaños de representación proporcional para que, intercalando las candidaturas de las dos listas previstas (la registrada y la de mejores perdedores), se privilegie el otorgamiento de los curules al género subrepresentado hasta lograr la paridad numérica.⁵⁶ Un mecanismo similar fue previsto para la distribución de las concejalías que integran las alcaldías.⁵⁷

Como resultado de la aplicación de las nuevas normas, el primer Congreso de la Ciudad de México, electo en 2018, fue integrado de forma paritaria, con 30 diputadas y 30 diputados. Asimismo, en dichos comicios una mujer, Claudia Sheinbaum Pardo, fue electa en la Jefatura de Gobierno; sin embargo, las reglas

⁵³ *Ibidem*, artículo 11, apartado F.

⁵⁴ La literatura considera a las problemáticas que afectan a las mujeres en una medida mayor que a los hombres, en particular aquellas que se relacionan con la salud reproductiva, como intereses de las mujeres. Véanse Karen Beckwith, “Plotting the Path from One to the Other: Women’s Interests and Political Representation”, en María C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation: The Case of Women*, Oxford, Oxford University Press, 2014; y Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford, The Clarendon Press, 1995.

⁵⁵ “Qué sí y qué no se aprobó en la Constitución de la CDMX”, en *Excelsior*, México, 6 de febrero de 2017, disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/02/06/1144578>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

⁵⁶ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017, artículo 27.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 29.

encaminadas a lograr la paridad no resultaron efectivas en la integración de las alcaldías, ya que únicamente cuatro de las 16 están encabezadas por mujeres.⁵⁸

Como se advierte, la representación política de las mujeres en la Ciudad de México está íntimamente vinculada con la evolución política de la entidad. Empezó a ser un tema relevante, objeto de debates y de políticas públicas a partir de la emancipación de la ciudad (primero como Distrito Federal), que además tuvo como fondo los procesos de liberalización y de transición a la democracia. Sin éstos, posiblemente no hubiera llegado a ser viable la emancipación política de la ciudad ni de las mujeres que la habitan.

5. Conclusiones: ¿un Congreso paritario, una democracia paritaria?

El presente trabajo dio cuenta de la evolución política que vivió el Distrito Federal en su transformación en Ciudad de México, una entidad autónoma que participa en igualdad con las demás entidades de la federación. Ese tránsito de la “ciudad ignorada, manipulada y temida” fue marcado por los procesos de liberalización y democratización en los cuales las reformas políticas que le otorgaron cada vez mayor autonomía y reconocieron los derechos ciudadanos a la participación y representación política “se presentaron como cesiones de un gobierno autoritario ante diferentes momentos de enorme presión y demanda social, es decir, como respuestas a crisis de diversa índole”.⁵⁹

Dicho proceso fue acompañado de cambios relevantes de naturaleza social y política que posibilitaron el fortalecimiento de la representación política de las mujeres en la Ciudad de México. Los procesos de cambio de diversos niveles se fueron entrelazando y permitieron generar una dinámica que llevó a la autonomía de la ciudad como entidad política y a la construcción de una representación legislativa paritaria en el Congreso de la Ciudad de México.

⁵⁸ Layda Sansores San Román en Álvaro Obregón, Clara Brugada Molina en Iztapalapa, Patricia Ortiz Couturier en La Magdalena Contreras y Patricia Elena Aceves Pastrana en Tlalpan. Véase Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados”, México, IECM, 2018, disponible en <<https://portal.iecm.mx/estadisticas2018/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

⁵⁹ Hugo Alejandro Concha Cantú, *op. cit.*, p. 54.

La integración del Poder Legislativo por un igual número de hombres y mujeres refleja los esfuerzos por construir representación política descriptiva –basada en la inclusión de los representantes que se asemejen a sus representados–⁶⁰ en términos de paridad numérica, y en estos cambios se centró el presente trabajo. Sin embargo, quedan pendientes los análisis necesarios acerca de la representación sustantiva de las mujeres en la Ciudad de México –entendiendo por ésta la capacidad y posibilidad de influir en las decisiones colectivas y lograr que éstas reflejen las preferencias de las mujeres–⁶¹ y la capacidad de las regulaciones adoptadas por la CPCM para lograr una articulación y realización de intereses de esa naturaleza.

Si bien la Ciudad de México está a la vanguardia en cuanto a la participación política de las mujeres (con un Congreso paritario, la Jefatura de Gobierno ocupada por una mujer y un gabinete ejecutivo paritario) y el reconocimiento y la protección de los derechos reproductivos, otros indicadores muestran una desigualdad fuerte y patente. Las mujeres son sólo 36% del personal que labora en la administración pública, poseen únicamente 19.7% de las tierras en la ciudad, tienen acceso limitado a las actividades remuneradas (trabajan 42.31% frente a 76.44% los hombres), son mayormente afectadas por las deficiencias en el acceso a los servicios públicos básicos y son víctimas de una ola de violencia de género sin precedentes.⁶²

El enorme reto para la Ciudad de México y sus autoridades es la materialización de la representación política sustantiva y la construcción de la igualdad de género que vaya más allá de la presencia de las mujeres en los espacios de poder para extender la paridad lograda en la integración del Congreso a otros ámbitos de la vida política, social y económica, y con ello consolidar una ciudad democrática y paritaria.

⁶⁰ Hanna Fenichel Pitkin, *op. cit.*

⁶¹ Yvonne Galligan, “Theorizing Political Representation”, en Yvonne Galligan *et al.* (eds.), *Gender, Politics and Democracy in Post-Socialist Europe*, Farington Hills, Barbara Budrich, 2007; y Maria C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *op. cit.*

⁶² En el ámbito comunitario 88.2% de las mujeres ha sufrido violencia, 65.8% padeció violencia en alguna dependencia de gobierno y 41% ha vivido violencia en el ámbito laboral (psicológica y sexual), mientras que en las escuelas más de 50% de las mujeres ha sido víctima de violencia sexual y 29.2% de la psicológica. Según los datos oficiales, 77.4% de las mujeres casadas o que viven en pareja ha sido víctima de algún tipo de violencia. Véase Karolina M. Gilas, *op. cit.*

6. Bibliografía

- Álvarez, Melba, “La legislación con perspectiva de género en el Distrito Federal, ¿un cambio obligatorio en la cultura?”, en *El Cotidiano*, núm. 160, marzo-abril de 2010, pp. 23-28.
- “Asamblea Constituyente”, en *Excélsior*, México, s. f., disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/especial/asamblea-constituyente/integrantes>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Ballados V., Patricio, “La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México: elección *sui generis* de una entidad *sui generis*”, en Mirón Lince, Rosa María (coord.), *Los estados en 2016: nuevos equilibrios regionales*, México, FCPyS-UNAM/La Biblioteca/IECM/TECM, 2018, pp. 105-123.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma político-electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas”, en Fernández Santillán, José F., *et al.*, *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.
- Beckwith, Karen, “Plotting the Path from One to the Other: Women’s Interests and Political Representation”, en Escobar-Lemmon, Maria C., y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation: The Case of Women*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Cazarín Martínez, Angélica, *Democracia, género y justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (serie Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, núm. 2), 2011, 51 pp.
- Cedillo-Delgado, Rafael, “La paridad de género en las elecciones locales 2015 de Tabasco, Estado de México y Distrito Federal”, en *LiminaR*, vol. 14, núm. 1, enero-junio de 2016, pp. 186-201.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre de 2010.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990 y abrogado el 14 de enero de 2008.

- Concha Cantú, Hugo Alejandro, “La evolución político-institucional de la Ciudad de México”, en Esquivel, Gerardo, *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 4. Estudios políticos*, México, IJ-UNAM/Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2017, pp. 53-74.
- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Cruz Guerrero, Yunuel, *et al.*, “Estudio de caso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Huerta García, Magdalena, y Eric Magar Meurs (coords.), *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, Inmujeres/Conacyt/ITAM/Fundación Friedrich Ebert, 2006, pp. 331-338.
- Dahlerup, Drude, “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics”, en *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 4, 1998, pp. 275-298.
- Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Escobar-Lemmon, Maria C., y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation: The Case of Women*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Fernández Poncela, Anna María, “Leyes, elecciones, cámaras y mujeres”, en *Revista de estudios de género La ventana*, vol. 2, núm. 19, 2004, pp. 72-130.
- Fernández Poncela, Anna M. (comp.), *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, 1995.
- Galligan, Yvonne, “Theorizing Political Representation”, en Galligan, Yvonne, *et al.* (eds.), *Gender, Politics and Democracy in Post-Socialist Europe*, Farington Hills, Barbara Budrich, 2007.
- Gilas, Karolina M., “Los derechos políticos de las mujeres en la Ciudad de México. ¿MujerEs CDMX?”, en Umaña Reyes, Lorena Margarita (coord.), *Reflexiones interdisciplinarias sobre la ciudadanía de género. Mujeres en la Ciudad de México*, México, UNAM/Orfila Valentini, 2018, pp. 67-85.

- , y Mikaela J. K. Christiansson, “La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México”, en Freidenberg, Flavia, *et al.* (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, IECM/IJ-UNAM, 2018, pp. 145-166.
- , *et al.*, “El sistema electoral mixto en las entidades federativas”, en Ugalde, Luis Carlos, y Said Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, México, TEPJF, 2017, pp. 60-73.
- Hernández Cruz, Arturo, “Sub-representación femenina y cuotas electorales de género en el Distrito Federal, 1997-2012”, en Cazarín Martínez, Angélica, *et al.*, (coords.), *Federalismo electoral: experiencias locales*, México, Somee/IFE, 2014, pp. 65-92.
- Huerta García, Magdalena, y Eric Magar Meurs (coords.), *Mujeres legisladoras en México. Avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, Inmujeres/Conacyt/ITAM/Fundación Friedrich Ebert, 2006.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados”, México, IECM, 2018, disponible en <<https://portal.iecm.mx/estadisticas2018/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Proyecto #Mujeres Políticas*, 1 de mayo de 2017, disponible en <<https://igualdad.ine.mx/proyecto-mujeres-politicas/>>, página consultada el 12 de junio de 2020.
- Kanter, Rosabeth Moss, “Some Effects of Proportions on Group Life”, en *American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 5, marzo de 1977, pp. 965-990.
- Lamas, Marta, “De la A a la Z: A Feminist Alliance Experience in Mexico”, en Rodríguez, Victoria E., *Women’s Participation in Mexican Political Life*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 103-115.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; última reforma publicada el 27 de enero de 2017.
- Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.
- Loeza, Soledad, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, en *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1, 1995, pp. 99-158.

- Mansbridge, Jane, “Rethinking Representation”, en *The American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, noviembre de 2003, pp. 515-528.
- Mirón Lince, Rosa María, “Partidos y elecciones intermedias de 2009. Problemas para la construcción de mecanismos de representación y participación en México”, en *Estudios Políticos*, núm. 25, México, enero-abril de 2012, pp. 171-175.
- Phillips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, The Clarendon Press, 1995.
- Pitkin, Hanna Fenichel, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- “Qué sí y qué no se aprobó en la Constitución de la CDMX”, en *Excelsior*, México, 6 de febrero de 2017, disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/02/06/1144578>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Reynoso, Diego, y Natalia D’Angelo, “Leyes de cuotas y elección de mujeres en México ¿contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?”, 2004, disponible en <http://www.quotaproject.org/Conference_papers/CUOTAS_SOMEE_2004.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Rodríguez, Victoria E., *Women in Contemporary Mexican Politics*, Austin, University of Texas Press, 2003.
- Saavedra Herrera, Camilo, *Democracia: el dilema de la participación y la representación*, México, IEDF, 2004.
- Serret, Estela, “El feminismo mexicano de cara al siglo XXI”, en *El Cotidiano*, núm. 100, marzo-abril de 2000, disponible en <http://www.academia.edu/3193001/El_feminismo_mexicano_de_cara_al_siglo_XXI>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Vidal Correa, Fernanda, “La descentralización de los procesos de selección de candidatos en los partidos y su impacto en la nominación de mujeres en los Congresos Estatales de México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 217, enero-abril de 2013, pp. 171-195.
- , “La participación política en México: entendiendo la desigualdad entre hombres y mujeres”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 60, núm. 223, enero-abril de 2015, pp. 317-355.
- Zaremborg, Gisela, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en *Género y*

derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México, México, TEPJF, 2009, pp. 77-120.

Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Anexo 1. La evolución de las medidas afirmativas en la Ciudad de México

Cuadro 1.

Etapa	Año	Normativa	Reglas
I	1996	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendación de aplicar cuota 30-70 en las postulaciones.
II	1999	Código Electoral del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Cuota de género de 30-70.
III	2003	Código Electoral del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Cuota mínima de 30-70 y recomendación de paridad en las postulaciones. • En representación proporcional, en cada bloque de tres por lo menos una candidatura de género distinto.
IV	2010	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Cuota de género 40-60 en mayoría relativa. • No más de 54% del mismo género en las listas de representación proporcional. • Al menos dos candidaturas de género distinto en los primeros cinco lugares de la lista. • Sanción por incumplimiento. • Cuota en las candidaturas a jefaturas delegacionales.
V	2014	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	<ul style="list-style-type: none"> • Paridad en las postulaciones. • Fórmulas de un solo género. • Prohibición de postulaciones exclusivas en los distritos perdedores. • Alternancia en las listas de representación proporcional.
VI	2017	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> • Paridad en la integración del Congreso. • Realización de ajustes en la asignación de escaños de representación proporcional para lograr la paridad.

Participación ciudadana y el nuevo Congreso de la Ciudad de México

Luz María Cruz Parceros*

Entre el 15 de septiembre de 2016 y el 31 de enero de 2017 la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México llevó a cabo una serie de sesiones para redactar el primer texto constitucional de la Ciudad de México, el cual fue promulgado el 5 de febrero de 2017 y entró en vigor a partir del 17 de septiembre de 2018.

Resultado de una serie de complejos procesos políticos de participación ciudadana, negociaciones y acuerdos entre fuerzas partidistas a nivel nacional y local, el flamante texto refleja también la apuesta por encauzar diversas formas de expresión participativa mediante la vía de la institucionalización de sus prácticas; intención y práctica ya probadas que en otro momento marcaron la incorporación de diversas fuerzas políticas a la vía institucional.¹

El corolario es la reciente Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019.

El texto que la o el lector tiene en sus manos presenta un recorrido por el intrincado periplo que ha buscado la institucionalización de una diversidad de prácticas participativas en la Ciudad de México a partir de la idea de que la participación y su institucionalización corren y se manifiestan por carriles paralelos y en ocasiones equidistantes y que la nueva legislación ha quedado corta al no reconocer una serie de mecanismos informales de participación muy arraigados en la vida política de la ciudad, como por ejemplo el clientelismo. Lo anterior

* Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPys) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), adscrita al Centro de Estudios Políticos (CEP). Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales, opción Ciencia Política, por la UNAM; maestra en Estudios Sociales, línea Procesos Políticos, por la Universidad Autónoma Metropolitana; y doctora en Ciencias Políticas y Sociales, orientación Ciencia Política, por la UNAM. Coordinadora del CEP de la FCPys de la UNAM.

¹ Véase la reforma política de 1977 en diversos textos, entre ellos Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005.

puede ser consecuencia de una sobrevaloración del aspecto procedimental de nuestra democracia que prefiere alejar la mirada de ciertos comportamientos que también determinan una serie de reglas que conducen la participación por los terrenos de la informalidad.

Empezaremos entonces por revisar algunos momentos relevantes de la vida participativa en la Ciudad de México para comprender cómo cierto tipo de actores y demandas van a encontrar salida por la vía de la institucionalización partidista y cómo las formas que no logran ser incorporadas en la nueva institucionalidad reforzarán el uso de mecanismos tradicionales y arraigados en esta particular cultura participativa.

1. La vida participativa en la Ciudad de México

Necesaria aclaración como punto de partida es entender que la participación política se expresa de diversas maneras. Saltalamaccia y Ziccardi² han descrito cuatro formas de participación no excluyentes:

- *Institucionalizada*. La que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisiones.
- *Autónoma*. La ciudadanía participa mediante asociaciones civiles; el gobierno no organiza ni controla.
- *Clientelística*. La autoridad y los individuos o grupos se relacionan mediante el intercambio de favores o cosas.
- *Incluyente o equitativa*. Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social, y sin que medie el intercambio de favores.

En la Ciudad de México estas cuatro formas de participación han encontrado cauces de expresión de muy diversas maneras.

² Homero R. Saltalamaccia y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, enero-marzo de 2005, pp. 31-97.

Las formas de participación autónoma y clientelística tienen raíces muy profundas que cobran sentido a la luz del sistema autoritario, corporativo y de partido hegemónico prevaleciente desde los años treinta hasta finales de los ochenta, etapa donde el modelo presenta sus primeros signos de resquebrajamiento.

Movimientos iniciadores de cambios como el estudiantil en 1968, el Movimiento Urbano Popular (MUP) y su lucha por espacios habitacionales, el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD), la conformación de organizaciones de demandantes de vivienda después del sismo de 1985 y la lucha por el acceso a mecanismos de decisión y participación en la vida capitalina constituyen formas de participación con uno o varios de los atributos de la clasificación hecha por Saltalamaccia y Ziccardi.³

La forma de participación institucionalizada también tiene varias caras y en un contexto como el capitalino la encontramos fuertemente ligada a las formas de participación corporativas y clientelares.

La trayectoria que han seguido las diversas reformas para la Ciudad de México permite observar cambios y continuidades que a continuación referiremos.

En las audiencias públicas convocadas en 1986⁴ por la Secretaría de Gobernación (Segob) se planteó el tema de la democratización del Distrito Federal, que fue colocado a partir de entonces como elemento permanente de discusión. Ello impulsó modificaciones paulatinas en el marco constitucional federal hasta llegar a la redacción de un texto constitucional para la Ciudad de México.

La manera en que se ha tejido la vida participativa en la Ciudad de México ha seguido tan variadas rutas como tipos de actores participantes. Algunos han buscado caminos convergentes con la autonomía y la autogestión; otros más, impulsados desde el diseño de nuevos referentes institucionales para canalizar la participación por la vía eminentemente electoral de la representación, encontraron mecanismos como el *lobby* o cabildeo para la incorporación de sus temas en las agendas legislativas y de gobierno o se han mostrado receptivos para la

³ *Idem.*

⁴ El 19 de junio de 1986 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo del Ejecutivo para que la Segob convocara a partidos políticos nacionales, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos a participar en las audiencias públicas sobre la “renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal”. Véase Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 166.

experimentación de la participación por los canales formales de la democracia directa y participativa consignada en las diversas leyes de participación.

No obstante, los mecanismos tradicionales de presión y chantaje utilizados por otro tipo de actores no han dejado de ser utilizados y continúan mostrando su efectividad. Negociaciones de tipo clientelar mantienen su vigencia y la efectividad para el logro de las metas. Esta forma de participación se reproduce en un contexto a bastanza esquizofrénico que por un lado busca la promoción y el uso de los canales formales y por el otro perpetúa los arreglos informales cada vez que el periodo electoral se hace presente.

De necesaria consideración resultan los párrafos que anteceden, ya que en este texto nos ocuparemos de la revisión de la ruta formal que ha seguido la participación en la Ciudad de México.

2. Trazando rutas por el sendero de la formalidad

Los primeros intentos por crear instancias de representación se caracterizan por la búsqueda de mecanismos de legitimación más que instrumentos de participación. Y precisamente eso fueron las juntas de vecinos creadas en 1970, sobre las cuales se decía que buscaban ampliar la participación fuera del Consejo Consultivo (figura creada desde 1928). Lo cierto es que como las designaciones de sus integrantes se hacían a propuesta del delegado y los nombramientos los hacía el jefe del Departamento del Distrito Federal, este tipo de órganos funcionaban más para legitimar las decisiones gubernamentales que para promover espacios institucionales de participación democrática.⁵

Los años setenta y ochenta también se caracterizaron por la incorporación de ciertos mecanismos de participación que, impulsados desde el gobierno, procurarían no alterar el control clientelar que mantenía el gobierno sobre grupos y organizaciones. Por parte de las organizaciones, a principios de los años ochenta el surgimiento de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular

⁵ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 134.

(Conamup) y la conformación de la Coordinadora Regional del Valle de México y la Coordinadora Regional de Mujeres de esa zona parecían encauzar las demandas de los sectores marginados. No obstante, al mantener estructuras de participación muy cerradas con el dominio de una corriente hegemónica que dificultaba el ingreso de nuevos grupos la pérdida de poder e influencia fue inevitable.⁶

Hacia la segunda mitad de la década de 1980 algo empezó a cambiar. En el contexto de la reforma electoral que tendría lugar en 1986 la Segob convocó a una serie de audiencias públicas donde el tema de la democratización del Distrito Federal cobraría relevancia.

En el marco de esos debates, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se manifestaba por la preservación del Distrito Federal como sede de los poderes federales, con un jefe del Departamento y delegados nombrados por el presidente de la república; aunque también se manifestaba por la conformación de un Congreso local electo por sufragio universal, directo y secreto.⁷

Por otro lado, las propuestas del Partido Acción Nacional (PAN) iban más lejos: transformar al Distrito Federal en el Estado del Valle de México y contar con un gobernador electo por el pueblo. Planteaban también la transformación de las delegaciones en municipios con sus respectivos ayuntamientos electos y la creación de un Poder Legislativo local.

Dos eventos de gran magnitud confluyeron para que estos debates pudieran traducirse en cambios importantes para la vida democrática capitalina. El primero definido por su carácter eminentemente político, suscitado por el desconocimiento de los resultados oficiales y las acusaciones de fraude derivadas de los procesos en Puebla (1982) y Chihuahua (1983 y 1986); y el segundo ocasionado por un fenómeno natural, el terremoto de 1985, que contribuyó a la agi-

⁶ A. Cuéllar Vázquez, “Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal (una aproximación)”, en Lucía Álvarez Enríquez (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/Ceñich-UNAM, 1997.

⁷ Las propuestas pueden consultarse en Pablo Javier Becerra Chávez, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, UAM Iztapalapa/IEDF, 2005, pp. 291-357; y Ricardo Becerra *et al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997.

tación del debate en torno a los temas relacionados con la ausencia de espacios de deliberación, regulaciones y legislación adecuados para la vida de la capital.⁸

A estos eventos se agregaba un ingrediente adicional: las votaciones alcanzadas por el PRI en el Distrito Federal en los comicios de 1979, 1982 y 1985, que no solamente no le garantizaban mayorías (46.7%, 48.3% y 42.6%, respectivamente)⁹ sino que además representaban sus porcentajes de votación más bajos si se comparaban con el resto de los resultados alcanzados a nivel nacional.¹⁰

Fue en ese contexto que la reforma constitucional de 1986 dio paso a la creación de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).¹¹ Dicha reforma implicó la adición de un libro completo al Código Federal Electoral, el libro noveno, que abrió las primeras puertas a la representación en la capital al establecer las atribuciones y reglas relativas a la elección, la integración y los requisitos de la recién creada ARDF.¹²

Las facultades de esa Asamblea se limitaban a dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. También tenía facultades para enviar propuestas al presidente de la república de problemáticas de la ciudad para su consideración en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, la emisión de convocatorias para consultas públicas, la aprobación de nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia; y podía iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.¹³

⁸ Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, *op. cit.*, p. 192.

⁹ Pablo Javier Becerra Chávez, *op. cit.*, p. 317.

¹⁰ Luz María Cruz Parceró, *Participación ciudadana y preferencias electorales en el Distrito Federal 2000-2003*, tesis de maestría en Estudios Sociales, México, UAM Iztapalapa, 2006, disponible en <<http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspuam/presentatesis.php?recno=14221&docs=UAMI14221.PDF>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

¹¹ La Asamblea de Representantes fue creada mediante un decreto promulgatorio publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

¹² El libro noveno se adicionaría mediante un decreto firmado el 21 de diciembre de 1987 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1988. Véase Decreto por el que se adiciona el Código Federal Electoral con un Libro Noveno, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1988, disponible en <<https://sidof.segob.gob.mx/notas/4714095>>, página consultada el 1 de octubre de 2019.

¹³ *Idem.*

El artículo 368 establecía su integración con 40 representantes electos por el principio de votación mayoritaria y 26 por representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una circunscripción plurinominal y renovable cada tres años.

La ARDF se creó como un órgano de consulta, promoción y gestión de demandas ciudadanas, pero sus facultades fueron reducidas en la medida que se limitaron a funciones de reglamentación, frente a las cuales el gobierno capitalino sólo estaba obligado moralmente, en la medida que dicha obligación nunca alcanzó a plasmarse estatutariamente. No obstante, la experiencia positiva de la primera Asamblea fue suficiente para conquistar su legitimidad como órgano de intermediación política, pues sirvió para identificar problemas de la ciudad y expresar las quejas de los más diversos grupos capitalinos.¹⁴

Para la elección de asambleístas de mayoría se conservaba la misma demarcación federal con 40 distritos electorales uninominales.

De conformidad con el código electoral vigente, la primera elección de la ARDF fue organizada por la Comisión Federal Electoral, entonces presidida por el secretario de Gobernación e integrada por un senador, un diputado y los representantes de los partidos políticos en número proporcional a su votación.

Otro dato importante que determinaría la conformación de la primera Asamblea de Representantes fue la incorporación de la cláusula de gobernabilidad, de acuerdo con la cual si ningún partido alcanzaba 51% de la votación efectiva y ninguno obtenía tantos triunfos distritales como para tener la mitad más uno de los asambleístas (33+1=34), entonces al partido con más constancias de mayoría (triunfos distritales) se le asignaban tantos asambleístas por el principio de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mayoría absoluta.

Fue así que la primera ARDF (15 de noviembre de 1988 al 14 de noviembre de 1991) quedó conformada por una apretada mayoría de 34 diputados priístas, seguida por 18 del PAN y 14 de los partidos pequeños –Partido Mexicano Socialis-

¹⁴ Jacqueline Peschard, “1994: Voto y representación política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, en Germán Pérez Fernández del Castillo *et al.* (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 311.

ta, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En 1988, un proceso electoral federal ampliamente cuestionado y con evidencias de un fraude muy bien orquestado cuyo punto cumbre fue la *caída del sistema* funcionó como plataforma para el impulso de negociaciones y acuerdos que culminarían en la reforma electoral de 1990, la cual implicó la elaboración de un nuevo código y la creación del Instituto Federal Electoral. La reforma para el Distrito Federal mantuvo la facultad presidencial de nombrar al jefe del Departamento y ratificó las mismas facultades, estructura y formas de elección de la ARDF que fueran establecidas en la reforma previa.

Con base en esta reforma se eligió la segunda Asamblea de Representantes (15 de noviembre de 1991 al 14 de noviembre de 1994) que quedó en manos de una mayoría de 40 diputados priístas, 11 del PAN, siete del PRD y los ocho restantes distribuidos entre el PFCRN, el PPS y el PARM.

3. El plebiscito de 1993 y las primeras transformaciones del Distrito Federal

En 1992 un grupo de ciudadanos impulsó un plebiscito que tuvo lugar el 21 de marzo del año siguiente. Esa primera consulta buscaba recabar la opinión de los capitalinos en torno a tres temas: 1) ¿está de acuerdo en que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos mediante el voto secreto y directo de los ciudadanos?; 2) ¿está de acuerdo en que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio?, y 3) ¿está de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?

El ejercicio contó con la participación de 318 847 ciudadanos y fue organizado por la Fundación Rosenblueth; “84.8% se pronunció a favor de la elección de gobernantes, el 84.3% demandó la existencia de un Congreso local y el 66.5% optó por la creación del estado 32”.¹⁵

¹⁵ Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 707), 2014, disponi-

No obstante la reticencia del PRI para impulsar una reforma a nivel constitucional, los resultados del plebiscito y los acuerdos entre el PAN y el PRD llevarían a las modificaciones constitucionales y legales de 1993. El 25 de octubre se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el cual se reformaron 10 artículos constitucionales. La ARDF adquirió facultades legislativas, se estableció la creación de los consejos ciudadanos por delegación y dos años después se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (27 de mayo de 1995) de corta vida, ya que fue derogada un año después.

Con ese instrumento, el 12 de noviembre de 1995 se llevó a cabo la elección de los órganos de representación vecinal, resultando electos un total de 365 consejeros ciudadanos.

Uno de los propósitos centrales de la reforma de 1993 fue dotar al Distrito Federal de órganos de representación propios,¹⁶ para lo cual en el artículo 73 se confería al Congreso de la Unión la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo a esta entidad, excepto en la materias conferidas expresamente a la ARDF.¹⁷

En el artículo 122 se estableció que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los poderes de la Unión; también se anotaba la expedición del Estatuto con el fin de determinar atribuciones de los poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de sus órganos de gobierno, y señalaba como autoridades a la ARDF, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

A partir de la reforma de octubre de 1993 la tercera Asamblea adoptó la aposición de I Legislatura para después denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en virtud de un nuevo decreto publicado el 22 de agosto de 1996 en el cual se estableció que en su integración participarían diputados y ya no representantes, como se denominaban hasta esa fecha.¹⁸

ble en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>>, página consultada el 13 de septiembre de 2019.

¹⁶ Jacqueline Peschard, *op. cit.*, p. 324.

¹⁷ Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, disponible en <<https://sidof.segob.gob.mx/notas/4796060>>, página consultada el 7 de octubre de 2019.

¹⁸ Manuel González Oropeza, *Digesto constitucional mexicano. Ciudad de México*, México, SCJN, 2017.

En medio de un contexto altamente conflictivo y violento, iniciado con el levantamiento armado surgido en Chiapas la noche del 31 de diciembre de 1993 y seguido por el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio Murrieta el 23 de marzo de 1994, con el inicio del periodo de sesiones el 15 de abril de 1994 el Congreso de la Unión aprobaría una serie de reformas al Código Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales de 1990.

El 29 de junio de ese año, diputados de la LV Legislatura del Congreso de la Unión presentaron en sesión extraordinaria la iniciativa de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que confería a las y los capitalinos “el derecho a votar y ser votado[s] para los cargos de representantes a la Asamblea del Distrito Federal y de consejero[s] ciudadano[s] en las demarcaciones territoriales correspondientes”.¹⁹ Dicho Estatuto constituiría el “marco normativo adecuado para la distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos locales de gobierno de la ciudad, así como las bases para la organización y facultades de estos últimos”.²⁰

En él se incorporó la figura de consejos ciudadanos para “intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o aprobación de aquellos programas delegacionales que determinen las leyes”.²¹ En 1996 se llevó a cabo la primera elección de consejeros ciudadanos en la que, si bien en la letra se pretendió limitar la participación de los partidos políticos, lo cierto es que las altas exigencias en términos de los requisitos que se solicitaban “favorecieron la creación de asociaciones vecinales directamente vinculadas a los partidos pero simulando estar desvinculadas de éstos”.²²

Una situación similar se presentó con la elección de los comités vecinales en 1999, concebidos como órganos de representación de las unidades territoriales en las que se dividió el Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno confirió a los ciudadanos la prerrogativa de participar en un esquema de gobierno democrático, reiterando el “derecho a votar

¹⁹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativas presentadas en el segundo periodo ordinario del tercer año de la LV Legislatura*, 1994, disponible en <<http://cronica.diputados.gob.mx>>, página consultada el 7 de octubre de 2019.

²⁰ Iniciativa de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en Manuel González Oropeza, *op. cit.*

²¹ *Idem.*

²² Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 134.

y ser votado[s] para los cargos de representantes a la Asamblea del Distrito Federal y de consejero[s] ciudadano[s] en las demarcaciones territoriales correspondientes”. Por otro lado, también se reconoció la importancia de la representación “vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional, por lo que el proyecto reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los procesos de selección de quienes habrán de ocupar dichos cargos en los términos que dispongan las leyes”.²³

Los consejos ciudadanos se pensaron como mecanismos “a través de los cuales, los ciudadanos del Distrito Federal podrán participar en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal, que para las delegaciones determinen las leyes y el estatuto”.²⁴

En la tercera ARDF se conservaría la mayoría para el PRI, con 14 representantes del PAN, 10 del PRD, dos del Partido del Trabajo (PT) y dos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

4. La reforma de 1996 y la segunda ley de participación ciudadana

Para 1996 el tema de una reforma de mayor calado para el Distrito Federal era impostergable. En el marco del Acuerdo Político Nacional firmado el 17 de enero de 1995²⁵ el PAN, el PRI, el PRD y el PT se comprometieron a impulsar una reforma política con la participación de la ciudadanía. Para fines de octubre de ese año, en las mesas de diálogo para la reforma electoral la discusión fue abierta y el tema de la reforma política del Distrito Federal se colocó en un plano principal.²⁶

En este contexto, se logró la inserción de temas que darían paso a una nueva forma de organización de la representación en el Distrito Federal. Entre los siete

²³ Iniciativa de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en Manuel González Oropeza, *op. cit.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ La firma del acuerdo se realizó en la residencia oficial de Los Pinos ante el presidente Ernesto Zedillo y lo signaron los presidentes del PRI, María de los Ángeles Moreno; el PAN, Carlos Castillo Peraza; el PRD, Porfirio Muñoz Ledo; y el PT, Alberto Anaya.

²⁶ Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, *op. cit.*, p. 395.

temas que comprendía la reforma electoral de 1996 para el Distrito Federal se establecía la elección por votación universal, libre, directa y secreta de un jefe de Gobierno del Distrito Federal a partir de 1997; la integración de una Asamblea denominada legislativa conformada por 40 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 26 electos por el principio de representación proporcional mediante un sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal; y la elección directa, universal, libre y secreta de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales a partir de 2000.²⁷

La elección directa del jefe de Gobierno puso fin a la designación de las autoridades de la ciudad por parte del Ejecutivo federal; los anteriores delegados pasarían ahora a ser los titulares de las demarcaciones político-administrativas en virtud de que un artículo transitorio diferiría su elección hasta el proceso electoral de 2000.²⁸

Con base en dicha reforma se promulgó una segunda ley de participación ciudadana, aprobada por la ALDF el 26 de noviembre de 1998. Con esta ley la figura de consejos ciudadanos fue sustituida por la de comités vecinales y la representación fue constituida mediante una nueva organización territorial denominada unidades territoriales.

El primer trabajo que enfrentaría el recién creado Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) sería la organización de la elección de comités vecinales, que se encargarían de relacionar a las y los habitantes con los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales para supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión y los actos de gobierno desarrollados por éstos. En ese ejercicio la participación fue de 9.5% de una lista nominal de 6 036 486 electores.²⁹

La ley de 1998 fue remplazada por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 17 de mayo de 2004 con varias reformas y adiciones poste-

²⁷ *Ibidem*, pp. 417 y 418.

²⁸ Pablo Javier Becerra Chávez, “La legislación electoral del Distrito Federal”, en *Polis*, núm. 98, México, UAM Iztapalapa, 1999.

²⁹ Karla Valverde Viesca, “Cinco años de presupuesto participativo en el Distrito Federal. Un balance de la participación ciudadana”, en Karla Valverde Viesca *et al.*, *Ciudadanía y calidad de vida. Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*, México, FCPyS-UNAM/IECM/La Biblioteca, 2017, p. 183.

riores.³⁰ Esta ley de 2004 dio paso a la sustitución de los comités vecinales por comités ciudadanos que ahora se elegirían mediante asambleas ciudadanas electivas, organizadas en cada una de las unidades territoriales del Distrito Federal. La instancia de coordinación entre las autoridades de la demarcación territorial y las autoridades del Gobierno del Distrito Federal se denominaba Consejo Ciudadano Delegacional.

La reforma de 2010 incorporó la figura de organizaciones ciudadanas como un instrumento más de participación ciudadana. Se creó también la figura de consejos de los pueblos como órgano de representación ciudadana de los pueblos originarios, manteniendo la figura de autoridad tradicional de acuerdo con sus prácticas.³¹

Las modificaciones a la ley de 2010 mandaban al IEDF para que organizara las elecciones de comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Para ello se daba a la tarea de elaborar un catálogo de colonias y pueblos originarios y definir la cartografía para llevar a cabo la elección. El catálogo de 2010 arrojó un total de 1 775 colonias y 40 pueblos.

El 24 de octubre se llevó a cabo la elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Resultaron electos un total de 15 048 integrantes de 1 740 comités ciudadanos y consejos de los pueblos con 8.87% de participación correspondiente a 650 428 ciudadanos.

Después del controvertido proceso electoral federal de 2012 y en el marco de la firma de un nuevo acuerdo denominado ahora Pacto por México (2012), los actores involucrados se comprometieron a impulsar el nombre oficial de la Ciudad de México como capital de la república. Se dotaría de una Constitución propia al Distrito Federal; se revisarían las facultades del jefe de Gobierno y la ALDF; en el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsaría la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos y acorde con la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación; y

³⁰ Dos reformas en 2005: el 28 de enero y el 13 de julio; tres en 2010: 27 de mayo, 30 de noviembre y 30 de diciembre; tres en 2011: 17 de enero, 26 de marzo y 11 de noviembre; tres en 2013: 3 de abril, 3 de mayo y 13 de mayo; tres en 2014: 7 de marzo, 2 de mayo y 18 de diciembre; dos en 2016: 25 de mayo y 17 de noviembre; tres en 2017: 5 de abril, 27 de mayo y 7 de junio; y la última el 1 de abril de 2019.

³¹ Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, *op. cit.*, p. 444.

se definiría un esquema del Distrito Federal considerando su carácter de capital de la república.

En 2012 fueron aprobadas nuevas reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para dejar 12 instrumentos de participación: plebiscito, referendo, 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. Los órganos de representación ciudadana eran el Comité Ciudadano y el Consejo Ciudadano; y el Consejo del Pueblo se constituyó como órgano de representación de los 40 pueblos originarios que mantienen la figura de autoridad tradicional.

Con la ley de 2012 en 2013 se llevó a cabo la elección para renovar comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Se registró una participación de 12.03% de una lista nominal de 7 323 254 ciudadanos.

Ese año también se organizó la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2014. La consulta se realizó por internet entre el 24 y el 29 de agosto de 2013. También se colocaron mesas receptoras de votación y opinión el 1 de septiembre. La participación en este ejercicio fue la más alta registrada de todos los llevados a cabo hasta la última consulta de 2018: 11.96% de un padrón de 7 329 120 capitalinos.³²

La siguiente reforma a la ley de participación ciudadana se publicó el 18 de diciembre de 2014. Con base en ésta se llevó a cabo la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2015. Entre el 3 y 6 de noviembre se habilitó la plataforma para recabar la votación por internet y las mesas receptoras de opinión (MRO) se instalaron el 9 de noviembre.

De acuerdo con esta ley, los órganos de representación ciudadana serían el Comité Ciudadano, el Consejo del Pueblo, el Consejo Ciudadano Delegacional y el representante de manzana. Otro cambio importante fue que los comités ciudadanos ya no serían elegidos mediante asambleas ciudadanas electivas sino a través de una jornada electiva.

³² Karla Valverde Viesca, *op. cit.*, p. 184.

5. Una Constitución para la Ciudad de México y una nueva ley de participación ciudadana

Veinte años después de haber colocado la primera piedra para la democratización del Distrito Federal, entre septiembre de 2016 y el 31 de enero de 2017 los trabajos de un órgano constituyente trazarían una ruta con destino a la redacción de la primera Constitución Política de la Ciudad de México.³³

En abril de 2019 fue publicada una reforma a la ley de participación que dejó previsto mediante un artículo transitorio que la entrada en vigor de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México regularía los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y la ley que para tal efecto emitiría el Congreso de la Ciudad de México, de manera que el 12 de agosto de 2019 se publicaría el decreto abrogatorio de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para dar paso a la expedición de una nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.³⁴

En el texto constitucional se reconocen tres formas de participación: directa, participativa y representativa. Para la primera dispone las seis figuras que se anotan en el siguiente cuadro:

³³ En 1824 el Congreso determinó que la Ciudad de México se transformara en territorio federal como sede de los poderes federales. En 1827 los mismos diputados que participaron en el Constituyente redactaron una propuesta de Constitución para el Distrito Federal, la cual nunca se discutió ni se promulgó: *Proyecto de Constitución Política para el Distrito y Territorios de la Federación Mexicana*, 14 de enero de 1828. La Constitución de 1857 preveía la creación de un estado en la Ciudad de México, el Estado del Valle de México. Véase Manuel González Oropeza, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

³⁴ Decreto por el que se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se expide la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019, disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf>, página consultada el 16 de octubre de 2019.

Cuadro 1. Formas de participación en el texto constitucional

Figura	Descripción en el texto constitucional	Requisitos para su presentación	Autoridad que califica la procedencia	Procedimientos	Restricciones	Vinculatoriedad
Iniciativa ciudadana	Derecho de los ciudadanos para iniciar leyes y decretos, así como reformas a la Constitución. Puede tener el carácter de preferente.	Deberá reunir las firmas de por lo menos 0.13% de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad. Para ser preferente deberá contar con 0.25% de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad y ser presentada el día de apertura del periodo ordinario de sesiones.	Congreso de la Ciudad de México, en un plazo no mayor de 15 días hábiles.	Remite a la ley en la materia.	No procederá en materia penal, tributaria ni en aquella que contravenga los derechos humanos. No podrá realizarse cuando exista proceso electoral.	No vinculatoria.
Referéndum	Derecho ciudadano a aprobar reformas a la Constitución conforme al artículo 69 de ésta.*	Deberá ser solicitado por al menos 0.4% de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal y dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso de la ciudad.			No procederá en materia penal, tributaria ni en aquella que contravenga los derechos humanos. No podrá realizarse cuando exista proceso electoral.	Los resultados serán vinculantes cuando cuenten con la participación de por lo menos la tercera parte de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito respectivo. El Congreso de la Ciudad de México determinará la entrada en vigor de las leyes o decretos.

Cuadro 1. Formas de participación en el texto constitucional (*continuación*)

Figura	Descripción en el texto constitucional	Requisitos para su presentación	Autoridad que califica la procedencia	Procedimientos	Restricciones	Vinculatoriedad
Plebiscito	Derecho de las y los ciudadanos a ser consultados “para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencias del Poder Ejecutivo de la ciudad o de las alcaldías”.	<ul style="list-style-type: none"> a) Por lo menos 0.4% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo. b) La persona titular de la Jefatura de Gobierno. c) Una tercera parte de los integrantes del Congreso de la Ciudad de México. d) Las dos terceras partes de las alcaldías. 			No podrá realizarse cuando exista proceso electoral.	Los resultados serán vinculantes cuando cuenten con la participación de por lo menos la tercera parte de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito respectivo.
Consulta ciudadana	Derecho de la ciudadanía para que las autoridades sometan a su consideración “cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos o territoriales de la ciudad”.	Podrá ser solicitada por al menos 2% de las personas inscritas en lista nominal de electores del ámbito territorial correspondiente.			No podrá realizarse cuando exista proceso electoral.	Los resultados serán vinculantes cuando cuenten con la participación de por lo menos 15% de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito respectivo.

Cuadro 1. Formas de participación en el texto constitucional (continuación)

Figura	Descripción en el texto constitucional	Requisitos para su presentación	Autoridad que califica la procedencia	Procedimientos	Restricciones	Vinculatoriedad
Consulta popular	Derecho de la ciudadanía para que las autoridades sometan a su consideración cualquier tema de trascendencia para la ciudad.	<p>a) Por lo menos 2% de las personas inscritas en la lista nominal de electores.</p> <p>b) La persona titular de la Jefatura de Gobierno.</p> <p>c) Una tercera parte de las y los integrantes del Congreso de la ciudad.</p> <p>d) Un tercio de las alcaldías.</p> <p>e) El equivalente a 10% de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.</p>		Se realizará el mismo día de la jornada electoral local.	No procederá en materia penal, tributaria ni en aquella que contravenga los derechos humanos.	
Revocación de mandato	Derecho de la ciudadanía para separar del cargo a representantes electos.	Deberá solicitarlo 10% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.			Sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido por lo menos la mitad de la duración del cargo de representación popular del que se trate.	Sus resultados serán obligatorios siempre que participe por lo menos 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo y que 60% de éstas se manifieste a favor de la revocación.

Fuente: Tomado de Luz María Cruz Parceró, *¿Qué hacemos con el clientelismo? Constitución y participación en la Ciudad de México*, México, IEGM/Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (Cuadernos de la Ciudad de México, núm. 10), 2019, pp. 40-42.

* El artículo 69 establece los requisitos para que la Constitución sea reformada o adicionada.

En congruencia con el texto constitucional, la más reciente Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada el 12 de agosto de 2019, considera tres tipos de democracia: directa, participativa y representativa.

Para su ejercicio establece 20 mecanismos e instrumentos de participación. Los seis mecanismos de la democracia directa son la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato.

Los instrumentos de la democracia participativa son la colaboración ciudadana, la asamblea ciudadana, las comisiones de participación comunitaria, las organizaciones ciudadanas, la coordinadora de participación comunitaria y el presupuesto participativo.

Asimismo, considera ocho instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública: la audiencia pública, la consulta pública, la difusión pública, la rendición de cuentas, los observatorios ciudadanos, los recorridos barriales, la red de contralorías ciudadanas y la silla ciudadana.

6. Conclusión

No obstante la cantidad de mecanismos e instrumentos incorporados recientemente, estudios en Latinoamérica no son concluyentes en torno a los beneficios que tienen para la democracia y la participación. Su inclusión no ha logrado traducirse en mayores espacios de deliberación e incluso algunos mecanismos de democracia directa conllevan amenazas relacionadas con la ambigüedad de sus alcances democráticos y han abierto la puerta para que este tipo de mecanismos lo mismo pueda servir para dictadores, reales y potenciales, que para gobernantes democráticos.³⁵

³⁵ Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en Alicia Lissidini *et al.*, (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Center on Direct Democracy/IDEA International/Escuela de Política y Gobierno-Universidad Nacional de San Martín/Prometeo Libros, 2008, pp. 253-295; Alberto J. Olvera, *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, México, INE, 2009; y Alicia Lissidini, “Demo-

El uso de algunos mecanismos de participación para el caso de la Ciudad de México no arroja resultados definitivos. En la mayoría de los casos los porcentajes de participación han sido muy bajos. En el plebiscito de 2002 para consultar la opinión de la ciudadanía sobre la construcción de los segundos pisos en Viaducto y Periférico la participación fue de 6.64% de la lista nominal. Las nueve consultas sobre presupuesto participativo realizadas desde 2011 arrojan un promedio de participación de 4.6 por ciento.

Un ejercicio interesante fue el relativo a la consulta del corredor Chapultepec-Zona Rosa, realizado en octubre de 2015,³⁶ con un porcentaje de participación respecto al listado nominal de 4.82 por ciento.³⁷ En cualquiera de los ejercicios de participación que revisemos el porcentaje de participación es muy bajo. Muchas preguntas quedan pendientes de respuesta.

Una línea apunta a temas relacionados con la cultura cívica y otros nos llevan necesariamente a la efectividad que siguen teniendo los mecanismos de participación informales relacionados con el clientelismo. Tan sólo como muestra, los informes de observación electoral recabados durante la consulta del corredor Chapultepec-Zona Rosa evidenciaron la intromisión de partidos políticos. Incide Social, por ejemplo, reportó la presión de organizaciones afines al PRI como la encabezada por Alejandra Barrios, diputada de la ALDF y líder de ambulantes; así como el acarreo y la presión. Ethos reportó la presencia de organizaciones de tipo clientelar desde el momento de la celebración de las asambleas previas

cracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”, en Anja Minnaert y Gustavo Endara (coords.), *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung Ecuador, 2015, pp. 120-189, disponible en <https://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf>, página consultada el 12 de junio de 2020.

³⁶ En esa ocasión el Consejo General del IEDF recibió por parte de los integrantes de los coordinadores internos de los comités ciudadanos de las colonias Condesa (15-008), Roma Norte I (15-068), Roma Norte II (15-069) y Roma Norte III (15-070), correspondientes a la delegación Cuauhtémoc, un escrito solicitando su intervención en la organización, el desarrollo y el cómputo de dicha consulta. Con base en dicha solicitud se emitió la convocatoria y en el mes de diciembre se consultó a los vecinos: ¿debe o no realizarse el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa en el tramo comprendido entre Lieja y la glorieta de Insurgentes? En este ejercicio emitieron su opinión 22 370 personas: 14 201 opinaron que *no* debía realizarse y 7 893 opinaron que *sí*.

³⁷ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Perspectiva ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México. Informes de la Red de Observación IEDF 2015*, México, IEDF, 2015, disponible en <<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/estudiosselect/informesobservacion2015.pdf>>, página consultada el 16 de octubre de 2019.

a la consulta y registró la existencia de señalamientos sobre la obtención de credenciales y la participación corporativa por grupos de comerciantes que no habitaban esas colonias. Iknelia Visión Democrática, A. C., reportó conductas similares:

En las primeras horas de la mañana del domingo 6 de diciembre de 2015 se reunieron un grupo de personas a unos cuantos metros de la MRO, quienes traían diversos aparatos de radiocomunicaciones, que usaban constantemente para comunicarse con sus “jefes”. Había ciudadanos que antes de ingresar a la MRO, se acercaban al grupo, después de recibir instrucciones se dirigían a la MRO a emitir su opinión, y antes de retirarse del lugar se dirigían nuevamente al grupo para recibir nuevas instrucciones. Por lo que pudimos escuchar, el grupo de operadores daba instrucciones para que los ciudadanos emitieran su opinión en favor del Corredor Chapultepec-Zona Rosa a cambio de cierto apoyo económico.³⁸

Iknelia también observó una abismal diferencia entre quienes participaron en la consulta sobre presupuesto participativo 2016, que se llevó a cabo de manera simultánea, y quienes lo hicieron por el corredor. Mientras que en la MRO Centro IV sólo nueve ciudadanos emitieron su opinión para el presupuesto participativo, 289 lo hicieron para el corredor; en la MRO Centro VII fueron 12 para presupuesto participativo y 388 para corredor, atribuyendo este comportamiento a la “movilización de ciudadanos” o “acarreo de gente”, como lo reportó la Red de Contralorías Ciudadanas y Comunitarias.³⁹

Mientras desde la legislación y en la vida participativa permanezcan invisibilizados los mecanismos clientelares poco podrá avanzarse en la construcción de una cultura cívica que fortalezca la democracia participativa y deliberativa en nuestra capital.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

7. Bibliografía

- Álvarez Enríquez, Lucía, *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, México, UNAM-Ceiich-UNAM/Juan Pablos Editor, 2019.
- Becerra, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005.
- , *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, en Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, UAM Iztapalapa/IEDF, 2005, pp. 291-357.
- , “La legislación electoral del Distrito Federal”, en *Polis*, núm. 98, México, UAM Iztapalapa, 1999.
- Cruz Parceró, Luz María, *Participación ciudadana y preferencias electorales en el Distrito Federal 2000-2003*, tesis de maestría en Estudios Sociales, México, UAM Iztapalapa, 2006, disponible en <<http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspuam/presentatesis.php?recno=14221&docs=UAMI14221.PDF>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- , *¿Qué hacemos con el clientelismo? Constitución y participación en la Ciudad de México*, México, IECM/Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales-UNAM (Cuadernos de la Ciudad de México, núm. 10), 2019.
- Cuéllar Vázquez, A., “Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal (una aproximación)”, en Álvarez Enríquez, Lucía (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/Ceiich-UNAM, 1997.
- Decreto por el que se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se expide la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019, disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf>, página consultada el 16 de octubre de 2019.
- Decreto por el que se adiciona el Código Federal Electoral con un Libro Noveno, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1988,

- disponible en <<https://sidof.segob.gob.mx/notas/4714095>>, página consultada el 1 de octubre de 2019.
- Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, disponible en <<https://sidof.segob.gob.mx/notas/4796060>>, página consultada el 7 de octubre de 2019.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Iniciativas presentadas en el segundo periodo ordinario del tercer año de la LV Legislatura*, 1994, disponible en <<http://cronica.diputados.gob.mx>>, página consultada el 7 de octubre de 2019.
- González Oropeza, Manuel, *Digesto constitucional mexicano. Ciudad de México*, México, SCJN, 2017.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, *Perspectiva ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México. Informes de la Red de Observación IEDF 2015*, México, IEDF, 2015, disponible en <<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/estudiosselect/informesobservacion2015.pdf>>, página consultada el 16 de octubre de 2019.
- Lissidini, Alicia, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”, en Minnaert, Anja, y Gustavo Endara (coords.), *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung Ecuador, 2015, pp. 120-189, disponible en <https://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf>, página consultada el 12 de junio de 2020.
- O’Donnell, Guillermo, “El debate conceptual sobre la democracia”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, PNUD, 2004.
- Olvera, Alberto J., *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y*

diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática, México, INE, 2009.

———, *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, documento de trabajo, 2009.

Peschard, Jacqueline, “1994: Voto y representación política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, en Pérez Fernández del Castillo, Germán, *et al.* (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 307-324.

Saltalamacchia, Homero R., y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, enero-marzo de 2005, pp. 31-97.

Valverde Viesca, Karla, “Cinco años de presupuesto participativo en el Distrito Federal. Un balance de la participación ciudadana”, en Valverde Viesca, Karla, *et al.*, *Ciudadanía y calidad de vida. Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*, México, FCPyS-UNAM/IECM/La Biblioteca, 2017, pp. 177-208.

Vargas Solano, Néstor, y Manuel Alejandro Galván Gómez, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 707), 2014, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>>, página consultada el 13 de septiembre de 2019.

Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Zovatto, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en Lissidini, Alicia, *et al.* (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Center on Direct Democracy/IDEA International/Escuela de Política y Gobierno-Universidad Nacional de San Martín/Prometeo Libros, 2008, pp. 253-295.

Dinámica de las coaliciones en la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Ciudad de México

Álvaro F. López Lara*

1. Introducción

En este artículo se compara la formación de coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y en el Congreso de la Ciudad de México durante el periodo 1997-2019. A partir de un modelo espacial de las legislaturas se analiza una serie de *votaciones nominales* con el fin de estimar el efecto de la distancia ideológica, la cohesión de las bancadas y el número de partidos sobre la formación de coaliciones. El argumento central es que la formación de coaliciones depende primordialmente de la posición estratégica del partido con mayor número de escaños, de su grado de cohesión/faccionalismo y de la distancia ideológica con otros partidos.

Para analizar la dinámica de las coaliciones se optó por trasladar la unidad de análisis desde los partidos hacia los legisladores y por observar el voto nominal en cada decisión legislativa. Otros trabajos han realizado el análisis de mapas espaciales de votación tomando como caso de estudio a la ALDF. El estudio de Niño Melka¹ estimó los puntos ideales de los legisladores de la IV ALDF (2006-2009) en un modelo de dos dimensiones: una primera dimensión de carácter ideológico, correspondiente al eje izquierda-derecha; y una segunda dimensión de votación que descubrió la división en la que predominan los temas como nombramientos, asignación de recursos y la reforma electoral. Posteriormente,

* Profesor-investigador titular de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Xochimilco; y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, sus líneas de investigación se enfocan en el estudio de las instituciones políticas y los sistemas electorales, las relaciones intergubernamentales y el estudio comparativo de las legislaturas subnacionales.

¹ Mariel Niño Melka, *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM, 2010, p. 74.

el trabajo de Eric Magar² reveló algunas de las consecuencias del faccionalismo en el partido mayoritario sobre el control de la agenda y la relación con los partidos opositores.

A diferencia de estos trabajos que abordaron el estudio de un solo caso, nuestro objetivo es reconstruir la historia de las votaciones nominales para hacer comparaciones longitudinales sobre los puntos ideales y las líneas de segmentación en cada votación nominal a lo largo de siete legislaturas correspondientes a la ALDF y al primer año de sesiones del I Congreso de la Ciudad de México. En este sentido, se pretende contribuir al estudio de las coaliciones en las legislaturas utilizando las votaciones nominales y estimando puntos ideales de los legisladores³ con la intención de identificar las pautas de la formación de coaliciones ganadoras,⁴ la proximidad ideológica de los integrantes de las coaliciones⁵ y el efecto del faccionalismo sobre la configuración del mapa espacial de las legislaturas.

La dinámica de la formación de coaliciones abarca dos etapas que contrastan en cuanto a las características del arreglo institucional y la conformación partidista de la legislatura. En la primera etapa, que comprende de 1997 a 2015, la configuración partidista de la ALDF se caracterizó por la posición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como un *partido dominante* situado a la izquierda del espacio político; durante esta etapa el *faccionalismo* al interior del PRD y la distancia ideológica con los partidos de oposición fueron factores decisivos en la formación de coaliciones. En contraste, a raíz de la emergencia del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) –un nuevo actor político que obtuvo un considerable número de escaños en la elección legislativa de 2015– la posición ideológica del PRD se desplazó hacia el centro del espacio político y dio lugar a la cooperación legislativa con los partidos opositores tradicionales

² Eric Magar, “La partición de un cartel: votaciones nominales y guerra faccional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, julio de 2017, pp. 35-58.

³ Keith T. Poole y Howard Rosenthal, *Congress. A Political-Economic History of Roll Call Voting*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

⁴ William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1962.

⁵ Robert Axelrod, *Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics*, Chicago, Markham (Markham Political Science Series), 1970; y Anthony Downs, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.

(como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN)) que bajo las nuevas circunstancias resultaron ser socios estratégicos para influir en la agenda legislativa.

2. La teoría de las coaliciones legislativas

Una coalición legislativa emerge cuando un grupo de legisladores de dos o más partidos votan de manera frecuente en el mismo sentido sobre una serie de temas que estructuran la agenda legislativa. A diferencia de las coaliciones parlamentarias que se forman para integrar gabinetes ministeriales, en los sistemas presidenciales con separación de poderes las coaliciones legislativas son de carácter informal y su existencia se reduce a votar por una propuesta específica sin que ello garantice comportamientos futuros. Se trata de coaliciones de *mayorías cambiantes* que se caracterizan por su condición efímera y la ausencia de un acuerdo previo y/o formalizado.⁶

Generalmente, las reglas de decisión en las legislaturas siguen el criterio de que una coalición sólo puede ser ganadora si posee el control de la mayoría absoluta. Para Riker⁷ este criterio se asocia con el principio del tamaño (*size principle*), el cual predice que los actores participantes en ningún caso crearan coaliciones más amplias de lo estrictamente necesario para asegurarse la mayoría. Así, el concepto de *coalición ganadora mínima* denota a aquella coalición que contiene más de la mitad de los miembros de una legislatura y que excluye a los partidos que no son necesarios para alcanzar dicha mayoría.⁸ Por su parte, Lijphart⁹ aportó un elemento adicional al señalar que en la formación de una coalición es relevante determinar el número de partidos que la integran. A medida que aumenta el número de partidos participantes disminuye la estabilidad de las coaliciones; así el principio del tamaño, entendido como el número de in-

⁶ Josep María Reniu Vilamala, *La teoría de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001, p. 55.

⁷ William H. Riker, *op. cit.*, p. 47.

⁸ *Ibidem*, pp. 46 y 47.

⁹ Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 62.

dividuos que se suman a la coalición, se complementa con el número de partidos que integran una coalición.

Por otro lado, las preferencias y la ideología de los partidos son otro elemento esencial en el juego de las coaliciones. El principio de proximidad ideológica¹⁰ o de mínima heterogeneidad supone que es “más sencillo formar y mantener coaliciones entre partidos con similares preferencias políticas que entre partidos muy distanciados en este aspecto”.¹¹ Por ello es razonable esperar que los partidos prefieran formar coaliciones que minimicen el número de unidades de distancia ideológica entre los partidos integrantes; en otros términos, la coalición vencedora tiene más posibilidades de formarse entre aquellos partidos cercanos ideológicamente.¹²

Otros factores que influyen son los procedimientos y las reglas legislativas,¹³ ya que establecen quiénes pueden iniciar legislación, qué propuestas son admisibles y los procedimientos para que una iniciativa alcance el rango de ley. Las reglas legislativas fijan el umbral que se conoce como punto efectivo de decisión (mayoría absoluta o mayoría de dos tercios) para aprobar una propuesta legislativa, y las secuencias de votación que llevan al resultado final de la discusión de las iniciativas legislativas.

La estabilidad de las coaliciones depende también de la cohesión y la disciplina de los partidos. El problema de coordinación de la acción colectiva en las votaciones parlamentarias se simplifica si los partidos operan como entidades cohesivas en tanto que se les puede considerar como una entidad negociadora simple¹⁴ debido a que un elevado nivel de disciplina parlamentaria permite pronosticar con cierto grado de precisión el tamaño y las combinaciones de partidos en una serie de votaciones.

A partir de estas premisas es factible definir una serie de variables para efectuar la comparación de la dinámica de las coaliciones, entre las que cabe enumerar las siguientes: a) *tamaño de la coalición*; esta variable se relaciona con el

¹⁰ Robert Axelrod, *op. cit.*

¹¹ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 62.

¹² Josep María Reniu Vilamala, *op. cit.*, p. 30.

¹³ *Ibidem*, p. 22.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 15 y 16.

principio de la *coalición ganadora mínima*, la cual se forma por la mitad más uno de los miembros de la legislatura; *b) composición de la coalición*; se refiere al número y la identidad de los partidos que votan en el mismo sentido y que integran la coalición; *c) estabilidad de la coalición*; mide la frecuencia con la cual ocurren votaciones conjuntas entre dos o más partidos en el curso de un periodo legislativo; *d) distancia ideológica*; esta dimensión se relaciona con el principio de la *mínima heterogeneidad* que supone que es más sencillo formar y mantener coaliciones entre partidos con similares preferencias políticas que entre partidos distantes,¹⁵ y *e) disciplina y cohesión partidista*; es considerada como la frecuencia con que los legisladores del mismo partido votan juntos en diversos temas. Desde el punto de vista individual la disciplina puede entenderse como el acatamiento de los miembros del partido (independientemente de sus preferencias) a las instrucciones de su líder. El nivel de disciplina/cohesión afecta el grado en que el Ejecutivo puede construir apoyo legislativo y dota de mayor estabilidad a las coaliciones ganadoras aun en los temas que dividen a las legislaturas como un todo.

3. Diseño institucional y composición partidista

El periodo en estudio ofrece un laboratorio privilegiado para aproximarse al comportamiento estratégico de los actores legislativos bajo dos tipos de diseño institucional. El primer diseño surgió de la reforma político-electoral promulgada a nivel federal en 1996. Dicha reforma hizo posible la elección por voto universal, libre, directo y secreto del jefe de Gobierno y los titulares de las unidades de gobierno delegacional,¹⁶ que a partir de 2000 se eligieron de forma directa. Adicionalmente, la reforma al artículo 122 de la Constitución federal modificó el *statu quo*, ya que a partir de 1996 la antigua Asamblea de Representantes fue transformada en la ALDF. Durante la vigencia de dicho arreglo institucional se eligieron siete legislaturas de la ALDF (I, II, III, IV, V, VI y VII) que se renovaron en su totalidad cada tres años mediante un sistema mixto-mayoritario en el que

¹⁵ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 62.

¹⁶ Ignacio Marván Laborde, *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano*, México, División de Estudios Políticos-CIDE (Documento de Trabajo núm. 130), 2000, p. 9.

se elegían 40 diputados en distritos uninominales y 26 mediante listas cerradas y bloqueadas en una sola circunscripción plurinominal.

Además, en esta etapa transcurrió el auge y declive del PRD como *partido dominante*. Dicho partido conservó el control de la Jefatura de Gobierno de forma ininterrumpida durante cuatro mandatos y obtuvo mayorías legislativas en la ALDF la mayor parte del tiempo, pues solamente gobernó en minoría durante la II Legislatura (2000-2003) y especialmente durante la VII Legislatura (2015-2018), en la cual el surgimiento de Morena marcó el declive de su dominio.

El segundo diseño institucional emanó de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, discutida y aprobada en un Congreso Constituyente que inauguró una nueva etapa de la vida institucional de la ciudad capital. En dicha Constitución, que entró en vigor a partir de 2017, se mantuvo la elección directa de la Jefatura de Gobierno; las delegaciones fueron sustituidas por alcaldías electas de forma directa y se creó el Congreso de la Ciudad de México que sustituyó a la ALDF como órgano depositario del Poder Legislativo. De acuerdo con la Constitución, el Congreso se elige mediante un sistema mixto en el cual 33 diputaciones son electas por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 33 según el principio de representación proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal.¹⁷ Al igual que la ALDF, las diputaciones se renuevan en su totalidad cada tres años, pero a diferencia del arreglo anterior la nueva Constitución permite la reelección para un periodo consecutivo. Esta nueva etapa constitucional coincidió con un nuevo equilibrio en el sistema de partidos, ya que Morena transitó de su condición de partido emergente a partido gobernante.

Si bien los cambios en el diseño institucional son notables, es necesario explicar cómo inciden en la conformación partidista del Poder Legislativo local y en los incentivos para formar coaliciones. A partir de los comicios del 6 de julio de 1997 la ciudad capital ingresó en la órbita de la democratización federal, pues se produjeron cambios de gran calado. En primer lugar, el PRI fue desplazado

¹⁷ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 29, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.

del poder por el PRD que a partir de entonces se convirtió en el nuevo partido dominante. Los candidatos del partido del sol azteca obtuvieron la mayoría parlamentaria y la titularidad de la Jefatura de Gobierno en forma consecutiva.

El triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en la elección del 6 de julio de 1997 generó grandes expectativas acerca de la forma en que funcionarían las instituciones democráticas y sobre la capacidad del nuevo jefe de Gobierno para encabezar un proyecto político de centro-izquierda o una *tercera vía* en el Distrito Federal.¹⁸ La integración de la I ALDF (1997-2000) favoreció la cooperación Ejecutivo-Legislativo, ya que el PRD fue el partido dominante dentro de la Asamblea al ganar 38 de los 40 escaños de mayoría relativa. El resto de las fuerzas políticas consiguieron escaños que les otorgaban cierta representación, pero poca capacidad de negociación: el PAN ganó dos distritos uninominales y nueve de representación proporcional, el PRI obtuvo 11 escaños y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) cuatro, mientras que los partidos pequeños –el Partido del Trabajo (PT) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)– consiguieron un escaño respectivamente (*véase* cuadro 1).

En la siguiente elección, celebrada en 2000, las y los ciudadanos eligieron –por primera vez de manera simultánea– a los jefes delegacionales, al jefe de Gobierno y a los diputados locales de la ALDF. La alianza electoral encabezada por el PRD triunfó por un pequeño margen en la elección que le otorgó –al entonces candidato de la izquierda Andrés Manuel López Obrador– la Jefatura de Gobierno, aunque no alcanzó la mayoría en la ALDF. La elección se caracterizó por una alta competitividad entre dos fuerzas políticas. La Alianza por el Cambio, formada por el PAN y el PVEM, triunfó en 21 distritos de mayoría y obtuvo 35% de los votos, mientras que los candidatos de la Alianza por México (PRD-Partido Alianza Social- Partido Democracia Social (DS)-PT) obtuvieron el triunfo en 19 distritos de mayoría y alcanzaron 35.1% de la votación efectiva.¹⁹ Aunque los dos partidos punteros de la contienda esperaban beneficiarse de la aplicación de

¹⁸ Peter M. Ward, *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 431.

¹⁹ Pablo Javier Becerra Chávez, “El PRD después de la alternancia: tensiones y conflictos internos”, en Manuel Larrosa Haro y Pablo Becerra Chávez (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, UAM Iztapalapa/Plaza y Valdés, 2005, p. 105.

una *cláusula de gobernabilidad* (que contemplaba la asignación de escaños adicionales al partido más votado para alcanzar la mayoría parlamentaria), el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le dio un giro singular al reparto de las curules de representación proporcional.²⁰ Así, la composición política de la II ALDF (2000-2003) dio paso a una de las experiencias de gobierno sin mayoría en donde el jefe de Gobierno tuvo que negociar con un Poder Legislativo con claro equilibrio *tripartidista*.

A partir de la elección intermedia del 6 de julio de 2003 y hasta los comicios de 2012 el PRD logró mantener la mayoría en la ALDF, dando lugar a la formación de *gobiernos unificados* que favorecieron la gobernabilidad institucional y colocaron a los jefes de Gobierno como actores centrales del proceso de producción de políticas. Como se muestra en el cuadro 1, la composición partidaria de la ALDF reflejó la posición del PRD como partido dominante; con la salvedad del trienio 2000-2003, los titulares del Poder Ejecutivo contaron con el respaldo mayoritario para gobernar y promover su agenda legislativa. En la III ALDF el PRD formó una bancada de 37 diputados. En la asignación definitiva de diputados plurinominales que integraron la III Legislatura el PAN obtuvo 13 diputados de representación proporcional que, sumados a los tres de mayoría, formaron una bancada de 16 legisladores. El resto de los escaños de representación se asignaron de la siguiente manera: el PRI obtuvo siete escaños, el PVEM cinco y México Posible uno.²¹

²⁰ Debido a que ningún partido reunió los requisitos para aplicar la *cláusula de gobernabilidad*, el reparto de escaños se hizo conforme a un procedimiento que benefició a la tercera fuerza electoral. Con ese criterio se asignaron 16 escaños de representación proporcional al PRI, que sin haber obtenido victorias distritales se ubicó como la tercera fuerza parlamentaria; el PRD obtuvo 19 diputados, el PAN 17, el PVEM ocho y los escaños restantes se repartieron entre tres partidos minoritarios.

²¹ La asignación y reasignación de diputados de representación proporcional de los comicios del 6 de julio de 2003 estuvo envuelta en una serie de impugnaciones y resoluciones que pusieron a prueba la coherencia de la legislación electoral y la capacidad de los órganos de gobernanza electoral para resolver los conflictos de interpretación sobre los criterios de asignación de diputados de representación proporcional. La primera asignación de diputados de representación proporcional fue producto de una resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), cuyos integrantes decidieron no aplicar la cláusula de gobernabilidad y por consiguiente excluyeron al PRD del reparto de escaños plurinominales, ya que sus triunfos distritales alcanzaban para detentar la mayoría absoluta en la ALDF. Dicha resolución fue impugnada por el PRD con el argumento de que era factible la aplicación del criterio de *límite máximo* de representación previsto en el Código Electoral, en cuyo caso le correspondían 41 diputados equivalentes a 63% de la Asamblea. El Tribu-

Durante las legislaturas IV (2006-2009) y V (2009-2012), correspondientes al periodo de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubon, el PRD controló la mayoría en la ALDF mientras el PAN fue la segunda fuerza y el PRI formó una bancada minoritaria, similar en tamaño e influencia a la de los partidos pequeños. Debido a esa conformación de fuerzas cabría suponer que el jefe de Gobierno no enfrentó ningún obstáculo para implementar su agenda legislativa y que su partido tuvo las condiciones favorables para impulsar cambios legislativos importantes. Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, el PRD fue un partido mayoritario con baja cohesión, pues en las votaciones nominales se expresaron profundos desacuerdos entre las *facciones*, al grado de que en algunas votaciones una facción del PRD se coaligó con la oposición para derrotar a otra facción de éste.

La conformación partidista de las últimas legislaturas de la ALDF es sumamente contrastante. En la elección de 2012 el candidato del PRD a la Jefatura de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, obtuvo un triunfo aplastante al recibir 63.5% de la votación, mientras que en la elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa los candidatos del PRD consiguieron 43.6% de la votación, y por consiguiente la alianza Movimiento Progresista –formada por el PRD, el PT y Movimiento Ciudadano (MC)– triunfó en 38 de los 40 distritos uninominales. Durante el primer trienio de su gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa contó con el respaldo de un contingente legislativo mayoritario en la VI Legislatura (2012-2015) que controló la agenda en la ALDF ante una débil oposición formada por el PAN y el PRI.

En contraste, en la elección intermedia de 2015 Morena emergió como una opción competitiva que disputó al PRD la elección de los cargos de la ALDF y las jefaturas delegacionales. La competencia entre dos facciones de la izquierda generó un nuevo reparto del poder en la ciudad capital: el PRD solamente

nal Electoral del Distrito Federal resolvió favorablemente la impugnación y dispuso la asignación de cuatro escaños de representación proporcional para el partido del sol azteca, con lo cual alcanzaría el límite máximo de representación. La impugnación del PAN ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó la sentencia del tribunal local y dejó fuera al PRD del reparto de escaños plurinominales. Para una minuciosa explicación de este proceso véase Manuel Larrosa Haro y Yanelly Guerra Díaz, “Composición partidaria de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal y agenda legislativa en un escenario de gobierno unificado: 2003-2006”, en Manuel Larrosa Haro y Pablo Becerra Chávez (coords.), *op. cit.*, pp. 160-167.

triunfó en 14 distritos de mayoría y Morena en 18 distritos uninominales, con lo cual desplazó al otrora partido dominante. Como resultado de la elección se formó un *gobierno dividido*, pues el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, vio disminuido el contingente legislativo de su partido que controló solamente 17 de los 66 escaños de la ALDF mientras que Morena formó una bancada de 20 diputados.

La elección local de 2018 confirmó el dominio de Morena sobre la Jefatura de Gobierno, las alcaldías y el Congreso de la Ciudad de México. La candidata de la coalición Juntos Haremos Historia (Morena-PT-PES), Claudia Sheinbaum Pardo, obtuvo 47.05% de la votación, mientras que la candidata de la alianza Por la CDMX al Frente (PAN-PRD-MC) fue relegada a un segundo lugar con 31.05% de la votación. En la elección del Congreso de la Ciudad de México la coalición morenista triunfó en 31 de los 33 distritos uninominales, mientras sólo dos distritos fueron ganados por el PAN. Así, la integración del I Congreso de la Ciudad de México prefiguró un *gobierno unificado* con claro dominio de una coalición formada por las bancadas de Morena, PT y PES (*véase* cuadro 1).

Cuadro 1. Composición política de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2019

Partido	Legislatura							I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	
PAN	11	17	16	17	15	13	10	11
PRI	11	16	7	4	8	9	8	5
PRD	38	19	37	34	34	34	17	6
PVEM	4	8	5	3		2	3	2
PT	1	1		1	5	3	1	6
PCD		1						
PCD/MC		1		1	3	4	3	
Morena							20	34
Panal				4	1	1	1	
PASC				2				
Otros	1	3	1				3	2

Cuadro 1. Composición política de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2019 (*continuación*)

Total	66	66	66	66	66	66	66	66
Jefatura de Gobierno	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (5-dic-1997 a 29-sep-1999). Rosario Robles Berlanga (29-sep-1999 a 4-dic-2000).	Andrés Manuel López Obrador (5-dic-2000 a 29-jul-2005). Alejandro Encinas Rodríguez (2-ago-2005 a 4-dic-2006).		Marcelo Ebrard Casaubon (5-dic-2006 a 4-dic-2012).		Miguel Ángel Mancera Espinosa (5-dic-2012 a 29-mar-2018). José Ramón Amieva Gálvez (29-mar-2018 a 4-dic-2018).		Claudia Sheinbaum Pardo (tomó protesta el 5-dic-2018).

Fuente: Para el periodo 1997-2009, Rosa María Mirón Lince, “La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/ Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007; para el periodo 2009-2018 se consultaron los datos sobre resultados electorales publicados por el Instituto Electoral del Distrito Federal en <http://www.iedf.org.mx/sites/Sistema_Electoral_IEDF>, página consultada el 17 de enero de 2020.

4. Coaliciones y cohesión partidista

Con el fin de realizar un análisis dinámico de las coaliciones es necesario precisar los criterios que definen las *coaliciones ganadoras mínimas*, así como operacionalizar las dimensiones básicas como el tamaño de la coalición, la proximidad ideológica y la cohesión de los partidos. En primer lugar, conviene aclarar que se trata de un fenómeno fluctuante, pues las coaliciones en la votación legislativa no expresan un acuerdo formal entre los partidos y el Ejecutivo en torno a un programa legislativo.

En segundo lugar, las reglas legislativas y en específico el procedimiento de votación establecen las bases de la formación de las coaliciones y el tamaño del conjunto ganador. Tanto en la ALDF como en el Congreso de la Ciudad de México las reglas establecen que las leyes y los decretos deberán aprobarse por la mayoría de las y los diputados presentes, pero el reglamento del Congreso señala además que las leyes constitucionales deberán ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. En ambos cuerpos legislativos se especifica que las resoluciones sobre leyes y decretos se adoptarán por medio de votaciones nominales en el sistema electrónico de votación.

El artículo 116 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal instituía que todo dictamen con proyecto de ley o decreto se discutiría primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos. Por ello, una vez agotada la discusión, se realizaría la votación nominal de los dictámenes de leyes o decretos procediendo a votar en lo general, y cada título, capítulo, sección o artículo reservado se votaría en lo particular en votaciones subsecuentes,²² según lo determine el presidente de la Mesa Directiva. De igual forma el artículo 170 del Reglamento del Congreso de Ciudad de México establece que las votaciones se realizarán en lo general, y posteriormente podrá votarse en lo particular cada título, sección o artículo del dictamen. Este diseño de las reglas induce a que la discusión de los dictámenes se desglose dimensión por dimensión, y que por lo tanto en la votación nominal se formen distintas coaliciones en la votación en lo general y en lo particular sobre un mismo proyecto.²³

En tercer lugar, la formación de coaliciones depende de la distancia ideológica entre los partidos. El principio de proximidad²⁴ sostiene que la cooperación en las legislaturas tiende a ser mayor entre los partidos más próximos en un espacio ideológico unidimensional definido por la dimensión izquierda-derecha. Si bien este principio adquiere validez en sentido general, regularmente induce a desarrollar análisis normativos y estáticos sobre el papel de las ideologías en la vida política. Por el contrario, el enfoque dinámico de las ideologías considera que, bajo contextos de incertidumbre, los partidos utilizan éstas como señales para tomar una postura ante una agenda legislativa multidimensional, pues las

²² Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003; reforma publicada el 18 de mayo de 2016, artículo 135, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-f4c22c6f0823d80ff39498bf7dd6283f.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

²³ Como lo han demostrado Heller y Weldon, las reglas de votación vigentes en las legislaturas de México son bastante idiosincráticas. Su diseño induce una agenda prospectiva, ya que el procedimiento legislativo contempla una primera votación en lo general que opone una propuesta contra el *statu quo*, pero las votaciones particulares subsecuentes pueden cambiar el sentido de la propuesta reformada y los legisladores expresan preferencias distintas en cada votación particular. Véase William B. Heller y Jeffrey A. Weldon, “Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados”, en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, pp. 93 y 94.

²⁴ Robert Axelrod, *op. cit.*

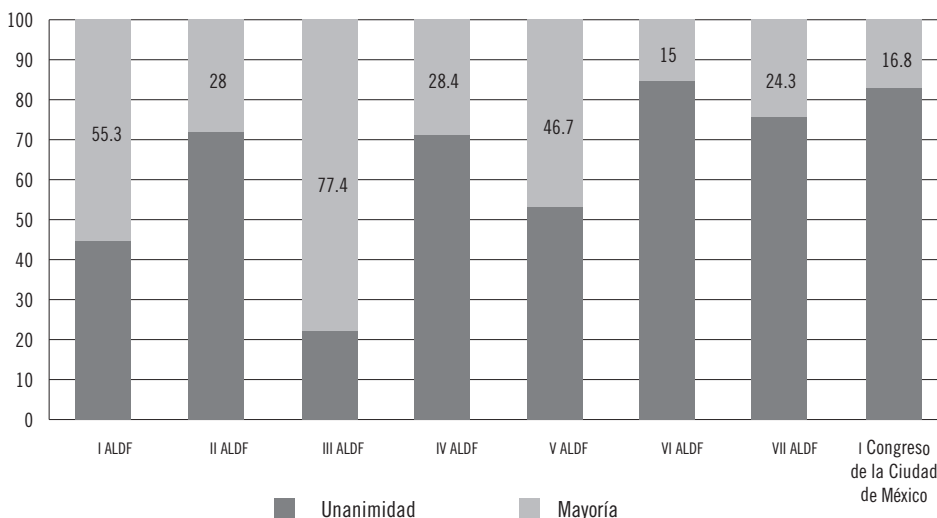
ideologías proporcionan guías para la elección reduciendo el espacio complejo de las cuestiones a un espacio más simple de conflicto político.²⁵ En cierta forma, en las votaciones nominales los partidos tienen distinta intensidad de preferencias para cada tema y su posición en el espacio ideológico cambia en respuesta al contenido de los temas sometidos a votación plenaria.

Tomando en cuenta lo anterior, el análisis de las coaliciones se realizó con un universo de 2 681 votaciones nominales que incluyeron las votaciones en lo general y en lo particular emitidas por las y los diputados en el periodo correspondiente a siete legislaturas de la ALDF y el I Congreso de la Ciudad de México. Todas las votaciones fueron obtenidas directamente del Diario de Debates de la ALDF y el registro de votaciones nominales del Congreso de la Ciudad de México para integrarlas a una extensa base de datos original que clasifica el tipo de dictamen y el contenido temático de cada votación, y registra el sentido del voto nominal de cada uno de los diputados.

En el gráfico 1 se observa que un porcentaje considerable de dictámenes fueron votados por unanimidad. Con excepción de las votaciones de la I Legislatura (1997-2000) y la III Legislatura (2003-2006), la tendencia apunta hacia el consenso, mientras las votaciones por mayoría forman un conjunto menor pero quizá más relevante para identificar las dimensiones de conflicto en la legislatura.

²⁵ Melvin J. Hinich y Michael C. Munger, *Teoría analítica de la política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

Gráfico 1. Porcentajes de votaciones unánimes y votaciones por mayoría en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2019



Fuente: Elaboración propia con datos sobre votaciones nominales de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Véanse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Diario de Debates”, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>>; y Congreso de la Ciudad de México, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/votaciones/>>, ambas páginas consultadas el 17 de enero de 2020. Para las legislaturas I, II, III, IV y V de la ALDF la información se obtuvo de la base de datos de Álvaro F. López Lara, “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 217-264.

Aunque las votaciones unánimes no contienen información significativa para estimar los puntos ideales de las y los diputados, sí ofrecen una imagen global de la cooperación legislativa. El alto nivel de unanimidad en las votaciones legislativas expresa también la existencia de una amplia gama de temas con valía en donde todos los partidos manifiestan acuerdo y otros temas irrelevantes de naturaleza ceremonial.

Ahora bien, considerando el conjunto de votaciones nominales puede obtenerse una medición simple de las coaliciones ganadoras en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, la cual se basa en la estimación de la similitud de votación que se expresa como el porcentaje de ocasiones en que dos partidos votaron en el mismo sentido. Como se muestra en el cuadro 2, en la I ALDF (1997-2000) el PAN y el PRI votaron con mayor frecuencia en el mismo sentido, mientras que la cooperación entre PRD-PAN y PRD-PRI, aunque importante, fue ligeramente menor; por su parte, el PRD y el PT votaron 98% de las ocasiones en

el mismo sentido. Durante la II Legislatura (2000-2003) el PAN y el PRI fueron el eje de las coaliciones, pues coincidieron en 95% de las votaciones; el PRD participó con ambos partidos en aproximadamente 80% de las votaciones.

En la III Legislatura la coalición más frecuente fue la que incluyó al PAN y el PRI, mientras que el número de ocasiones en que el PRD votó en el mismo sentido que el PAN o el PRI obtuvo un porcentaje ligeramente inferior. Probablemente esto es resultado de la condición mayoritaria del PRD, el cual impuso su mayoría en 16% de las ocasiones.

Cuadro 2. Coaliciones en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2019 (valores en porcentajes)

Legislatura	PAN-PRI	PRD-PAN	PRD-PT	PRD-PRI	Morena-PRD
I ALDF	84.6	80.6	98.1	83.4	-
II ALDF	95.4	79.1	96.3	81.7	-
III ALDF	80.2	74.9	-	77.4	-
IV ALDF	83.1	86.5	95.2	93.05	-
V ALDF	58.2	62.3	99.4	96.2	-
VI ALDF	41.6	65	99.2	34.9	-
VII ALDF	92.7	96.5	96	85.7	32.3
I Congreso de la Ciudad de México	67.2	54.1	61.5	86.3	61.5

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de Álvaro F. López Lara, *op. cit.*

En las legislaturas IV y V correspondientes al periodo de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubon destaca la cooperación entre el PRD y el PRI, cuyos legisladores votaron de manera más frecuente en la misma dirección. Por otra parte, la cooperación PAN-PRI sufrió un sensible declive, mientras que en la IV Legislatura aumentó el número de ocasiones en que una facción del PRD y el PAN formaron coaliciones ganadoras. La similitud de la votación entre los partidos disminuyó en la VI Legislatura (2012-2018); el PRD, el PT y MC formaron una coalición ganadora mínima que se impuso ante una oposición fragmentada. El PAN y el PRI votaron en forma similar solamente en 41.6% de las ocasiones y la cooperación entre el PRD, el PAN y el PRI declinó sensiblemente en comparación con la legislatura anterior.

Durante la VII Legislatura (2015-2018) el PRD adoptó una posición defensiva ante el crecimiento de Morena, un partido que disputó el nicho ideológico de la izquierda que tradicionalmente había ocupado el partido del sol azteca. Contrario a lo predicho por el principio de proximidad ideológica, el PRD votó más frecuentemente en el mismo sentido con los partidos más distantes en el espacio ideológico para neutralizar la influencia de Morena sobre la agenda legislativa; en esa legislatura se fraguó la coalición entre el PRD y el PAN que posteriormente se presentó como una alianza electoral frentista en las elecciones de 2018. En cuanto al I Congreso de la Ciudad de México cabe destacar que la similitud de la votación entre el PAN y el PRI fue de 67.2%, mientras que los diputados del PRD votaron más frecuentemente en el mismo sentido con los diputados del PRI que con la bancada de Morena.

A lo largo de todo el periodo de estudio la cohesión de los partidos se mantuvo en niveles relativamente altos; a pesar de que hubo votaciones no unánimes que pusieron a prueba la unidad de las bancadas, sólo se observan ligeras variaciones en los puntajes del índice de Rice. Como se ha señalado anteriormente, la coordinación de la acción colectiva en las votaciones nominales generalmente es menos problemática si los partidos operan cohesivamente, pues se les puede considerar como una entidad negociadora más homogénea.

En el cuadro 3 se reportan los puntajes del índice de Rice, el cual mide la diferencia absoluta entre los votos a favor y en contra del partido. El índice asume valores de cero cuando un partido se divide entre 50% de sus integrantes que votan a favor y 50% en contra, y asume valores de 100 cuando todos los miembros de un partido votan en el mismo sentido.²⁶ El índice se estimó con la siguiente fórmula:

$$I_i = | \%SI_i - \%NO_i |$$

Si bien generalmente la cohesión es mayor para los partidos que están en el gobierno, en el caso de la ALDF el nivel de cohesión del PRD fue sensiblemente más bajo, especialmente en las legislaturas III y IV, lo cual afectó el apoyo legislativo de los jefes de Gobierno y su capacidad para arbitrar entre las diversas facciones del par-

²⁶ William B. Heller y Jeffrey A. Weldon, *op. cit.*, p. 106.

tido. A pesar de contar con mayoría, la batalla faccional afectó su capacidad para conducir la agenda y abrió oportunidades para los partidos de oposición. Por otro lado, el PAN y el PRI, los principales partidos de oposición en la ALDF, registraron mayores niveles de cohesión legislativa en las votaciones nominales.

Cuadro 3. Cohesión legislativa en votaciones no unánimes. Puntajes del índice de Rice, 1997-2019

Legislatura	PAN	PRI	PRD	Morena	PVEM	PT
I ALDF	0.94	0.96	0.91	-	0.88	0.93
II ALDF	0.98	0.99	0.88	-	0.96	-
III ALDF	0.88	0.97	0.87	-	0.94	-
IV ALDF	0.99	0.86	0.82	-	0.90	-
V ALDF	0.96	0.99	0.98	-	0.99	-
VI ALDF	0.98	0.95	0.92	-	0.99	0.97
VII ALDF	0.99	0.94	0.89	0.93	0.97	0.95
I Congreso	0.97	0.90	0.95	0.97	0.99	0.96

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de Álvaro F. López Lara, *op. cit.*

Hay que subrayar que los niveles de cohesión de la bancada de Morena, tanto en la VII ALDF como en el I Congreso, son ligeramente más altos a los que registró el PRD en las primeras legislaturas de la ALDF. Pese a ello, aún es prematuro saber si dicho partido mantendrá la cohesión o si replicará el faccionalismo de la izquierda parlamentaria.

5. El mapa espacial de las coaliciones

En esta sección se aborda el análisis espacial de las votaciones nominales mediante el método de estimación nominal ponderada en tres etapas, *Wnominate* (*Weighted Nominal Three-Step Estimation*), desarrollado por Keith T. Poole y Howard Rosenthal.²⁷ Dicho método de estimación se basa en un procedimiento

²⁷ Keith T. Poole y Howard Rosenthal, *op. cit.*

que amplía el desarrollo paramétrico de un conjunto de datos binarios. De una matriz de elecciones binarias –favor/contra– sobre una serie de votaciones nominales se obtiene una configuración de los legisladores y puntos alternativos para cada votación usando un modelo probabilístico de elección.

Los principales supuestos de este modelo geométrico de comportamiento electoral consideran que cada legislador puede ser representado como un punto en el espacio legislativo y cada votación ofrece dos opciones –a favor o en contra– en las que se expresan las preferencias sobre distintas áreas de la política. El modelo excluye las abstenciones y asume que los legisladores votan sinceramente, de tal manera que su voto expresa sus preferencias en el espacio de las políticas.²⁸ Los puntos ideales de cada legislador forman un mapa espacial que resume las votaciones y muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales en la legislatura.

En el espacio de la votación legislativa podemos considerar a las y los legisladores como votantes que definen su posición en el espacio de las políticas y que tienen una función de utilidad centrada en su punto ideal. A diferencia de las y los electores, que votan por programas de partidos, las y los legisladores votan por opciones de política pública. Así, cada votación nominal representa dos posibles opciones: un resultado en caso de que la iniciativa o reforma sea aprobada y otro en caso de que sea rechazada para mantener el *statu quo*.²⁹ En términos probabilísticos, cada legislador votará en cada asunto en el sentido que sea más próximo a su punto ideal.

Como señala Poole, un mapa espacial de las votaciones permite visualizar la configuración política de una legislatura; “la cercanía de dos legisladores sobre el mapa muestra cuán similar son sus registros de votación, y la distribución de los legisladores muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales”.³⁰

²⁸ Keith T. Poole, *Spatial Models of Parliamentary Voting*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 18.

²⁹ Gustavo Adolfo Robles Peiro, *Dimensiones espaciales de votación legislativa en la Cámara de Diputados de la 60 Legislatura del Congreso de la Unión, 2006-2009*, tesis de licenciatura, México, ITAM, 2009, p. 10.

³⁰ Keith T. Poole, “Las raíces de la polarización de la política moderna en los Estados Unidos”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 2, 2008, p. 6.

La posición de cada legislador se determina a partir de la ubicación de sus puntos ideales en un sistema de coordenadas cartesianas. El mapa espacial contiene dos dimensiones que capturan el contenido de las votaciones que dividen a los legisladores. La primera dimensión (el eje horizontal) se relaciona generalmente con la clásica división izquierda-derecha. Los valores en la primera dimensión significan que los legisladores con puntuaciones cercanas al parámetro (-1) se ubican ideológicamente a la izquierda y los que tienen puntuaciones cercanas al parámetro (1) se posicionan a la derecha del espectro político.

Se asume que las preferencias de los legisladores en una variedad de temas específicos pueden ser capturadas en un modelo bidimensional. El significado de cada dimensión depende del contexto y la sustancia de los temas en cada sistema político. En la política legislativa de México los estudios sobre mapas espaciales han identificado que la primera dimensión se relaciona con las posiciones en torno al papel del Estado en la economía y la obtención y distribución de los recursos públicos, que claramente remiten a la división entre izquierda y derecha.³¹ La segunda dimensión del mapa espacial se relaciona con cuestiones político-electorales o de distribución del poder que tienen el potencial de dividir internamente a los partidos.

El mapa espacial también representa los resultados de política pública (*statu quo* o *reforma*) que tienen una posición en cada dimensión. Dichos puntos forman *líneas de corte* que describen el vector de la votación sobre iniciativas específicas y dividen a los legisladores en dos grupos: los que votaron a favor o en contra de la política. El ángulo de las líneas de corte indica de qué forma el sentido de la votación y sus resultados se relacionan con cada dimensión de la legislatura:³² las líneas de corte con un ángulo de 90° implicarían que el sentido de la votación en torno a la política se encuentra definido por la primera dimensión izquierda-derecha, mientras que ángulos de cero o 180° indican la existencia de una segunda dimensión de votación.

Se analizaron 2 681 votaciones nominales correspondientes a siete legislaturas de la ALDF y el I Congreso de Ciudad de México. De ese universo de vota-

³¹ Gustavo Adolfo Robles Peiro, *op. cit.*

³² Keith T. Poole, *Spatial Models of Parliamentary Voting, op. cit.*, p. 36.

ciones, el programa Wnominate aceptó 781 votaciones nominales considerando aquellas en que al menos hubo un margen de disenso de 1% de los miembros de la Asamblea. En la I Legislatura de la ALDF (1997-2000) se analizaron 355 votaciones de las cuales Wnominate aceptó 196 en donde el porcentaje de disenso fue mayor a 1%. Cabe destacar que en la II Legislatura, en donde ningún partido contó con la mayoría, el número de votaciones aceptadas fue inferior al del conjunto de las legislaturas analizadas; esto significa que el pluralismo incentivó a formar coaliciones más inclusivas en las votaciones nominales (véase cuadro 4).

En las subsiguientes legislaturas (III y IV) el número de votaciones aceptadas por el programa Wnominate aumentó significativamente. En la III ALDF hubo 80 votaciones y en la IV hubo 83 en las que el porcentaje de disenso fue mayor a 1%. En la V Legislatura (2009-2012) el número de votaciones analizadas fue de 289 y el programa aceptó 135; el número de votaciones aceptadas indica que hubo un mayor número de asuntos que evidenciaron la separación de propósitos de los partidos en la legislatura.

Cuadro 4. Votaciones nominales analizadas en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2019

Legislatura	Periodo	Núm. de legisladores	Votaciones nominales analizadas	Votaciones aceptadas por Wnominate
I ALDF	1997-2000	66	355	196
II ALDF	2000-2003	66	205	54
III ALDF	2003-2006	66	293	80
IV ALDF	2006-2009	66	348	83
V ALDF	2009-2012	66	289	135
VI ALDF	2012-2015	66	495	78
VII ALDF	2015-2018	66	511	124
I Congreso de la Ciudad de México	2018-2021	66	185	31
Total			2 681	781

Fuente: Elaboración propia con datos sobre votaciones nominales de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Véanse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *loc. cit.*; y Congreso de la Ciudad de México, *loc. cit.*

Utilizando las votaciones seleccionadas por Wnominated se estimaron los puntos ideales de los legisladores en un modelo con dos dimensiones que se representa mediante coordenadas cartesianas. Como demostraremos en las páginas siguientes, la primera dimensión se expresa en el eje horizontal x y corresponde a la división izquierda-derecha: la izquierda asume el valor extremo de -1 y la derecha el valor de 1 . Mientras tanto, la segunda dimensión –eje vertical y – corresponde en el caso de la ALDF a temas emergentes relacionados con la reforma electoral, nombramientos y ratificación de funcionarios.

En el gráfico 2 se muestran los mapas espaciales de las legislaturas (I, II, III y IV) de la ALDF. En la I ALDF (1997-2000) el jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, tuvo una condición favorable para impulsar las reformas en áreas clave de su agenda, ya que el PRD obtuvo la mayoría legislativa. En una Asamblea formada por 66 diputados, el PRD contó con una bancada mayoritaria de 38 legisladores, un contingente legislativo suficiente para aprobar iniciativas sin la cooperación de los partidos de oposición y para implementar una agenda legislativa cercana al programa de la izquierda.³³

La ubicación de los partidos en la primera dimensión es coherente con la orientación programática de los partidos que integraron la I ALDF, pero esto no es tan evidente cuando analizamos su posición en la segunda dimensión y el contenido de los temas votados. Como he señalado, la segunda dimensión de votación –el eje de ordenadas y – ubica los puntos ideales de las y los legisladores en torno a una serie de temas emergentes sin un claro contenido ideológico.

Además, en la segunda dimensión de votación puede observarse el *mapa de facciones* del PRD en la I ALDF. Aunque la mayoría de los diputados del PRD se comportó cohesionadamente y apoyó el programa legislativo del jefe de Gobierno, es claro que al interior del grupo parlamentario coexistieron tres facciones: la primera, formada por un grupo de 14 diputados, en la que convergieron la Corriente de Izquierda Democrática (CID) y Nueva Izquierda (NI).³⁴ Aunque la CID

³³ Peter M. Ward, *op. cit.*, p. 431; y Francisco Reveles Vázquez, “El partido mayoritario: el jefe de Gobierno y el PRD”, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, Gernika, 2011.

³⁴ El grupo compacto de *miembros institucionales* que controló a la bancada se integró por los diputados Martí Batres, Javier Hidalgo, Virginia Jaramillo, Hipólito Bravo, Ignacio Ruiz, Ernesto Chávez,

fue la facción dominante a lo largo de la legislatura y su líder, Martí Batres, asumió la coordinación parlamentaria, la unidad de la bancada fue posible por una suerte de pacto con NI, ya que René Arce, uno de los líderes de dicha corriente, fue el vicecoordinador parlamentario del PRD en la ALDF.

Durante la II ALDF (2000-2003) se formó un *gobierno dividido*, ya que ninguno de los partidos podía aprobar por sí mismo la agenda legislativa. A diferencia del periodo de gobierno encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, las condiciones políticas en las que gobernó Andrés Manuel López Obrador durante el primer trienio de su mandato fueron poco favorables. El nuevo jefe de Gobierno experimentó el *cogobierno* con una Asamblea tripartidista; la bancada del PRD se integró con 19 diputados, mientras que los partidos de oposición obtuvieron una fuerza parlamentaria similar: el PAN con 17, el PRI con 16 y el resto de los escaños fueron para los grupos parlamentarios minoritarios. Bajo ese equilibrio resultó difícil mantener una coalición mayoritaria estable e incluso los partidos de oposición fijaron la agenda del Pleno mediante la formación de distintos conjuntos ganadores en la votación legislativa.

En la II ALDF los partidos se ubicaron básicamente en el mismo orden que en la legislatura anterior: el PRD apareció a la izquierda de la primera dimensión, compartiendo el espacio ideológico con el Partido Convergencia por la Democracia (PCD) y el PT. Por su parte, el PRI, el PVEM y DS se situaron en el espacio de *centro-derecha* y el PAN a la derecha de la primera dimensión.

Durante el ejercicio de la II ALDF, el PRD se dividió en tres grupos con posiciones divergentes hacia la coordinación parlamentaria presidida por Alejandro Sánchez Camacho. Por un lado, los nueve legisladores de la CID se adhirieron al liderazgo parlamentario, el grupo de los separatistas liderado por Clara Brugada y Armando Quintero reunió a seis legisladores, y el grupo de los no alineados formado por Ruth Zavaleta, Iris Santa Cruz y Horacio Martínez votó de forma diferente al resto de la fracción parlamentaria en diversos temas.

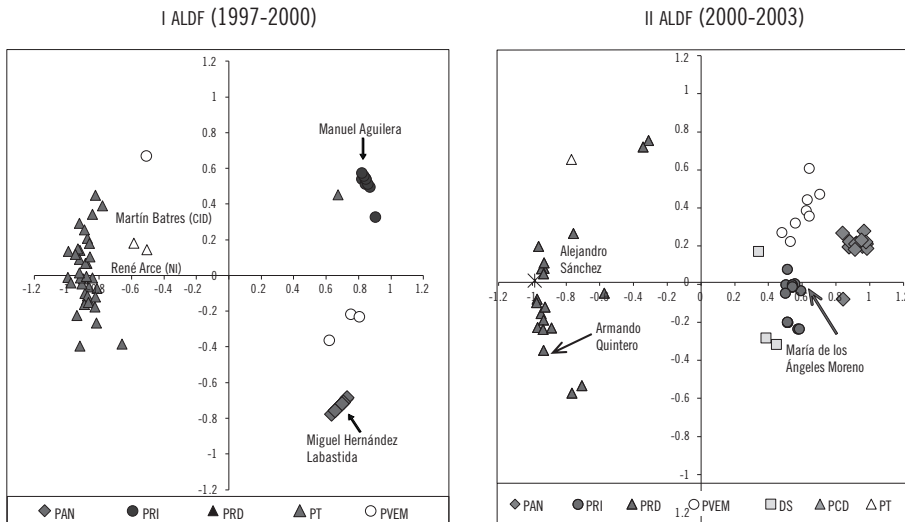
La conformación partidista de la III Legislatura (2003-2006) abrió una oportunidad para realizar la agenda del jefe de Gobierno y fortalecer el liderazgo so-

Ricardo Martínez, Roberto Rico, Ángeles Correa, Miguel Ángel Peláez, Juan González, Miguel Borolini, Antonio Padierna y el vicecoordinador René Arce.

bre su partido. Además de contar con una bancada mayoritaria integrada por 37 diputados, el hecho de que la CID, una de las corrientes afines a López Obrador, ejerciera la coordinación de la bancada en la ALDF garantizó un sólido respaldo legislativo para las iniciativas que habían sido frenadas en la legislatura anterior.

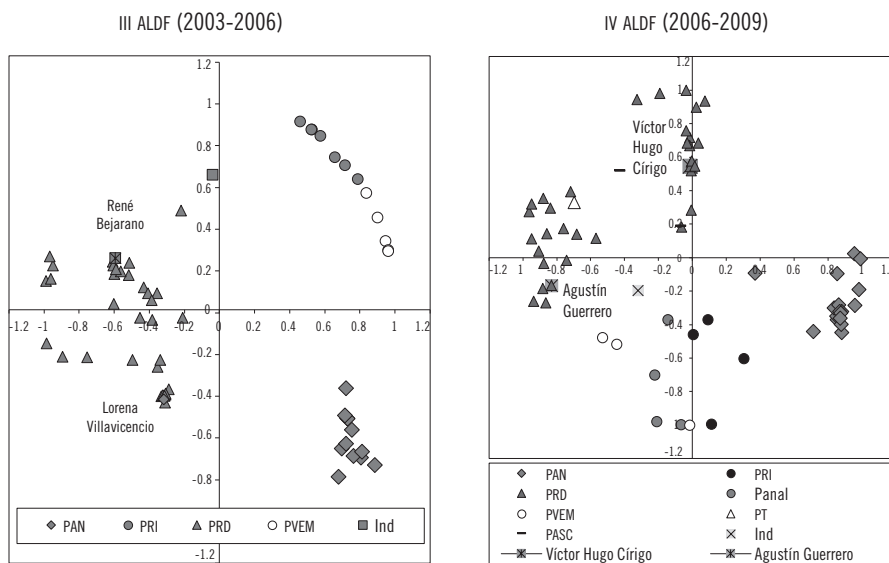
Por consiguiente, el PRD tuvo pocos incentivos para negociar con las fracciones minoritarias del PAN y el PRI. Con 37 diputados el PRD dispuso de una mayoría suficiente para impulsar cambios legislativos relevantes para su agenda. Si bien el dominio de la CID³⁵ sobre las *facciones* perredistas fue evidente y el liderazgo de René Bejarano –quien fungió como coordinador durante la primera etapa de la legislatura– logró cohesionar a la bancada, no debe perderse de vista que la competencia entre facciones se expresó en el liderazgo de la vicecoordinadora del grupo Lorena Villavicencio, cuya corriente NI encabezó otra de las facciones.

Gráfico 2. Puntos ideales de las y los diputados en la ALDF



³⁵ En la corriente de Izquierda Democrática se aglutinaron diversos liderazgos de los diputados Alejandra Barrales, Francisco Chiguil, Maricela Contreras, Elio Bejarano y algunos participantes en movimientos sociales como María Elena Torres.

Gráfico 2. Puntos ideales de las y los diputados en la ALDF (*continuación*)



Fuente: Elaboración propia con datos sobre votaciones nominales de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Véanse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *loc. cit.*; y Congreso de la Ciudad de México, *loc. cit.*

La conformación de fuerzas en la IV ALDF (2006-2009) ratificó el dominio del PRD y sus aliados de la coalición electoral Por el bien de todos, que en conjunto obtuvieron 36 de los 66 escaños.³⁶ La existencia de una mayoría garantizaba para el partido gobernante la realización de su programa legislativo y daba al Ejecutivo local la certeza de que sus proyectos serían aprobados sin modificaciones sustanciales. Además, las oportunidades de la oposición se veían restringidas y neutralizadas por el hecho de que la suma de sus votos hacía inviable la construcción de coaliciones ganadoras. La segunda fuerza, el PAN, obtuvo cuatro escaños por el principio de mayoría relativa y 13 escaños por el de representación proporcional; el PRI sólo obtuvo cuatro escaños de representación proporcional y el PVEM obtuvo tres escaños, mientras que el Partido Nueva

³⁶ La coalición Por el bien de todos, integrada por el PRD, el PT y el PCD, triunfó en 36 de los distritos electorales uninominales, en tanto que el PAN en los cuatro restantes. Con base en el convenio de coalición total electoral suscrito por dichos partidos políticos, al PRD le correspondieron 34, uno al PT y uno al PCD.

Alianza (Panal) obtuvo cuatro y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC) obtuvo dos curules.

Ante esta conformación de fuerzas –típica de un *gobierno unificado*– todo parecía apuntar hacia la cooperación entre el jefe de Gobierno y su mayoría en la ALDF. No obstante, el proceso político de las votaciones nominales revela que el consenso no estaba asegurado y que Marcelo Ebrard Casaubon enfrentó dificultades para aprobar su proyecto legislativo. La división en votaciones clave no puede explicarse solamente por la polarización ideológica entre el PRD y los partidos de oposición sino también por la heterogeneidad de preferencias al interior de la bancada del PRD, cuya unidad se vio debilitada en diversas votaciones.

Como se muestra en el siguiente mapa espacial de la IV ALDF, las y los diputados se distribuyeron en dos dimensiones que sitúan a cada legislador en su posición preferida en el espacio de las políticas. En el gráfico 2 se observa claramente la división de la bancada del PRD en la IV ALDF, con una facción más a la izquierda y otra con tendencia *centro-izquierda*; mientras el conjunto integrado por los partidos minoritarios se ubica hacia el sur de la segunda dimensión y el PAN se mueve hacia el sureste del espacio legislativo.

La composición política de la IV ALDF significó un realineamiento de fuerzas en el PRD que afectó las posiciones de cada corriente al interior de la Asamblea Legislativa y sus relaciones con el jefe de Gobierno. Al interior del grupo parlamentario del PRD la corriente NI ejerció mayor influencia. Esta facción, integrada por 18 legisladores –quienes tuvieron un récord de votación similar– se aglutinó en torno al liderazgo de Víctor Hugo Círigo, quien fue el coordinador de la bancada y presidió la Comisión de Gobierno de la ALDF.³⁷ En torno al liderazgo de Agustín Guerrero, quien fungió como vicecoordinador del PRD, se observa la confluencia de diputados identificados con la corriente Izquierda Democrática Nacional, así como algunos diputados identificados con otras corrientes del partido como Unidad y Renovación (Unyr) y el grupo de Martí Batres llamado Izquierda Social.

En el gráfico 3 se muestra el mapa espacial con los puntos ideales de los legisladores integrantes de las legislaturas V, VI y VII de la ALDF y el I Congreso

³⁷ Rosa María Mirón Lince, “La IV Asamblea del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, p. 514.

de la Ciudad de México. En la V Legislatura de la ALDF el PRD consiguió la mayoría absoluta de la Asamblea, mientras que el PAN se constituyó como segunda fuerza y el PRI como tercera con sólo ocho legisladores. El resto de los partidos minoritarios que integraron la legislatura fueron el PT con cinco diputados, el PVEM con tres y un legislador del Panal. En realidad, esta configuración de fuerzas parlamentarias modificó su balance en la medida en que el PRI y los partidos minoritarios mostraron mayor proximidad y cooperación hacia el PRD.

Tal como se aprecia en el gráfico 3, la posición de los partidos sitúa al gobernante PRD en el espacio ideológico de la izquierda, mientras que el PRI figura al suroeste del espacio legislativo como uno de los aliados del partido gobernante y los partidos minoritarios (PT, PVEM, Panal) se ubican en una posición que podríamos calificar como de *centro-izquierda*. Por su parte, los diputados del PAN se mantuvieron cohesionados en el espacio ideológico de la derecha, mostrando un grado importante de polarización en la primera dimensión de votación.

En la VI ALDF (2012-2015) el mapa espacial de las votaciones muestra al PRD a la izquierda del espacio ideológico formando una coalición mínima con el PT, mientras que el PRI y el PVEM formaron una coalición estable que se ubicó en el centro-derecha del espacio legislativo y el PAN se mantuvo estable en el nicho ideológico de la derecha.

Gráfico 3. Puntos ideales de las y los diputados en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México

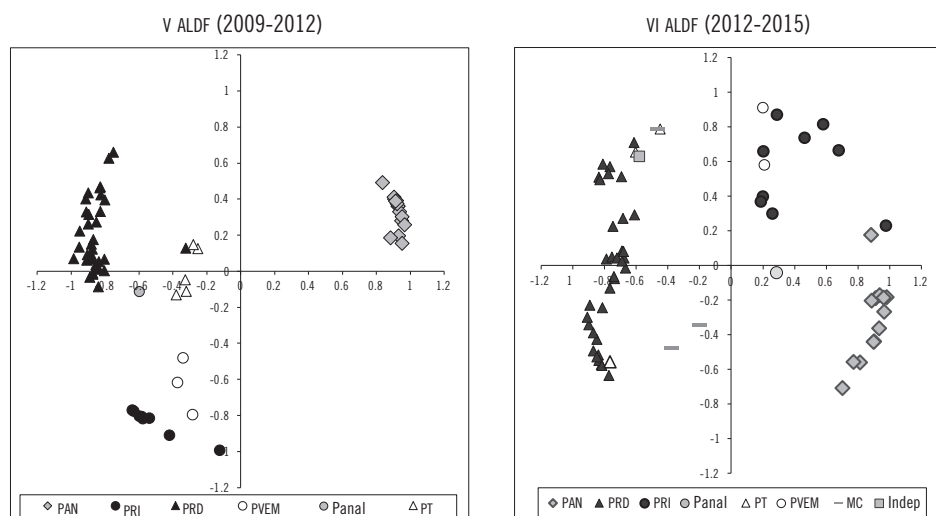
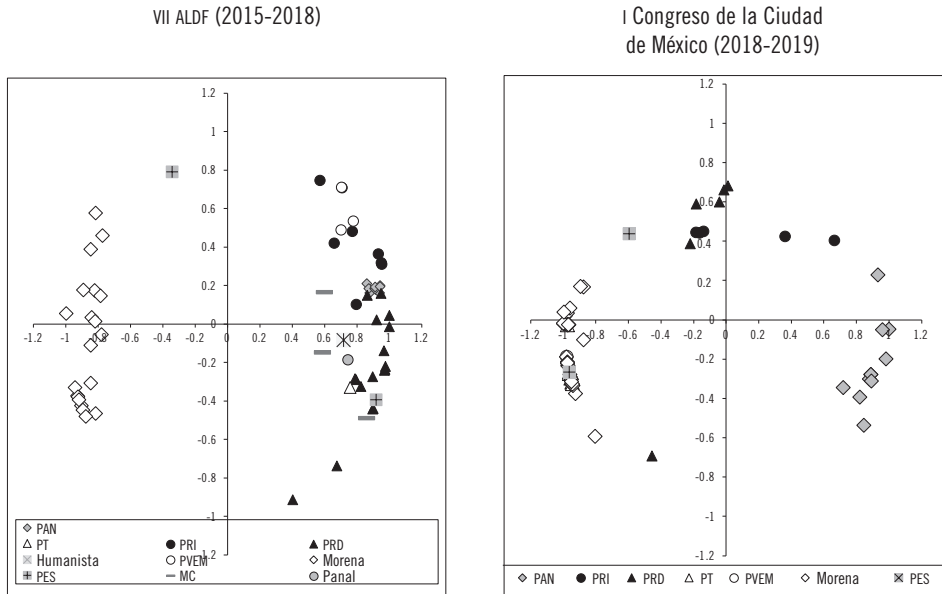


Gráfico 3. Puntos ideales de las y los diputados en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México (*continuación*)



Fuente: Elaboración propia con datos sobre votaciones nominales de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Véanse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *loc. cit.*; y Congreso de la Ciudad de México, *loc. cit.*

En la VII ALDF (2015-2018) la ubicación de los partidos en el mapa espacial de las votaciones legislativas sufrió un cambio sustancial; la emergencia de Morena, que en cierta forma resultó de la escisión de una facción del PRD, modificó las coaliciones y la ubicación ideológica de los partidos. Paradójicamente y en contra de lo predicho por el principio de proximidad ideológica, los dos partidos de izquierda se polarizaron en el espacio de las votaciones legislativas: Morena se ubicó a la izquierda y el PRD se desplazó a la derecha en la primera dimensión de votación formando una coalición con partidos más distantes ideológicamente como el PAN, el PRI y el PVEM.

En el I Congreso de la Ciudad de México las y los diputados del nuevo partido gobernante, Morena, se ubicaron a la izquierda del espacio legislativo y los diputados del PRD se aproximaron a la centro-izquierda del espacio legislativo, lo cual aumentó su potencial como partido pivote en la formación de coaliciones. Los puntos ideales de los diputados del PRI se colocaron en el centro y los puntos ideales de los diputados del PAN se ubicaron hacia la derecha.

6. Votaciones que dividieron a los partidos

Una vez presentado el mapa espacial de las legislaturas es importante identificar las principales cuestiones que dividieron a los partidos en la votación legislativa. Con ese propósito, en esta sección se reportan los resultados de la estimación de las líneas de segmentación o líneas de corte³⁸ en una serie de votaciones nominales en las que fue más clara la división interpartidaria y la formación de coaliciones. Cada línea divide el espacio en dos conjuntos y predice que los que se ubican de un lado voten a favor, en contraste con los del otro que votan en contra.³⁹ Las líneas de segmentación vertical dividen a las y los legisladores en la primera dimensión de votación y son indicativas de que predomina la división entre una coalición de izquierda que se mantiene unida contra la derecha. Por el contrario, las líneas de segmentación horizontal, con ángulos de cero a 180°, reflejan la división en la segunda dimensión, por decirlo de alguna forma, entre el norte y el sur; y en el caso de la ALDF suelen capturar la división entre las facciones del PRD⁴⁰ en votaciones sobre la reforma electoral, nombramientos de autoridades de órganos autónomos y reformas internas a los procedimientos de la Asamblea.

Las cuestiones fundamentales que dividieron a las y los diputados en las votaciones nominales son las iniciativas y los decretos sobre la hacienda pública, la reforma electoral y los proyectos con contenido social-moral. Las votaciones sobre la hacienda pública expresan la división de los partidos en la dimensión económica izquierda-derecha; las votaciones sobre los decretos de ley de ingresos, presupuesto y el código financiero alinearon en dos grandes coaliciones a las y los diputados de la ALDF. En contrapartida, las votaciones sobre la reforma político-electoral trazaron líneas de segmentación horizontal que dividieron a las y los legisladores en la segunda dimensión de votación. Por último, se presentan las líneas de segmentación en votaciones con contenido social-moral con el fin de mostrar que estos temas son altamente ideológicos y dividieron a la legislatura en una compacta coalición de izquierda que votó a favor de estos asuntos y una coalición de centro-derecha que votó en contra.

³⁸ Keith T. Poole, *Spatial Models of Parliamentary Voting*, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

³⁹ Eric Magar, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 50.

Hacienda pública

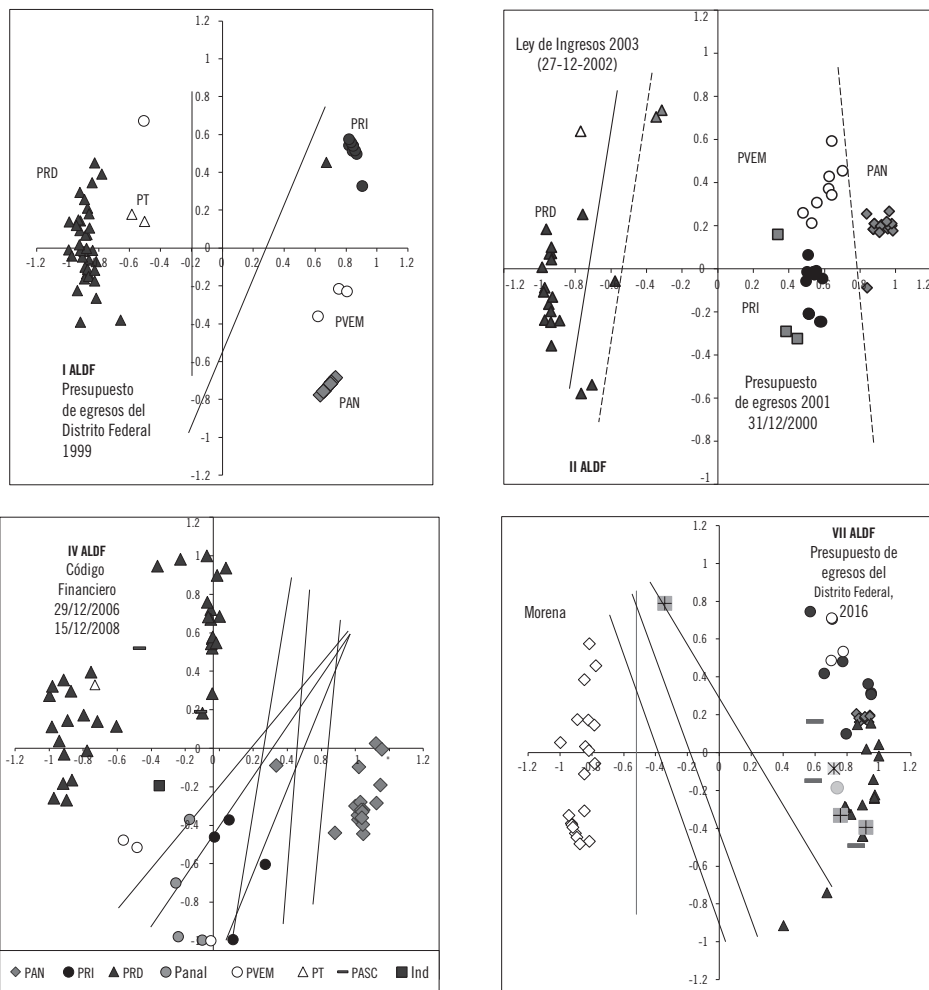
En esta área de la agenda hubo diferencias sustanciales entre el PRD como partido gobernante y la oposición. Las líneas de corte muestran una tendencia a segmentar a los partidos en la primera dimensión ideológica izquierda-derecha. En el gráfico 4 reportamos una serie de votaciones sobre asuntos hacendarios en los que se observa la segmentación de los partidos y la dinámica de formación de coaliciones en la ALDF.

En la votación sobre el presupuesto de egresos de 1999, que se registró en el ejercicio constitucional de la I ALDF, es claro que en los temas de asignación de recursos económicos la coalición PRD-PT se impuso sobre el conjunto de la oposición, manifestando una polarización de los partidos en la primera dimensión izquierda-derecha.

Durante la II ALDF en la votación sobre el presupuesto de egresos de 2001 el PRI formó una coalición con el PRD, el PVEM, DS, el PT y el PCD para aprobar un proyecto distante de las preferencias de gasto formuladas por el PAN. La operación política del PRI y su coordinadora María de los Ángeles Moreno fue clave para aprobar el proyecto enviado por el jefe de Gobierno. En contraste, en las votaciones sobre la ley de ingresos y el presupuesto de 2003 –descritas en las líneas de corte ubicadas a la izquierda– los partidos de oposición se aliaron para aprobar un paquete económico distinto al enviado por López Obrador.

Por otro lado, en las votaciones sobre el código financiero en la IV ALDF se observa que el PRD conservó la unidad y apoyó el proyecto enviado por el jefe de Gobierno. En dichas votaciones la coalición ganadora se integró por el PRD, el Panal y el PRI, mientras el PAN votó en contra de las disposiciones del código. En la votación sobre el presupuesto de egresos de 2016 registrada en la VII ALDF las líneas de segmentación indican que hubo un cambio sustancial en la lógica de las coaliciones: el gobernante PRD se desplazó a la derecha del espacio político formando coaliciones ganadoras con el PAN, el PRI, el PVEM y el PT para neutralizar la influencia de Morena, que en estas votaciones se ubicó a la izquierda del mapa espacial.

Gráfico 4. Puntos ideales y líneas de corte en votaciones sobre asuntos de hacienda pública en la ALDF



Fuente: Elaboración propia con datos sobre votaciones nominales de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Véanse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *loc. cit.*; y Congreso de la Ciudad de México, *loc. cit.*

Reforma político-electoral

En otro eje de conflicto se situaron las iniciativas sobre la reforma político-electoral, el cual fue un tema que dominó la posición de los partidos en la segunda

dimensión de votación. En el gráfico 5 se presentan las líneas de segmentación sobre las votaciones relacionadas con temas de reforma político-electoral y nombramientos de autoridades de los organismos autónomos en la ALDF.

En la I ALDF la aprobación del primer Código Electoral del Distrito Federal significó un cambio importante en las reglas del juego electoral. Tras meses de discusión y numerosas modificaciones ante el Pleno de la ALDF, el dictamen de la nueva legislación electoral fue aprobado con 50 votos del PRD, el PAN y el PVEM, mientras el PRI y el PT –como se muestra en las líneas de corte del gráfico 5– se opusieron a las disposiciones contenidas en la nueva legislación. Entre otras innovaciones institucionales, el Código Electoral de 1998 dio lugar a la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) como organismo encargado de organizar las elecciones y constituyó el Tribunal Electoral. Asimismo, estableció la fórmula para otorgar prerrogativas económicas a los partidos y las reglas para formar coaliciones y presentar candidaturas comunes.

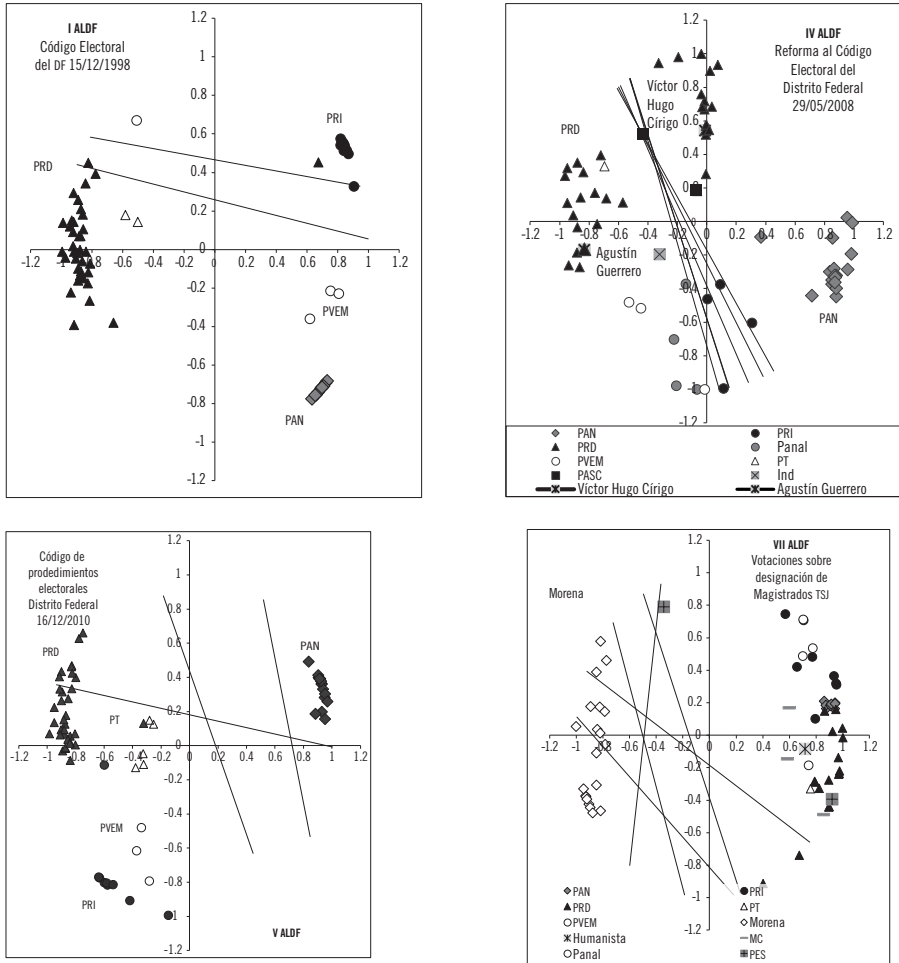
Las votaciones sobre reformas al Código Electoral del Distrito Federal registradas en la sesión del 29 de mayo de 2008 durante la IV ALDF pusieron en evidencia el conflicto de facciones en el PRD. En las líneas de corte (gráfico 5) se describe que la coalición ganadora se integró por las y los diputados del PRD pertenecientes a NI y por el PAN, quienes derrotaron a las y los diputados de Izquierda Unida (G-14), Panal y la Coalición Socialdemócrata. El paquete de reformas aprobado contempló modificaciones a la fórmula para la asignación de diputaciones plurinominales, el registro de partidos locales y la renovación anticipada de una parte de los consejeros del IEDF y del consejero presidente.⁴¹

En el gráfico 5 se trazan las líneas de corte de las votaciones en lo particular sobre las reformas al Código Electoral de 2010, registradas en la V ALDF, y en las cuales se formó una coalición entre una facción del PRD con el PT, el PRI, el PVEM y el Panal para votar en contra de las modificaciones impulsadas por otra facción del PRD. En la línea de corte horizontal se observa la división entre un PRD situado al norte que se coaligó con el PAN y un PRD situado en el sur que se

⁴¹ Cabe señalar que dichas reformas no fueron publicadas ni recibieron observaciones por parte del jefe de Gobierno, quien decidió ejercer su poder de veto. El argumento, basado en el análisis jurídico del gobierno, determinó que las modificaciones al Código y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contenían inconsistencias y normas que contradecían principios constitucionales.

alió con el PT, el PVEM y el PRI para formar una coalición ganadora que derrotó a la otra facción del PRD.

Gráfico 5. Puntos ideales y líneas de corte en votaciones sobre reforma electoral y nombramientos de autoridades en la ALDF



Fuente: Elaboración propia con datos sobre votaciones nominales de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Véanse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *loc. cit.*; y Congreso de la Ciudad de México, *loc. cit.*

En la VII ALDF (2015-2018) las votaciones sobre la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia dividieron a los partidos en ambas dimensiones de votación. Las líneas de segmentación con pendiente vertical separaron a Morena y una coalición amplia del PRD, el PAN, el PRI, el PVEM, el PES y el PT que formaron el lado ganador. Pero también se observan líneas de segmentación horizontal que dividieron a Morena en dos facciones con preferencias distintas sobre la designación de magistrados.

Agenda social-moral

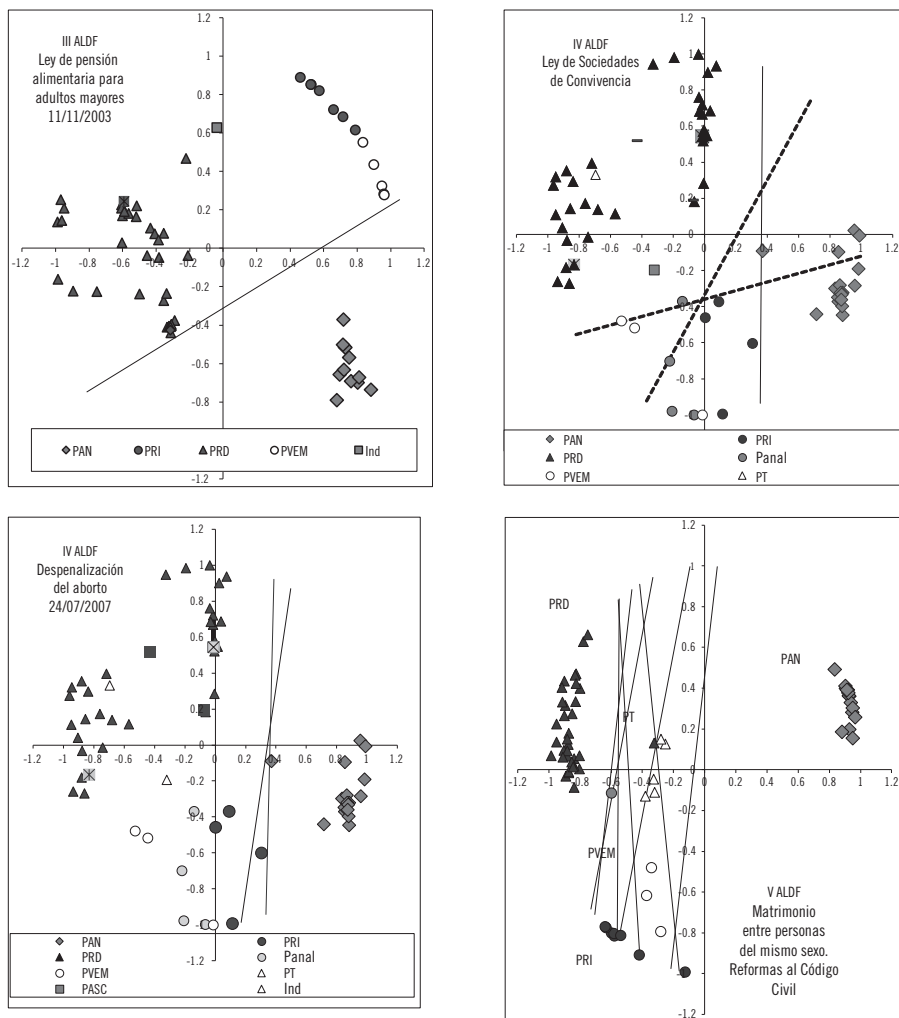
Si bien los conflictos entre las facciones del PRD abarcaron una variedad de asuntos, es claro que aquellos temas que dividieron a la bancada se relacionaron con votaciones sobre el reparto de cuotas y derechos sobre el nombramiento de funcionarios de organismos autónomos, antes que con los temas de carácter ideológico en cuyas votaciones no se observan divisiones intrapartidarias.

Es interesante prestar atención al hecho de que en los temas ideológicos que implicaron la división izquierda-derecha las y los diputados del PRD actuaron unidos. Hubo una serie de temas altamente polémicos en los que se manifestó una tendencia a la polarización de la ALDF en la dimensión izquierda-derecha. En el gráfico 6 se muestran las líneas de corte para los temas con contenido social-moral como la votación sobre la pensión universal para adultos mayores, la Ley de Sociedad de Convivencia, la despenalización del aborto y la votación del proyecto sobre matrimonios entre personas del mismo sexo.

En la III ALDF uno de los asuntos clave en materia social fue la Ley de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, la cual se aprobó en lo general de manera unánime. En la votación en la particular se aprecia que el PRD formó una coalición ganadora con el PRI y el PVEM para que la iniciativa presentada por el jefe de Gobierno se aprobara con modificaciones menores.

La Ley de Sociedad de Convivencia había estado en la agenda sin que lograra el consenso necesario para ser aprobada; el nuevo impulso a este tema fue posible por un acuerdo entre el jefe de Gobierno y una coalición encabezada por el PRD en la IV ALDF. En el gráfico 6 se describen las líneas de corte de las votaciones sobre este tema en lo general, en el cual la coalición del PRD, el PT,

Gráfico 6. Puntos ideales y líneas de corte sobre votaciones de proyectos con contenido social-moral en la ALDF



Fuente: Elaboración propia con datos sobre votaciones nominales de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Véanse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *loc. cit.*; y Congreso de la Ciudad de México, *loc. cit.*

el PRI, el PCD y dos diputados del Panal votó a favor del dictamen, mientras que las y los diputados del PAN votaron en contra.⁴² En las votaciones particulares –marcadas con líneas punteadas– el PRI, el PVEM, el Panal y el PAN votaron en contra de los artículos reservados.

Otra votación en la que el PRD votó unido fue el tema de la despenalización del aborto, un asunto con contenido ideológico en el que se implican los principios más básicos sobre el significado y alcance de la vida humana. A partir de un conjunto de reformas al Código Penal y a la Ley de Salud, se elaboró un dictamen para despenalizar el aborto durante las primeras 12 semanas de embarazo. En la votación nominal las y los diputados del PRD, el PRI, el Panal y la coalición socialdemócrata que integraron el PT, el PCD y Alternativa aprobaron el dictamen con 46 votos, mientras que las y los diputados del PAN y dos legisladores del PVEM votaron en contra del proyecto.

En dos votaciones relacionadas con asuntos de la agenda moral-social el PAN votó en contra, lo cual sugiere que las votaciones sobre la Ley de Voluntad Anticipada y las reformas al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles que dieron paso al matrimonio entre personas del mismo sexo fueron asuntos que marcaron la división de los partidos en la dimensión izquierda-derecha.

7. Conclusión

La aplicación de métodos espaciales al estudio de las votaciones legislativas ofrece un valioso recurso analítico para comprender la dinámica de las coaliciones,

⁴² Aunque los supuestos de la Ley de Sociedad de Convivencia son aplicables a cualquier sociedad que se constituye entre dos personas con el fin de garantizar un vínculo de ayuda y los derechos sucesorios de los cohabitantes, en lo fundamental dicha ley se diseñó con el objeto de proteger las uniones entre personas del mismo sexo, dotándoles de una figura legal para establecer un “hogar común con voluntad de permanencia y ayuda mutua” (Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de noviembre de 2006, artículo 2º), de ahí que los diputados del PAN manifestaran su desacuerdo ante el contenido general de la ley y en la votación particular objetaran el artículo 5º, en el cual se propuso equiparar jurídicamente a la sociedad de convivencia con la figura del concubinato. Véase Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Diario de los Debates*, año 1, núm. 19, 9 de noviembre de 2006, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-ed9b5aa6a6e3e60f508028cc5f172c22.pdf>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

la cohesión de los partidos y su ubicación ideológica. Al desplazar la unidad de análisis desde los partidos como una entidad colectiva hacia el análisis micro del voto personal de las y los legisladores se obtiene una estimación más precisa del mapa espacial de las legislaturas y de las dimensiones de votación que estructuran la dinámica de las coaliciones.

El espacio de las votaciones legislativas puede representarse en un modelo de dos dimensiones que clasifican correctamente la mayor parte de las votaciones nominales. La primera dimensión se refiere a la clásica división izquierda-derecha y la segunda dimensión se relaciona con aspectos relacionados con la democratización, como la reforma electoral, el nombramiento de autoridades y la modificación de reglas legislativas. A partir de este modelo bidimensional se estimaron los puntos ideales y las líneas de segmentación para las siete legislaturas de la ALDF y el I Congreso de la Ciudad de México con el fin de realizar una comparación longitudinal de las coaliciones legislativas.

Uno de los principales hallazgos de este estudio sugiere que la política de las coaliciones legislativas se divide en dos etapas. La primera comprende la etapa de 1997 a 2015, en la cual el PRD fue el partido dominante en la ALDF y los jefes de Gobierno fungieron como líderes reales del partido con distinta capacidad para arbitrar entre las facciones. En esta etapa las votaciones en la ALDF tuvieron un contenido programático-ideológico, ya que el PRD fue un partido dominante situado a la izquierda del espacio político mientras que las y los diputados de los principales partidos de oposición, el PRI y particularmente el PAN, se ubicaron a la derecha de la primera dimensión de votación en la legislatura. Con excepción de la II ALDF (2000-2003) en la que se formó un gobierno dividido, el PRD y los jefes de Gobierno en turno dispusieron de un amplio contingente legislativo mayoritario para conducir la agenda legislativa. Por consiguiente, el mayor dilema de acción colectiva para el PRD no consistió en buscar socios para formar coaliciones mínimas ganadoras sino en mantener la unidad de sus facciones.

La segunda etapa abarca de 2015 a 2019 y se distingue por la emergencia de Morena, un partido que en cierta medida fue el resultado de la fisión de una de las facciones perredistas. La aparición de este nuevo actor político situado a la izquierda del espacio ideológico provocó un cambio sustancial en la dinámica ideológica de la ALDF: el PRD se desplazó a la derecha del espacio político

para formar coaliciones ganadoras con partidos con los que había mostrado una menor proximidad ideológica.

El análisis agregado de las coaliciones legislativas muestra que los partidos mantuvieron un patrón de cooperación relativamente estable; la principal coalición en las legislaturas I, II, III y IV de la ALDF incluyó la participación del PAN y el PRI, mientras que en las legislaturas subsiguientes (V y VI de la ALDF) se observó un crecimiento de la cooperación entre la facción más moderada del PRD con el PRI. Esta tendencia se agudizó en la VII ALDF cuando el PRD perdió la mayoría y buscó formar coaliciones estratégicas con socios distantes ideológicamente: en esa legislatura el PRD y el PAN votaron en el mismo sentido en 96% de las ocasiones.

Por último, los hallazgos obtenidos con la estimación de puntos ideales y las líneas de segmentación en las votaciones nominales revelan que los temas centrales que dividieron a las y los diputados en las votaciones se relacionan con los temas de hacienda pública, tales como presupuesto, ley de ingresos y el código financiero, que refieren principalmente a la segmentación en la dimensión izquierda-derecha. Mientras tanto, los proyectos respecto de la reforma político-electoral y los nombramientos de autoridades explican en buena parte el faccionalismo al interior del PRD, lo cual revela al mismo tiempo que la disputa entre las diversas facciones de la izquierda no fue predominantemente de naturaleza ideológica.

Otra área de la agenda que explica la polarización izquierda-derecha se relaciona con los proyectos con contenido social-moral; en éstos el PRD formó coaliciones ganadoras para impulsar dichas propuestas programáticas de la izquierda. Frente a la nueva conformación del I Congreso de la Ciudad de México cabe preguntarse si en los temas con contenido social-moral se entablará algún patrón de cooperación entre Morena y el PRD o si, por el contrario, en el futuro inmediato aumentará la división ideológica entre ambas formaciones políticas.

8. Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Diario de Debates”, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/diario-debates-204-1.html>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- , *Diario de los Debates*, año 1, núm. 19, 9 de noviembre de 2006, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-ed9b5aa6a6e3e60f508028cc5f172c22.pdf>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Axelrod, Robert, *Conflict of interest: A theory of divergent goals with applications to politics*, Chicago, Markham (Markham Political Science Series), 1970.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, “El PRD después de la alternancia: tensiones y conflictos internos”, en Larrosa Haro, Manuel, y Pablo Becerra Chávez (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, UAM Iztapalapa/Plaza y Valdés, 2005.
- Bruhn, Kathleen, “Cuauhtémoc Rey: el PRD en el poder”, en Espinoza Valle, Víctor Alejandro (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés, 2000, pp. 125-145.
- Carrillo, Ulises, *et al.*, “Competencia política y responsabilidad pública hacia un sistema de partidos en el Distrito Federal”, en *Diálogo y Debate*, año 2, núms. 5 y 6, julio-diciembre de 1998.
- Carroll, Joyce, y Keith Poole, “Roll-Call Analysis and the Study of Legislatures”, en Martin, Shane, *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Congreso de la Ciudad de México, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/votaciones/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, “Las elecciones del 6 de julio de 1997 en el Distrito Federal”, en Larrosa Haro, Manuel (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, México, UAM Iztapalapa, 2001.

- González, Marco A., “El PRD y las elecciones del 2000 en el Distrito Federal”, en *El Cotidiano*, núm. 104, noviembre-diciembre de 2000.
- Heller, William B., y Jeffrey A. Weldon, “Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados”, en Béjar Algazi, Luisa, y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003.
- Hinich, Melvin J., y Michael C. Munger, *Teoría analítica de la política*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Larrosa Haro, Manuel, y Yanelly Guerra Díaz, “Composición partidaria de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal y agenda legislativa en un escenario de gobierno unificado: 2003-2006”, en Larrosa Haro, Manuel, y Pablo Becerra Chávez (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, UAM Iztapalapa/Plaza y Valdés, 2005.
- Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de noviembre de 2006.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.
- López Lara, Álvaro F., “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 217-264.
- Magar, Eric, “La partición de un cartel: votaciones nominales y guerra faccional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, julio de 2017, pp. 35-58.
- Marván Laborde, Ignacio, *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano*, México, División de Estudios Políticos-CIDE (Documento de Trabajo núm. 130), 2000.
- Mirón Lince, Rosa María, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa”, en Béjar Algazi, Luisa, y Rosa María Mirón Lince

- (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, pp. 243-274.
- , “La IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el gobierno de la ciudad”, en Espinoza Toledo, Ricardo, y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 507-529.
- Niño Melka, Mariel, *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM, 2010.
- Poole, Keith T., *Spatial Models of Parliamentary Voting*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- , “Las raíces de la polarización de la política moderna en los Estados Unidos”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 2, 2008, pp. 3-37.
- , y Howard Rosenthal, *Congress. A Political-Economic History of Roll Call Voting*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003; reforma publicada el 18 de mayo de 2016, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-f4c22c6f0823d80ff39498bf7dd6283f.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Reniu Vilamala, Josep María, *La teoría de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001.
- Reveles Vázquez, Francisco, “El partido mayoritario: el jefe de Gobierno y el PRD”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, Gernika, 2011.
- Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1962.
- Robles Peiro, Gustavo Adolfo, *Dimensiones espaciales de votación legislativa en la Cámara de Diputados de la 60 Legislatura del Congreso de la Unión, 2006-2009*, tesis de licenciatura, México, ITAM, 2009.
- Ward, Peter M., *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

Lisandro M. Devoto*

1. Introducción

Los regímenes democráticos deben garantizar la posibilidad de que la pluralidad existente en la sociedad tenga correlato en el sistema político, es decir que las distintas expresiones y posiciones estén representadas en las instituciones del Estado. La concreción de este principio democrático de representación puede llevarse a la práctica, principalmente en los congresos o parlamentos, por tratarse de órganos colegiados cuya integración puede y debe ser plural.

Desde comienzos de la década de 2000 la formación de coaliciones (o alianzas) se ha consolidado como una de las estrategias preferidas por los partidos para afrontar las contiendas electorales en México, tanto a nivel federal como estatal y municipal, y por cargos ejecutivos y legislativos. En un inicio, los partidos de oposición buscaron alcanzar los apoyos necesarios para derrotar al Partido Revolucionario Institucional (PRI), constituyéndose como una estrategia ofensiva. Luego, el propio PRI recurrió a la formación de coaliciones como estrategia defensiva para retener los cargos en disputa. Por consiguiente, las coaliciones pasaron a ser “la estrategia dominante”¹ en lo que va del siglo XXI, aunque su éxito varía de un partido a otro y en el tiempo en términos de resultados electorales.²

* Profesor asociado C de tiempo completo, adscripto al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: <lisandro.devoto@politicas.unam.mx>.

¹ Diego Reynoso, *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*, Buenos Aires, Teseo/Flacso Argentina, 2011.

² Irma Méndez de Hoyos, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, en *Política y Gobierno*, vol. 19, núm. 2, diciembre de 2012, pp. 147-

La decisión de los partidos de formar alianzas para afrontar elecciones ha llevado a preguntarse si dicha estrategia tiene continuidad en momentos post-electorales, es decir una vez que se accede a los cargos. Esta pregunta es particularmente relevante en los congresos en los que se ha consolidado el pluralismo y en muchos casos la fragmentación de la representación partidista. En contextos de congresos sin mayoría las coaliciones legislativas se imponen como estrategia para que el gobierno logre impulsar su agenda y busque alcanzar la gobernabilidad, afianzando las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Desde la inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la figura de gobierno de coalición en 2014, esta discusión ha estado presente en los ámbitos académicos y se han generado avances en tal sentido en los marcos normativos.

Al aprobarse la reforma política sobre el estatus jurídico de la capital de la república, una de las transformaciones más claras fue la conformación del Congreso de la Ciudad de México, dejando atrás la figura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Este trabajo presenta un análisis sobre la formación de coaliciones electorales que dieron forma a la contienda que derivó en la primera Legislatura, y la existencia (o no) de coaliciones legislativas en el tiempo que ésta lleva de trabajo, de poco más de un año.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En el primer apartado se presenta una breve contextualización de la discusión, abordando de manera concisa el sistema electoral vigente para la elección de las diputaciones de la Ciudad de México y cómo puede quedar conformado el Congreso. En el siguiente apartado se trata la conformación de coaliciones electorales en la ciudad, repasando de forma somera lo sucedido desde la elección de 2000 y haciendo hincapié en lo sucedido en la elección de 2018, que dio forma a la I Legislatura del Congreso de la Ciudad. A continuación se analiza la integración de los grupos parlamentarios y la formación de coaliciones legislativas en el Congreso local. Finalmente, el texto cierra con unas breves conclusiones generales.

198; y Juan C. Olmeda y Lisandro M. Devoto, “¿Unidos o separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016)”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 64, núm. 235, enero-abril de 2019, pp. 289-326.

2. Contextualizando la discusión

La conformación de los congresos, como institución central del sistema democrático representativo, se define a través de una elección cuyo resultado expresa de manera directa las preferencias de la ciudadanía. De esta manera, el momento de la elección resulta de suma importancia para que las fuerzas políticas y las candidaturas independientes busquen obtener los escaños que están en juego. En este momento, las reglas del sistema electoral son determinantes, ya que definen de qué manera los votos se transformarán en escaños. Para la conformación de la ALDF existía un sistema electoral mixto con componente mayoritario, lo que implicaba que la mayor parte de los 66 legisladores se elegían por un sistema de mayoría relativa (MR) en distritos uninominales (40) y una proporción menor (26) era elegida a través de un sistema de representación proporcional (RP). Actualmente, el Congreso de la Ciudad de México continúa conformado por 66 diputaciones, pero 33 son elegidas por el principio de MR y 33 se definen por el de RP. De esta forma, el sistema electoral vigente para la elección legislativa en la ciudad es mixto y fue eliminado el componente mayoritario que todavía existe a nivel federal y en la gran mayoría de las entidades federativas para la conformación de los congresos. Además, la representación también establece la paridad de género, ya que la mitad de las curules debe ser ocupada por mujeres y la otra mitad por hombres.

Una vez integrado el Congreso como resultado de la elección, el reparto de fuerzas puede llevar distintos escenarios: 1) congreso con mayoría, o 2) congreso sin mayoría. En el primer escenario, una fuerza política alcanza por sí sola la mayoría absoluta, es decir 50% más uno de los escaños; mientras que en el segundo escenario se presenta la situación contraria, ya que ninguna fuerza logra por sí misma alcanzar los votos necesarios para aprobar iniciativas ordinarias de ley (recordando que las reformas constitucionales requieren una mayoría calificada de dos tercios). En el segundo caso, la conformación de coaliciones legislativas, sean éstas consolidadas o coyunturales, se impone como estrategia de las distintas bancadas representadas en el Congreso; mientras que en el primero sólo sería necesaria en casos muy puntuales que requirieran mayoría calificada, como puede ser una reforma constitucional.

3. Candidaturas para acceder al Congreso: las coaliciones electorales

La formación de coaliciones electorales³ tiene como consecuencia la disminución de la oferta electoral, ya que los partidos que deciden formar una alianza acuerdan la presentación de una misma candidatura para cada cargo en disputa a partir de la coordinación a nivel de las élites, mientras que en caso de competir por separado cada partido debería impulsar una candidatura distinta. De esta manera, la conformación de las listas requiere de una negociación entre las fuerzas políticas con el objetivo de repartir las candidaturas en los distintos distritos en juego.

Para el caso de México, según lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), los acuerdos alcanzados por las fuerzas políticas respecto a la conformación de alianzas electorales deben plasmarse en un documento específico: el convenio de coalición.⁴ En dicho convenio ha de establecerse específicamente qué partido postula a cada uno de los candidatos, y en caso de cargos legislativos a qué grupo parlamentario se integraría si resultara ganador en el proceso electoral.

Los partidos pueden formar coaliciones para postular cargos ejecutivos (presidencia, gubernaturas y alcaldías) o legislativos (diputaciones y senadurías federales y diputaciones estatales) por MR. En lo que respecta a los cargos legislativos por RP, cada partido debe presentar un listado de candidaturas plurinominales propio, aunque hubieran competido coaligados en los distritos de mayoría relativa. Es importante mencionar que la ley establece que las coaliciones deben ser uniformes, es decir que los partidos no pueden participar en más

³ En este trabajo haremos referencia a los términos *coalición* y *alianza* como sinónimos, ya que lo que se busca es conocer los casos en que dos o más partidos han presentado candidatos en común. Aunque la literatura se refiere mayoritariamente a alianzas electorales, en la legislación mexicana la figura prevista es la de coalición electoral. También se integra la figura legal de candidatura común, vigente en la Ciudad de México y en otras entidades federativas, y cuya regulación tiene implicaciones distintas a las de una coalición. Al respecto véase Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017; última reforma publicada el 2 de abril de 2019, capítulo V. Frentes, coaliciones electorales, candidaturas comunes, disponible en <<https://www.iecm.mx/normatividad-y-transparencia/marco-normativo/normatividad-vigente/codigo/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

⁴ Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, artículo 87, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf>, página consultada el 31 octubre de 2019.

de una coalición en un mismo proceso electoral y éstas no podrán variar en su integración por tipo de elección.⁵

Finalmente, la legislación establece tres tipos de coaliciones posibles:⁶ 1) coaliciones totales, en las que los partidos que forman la alianza postulan a la totalidad de sus candidatos bajo una misma plataforma electoral, considerando que si se coaligan totalmente para elecciones de senadores o diputados deberán coaligarse también para la elección de presidente (y este esquema se replica a nivel de autoridades estatales); 2) coaliciones parciales, en las que los partidos postulan al menos a 50% de sus candidatos bajo una misma plataforma electoral, y 3) coaliciones flexibles, en las que los partidos postulan al menos a 25% de sus candidatos bajo una misma plataforma electoral.⁷

En sistemas políticos multinivel, los partidos deben competir en elecciones por diversos cargos (ejecutivos y legislativos) en distintos niveles (nacional, estatal, municipal), muchas veces de manera simultánea. Contrario a lo que podría pensarse e incluso de lo que buena parte de la literatura asume, las estrategias de competencia de los partidos para la elección de diputados a nivel subnacional no necesariamente coinciden con aquellas presentes en la elección ejecutiva (gobernador) o con elecciones federales.⁸ De esta manera, pueden presentarse dos escenarios: 1) estrategias convergentes, cuando se replican para los distintos cargos en disputa, y 2) estrategias divergentes, cuando son diferentes para los distintos cargos en juego. Al mismo tiempo, la convergencia o divergencia de las estrategias puede ser horizontal, cuando se analiza un único nivel de competencia; o vertical, cuando el análisis es multinivel o entre distintos niveles.⁹

⁵ *Ibidem*, artículo 87, numeral 15.

⁶ *Ibidem*, artículo 88.

⁷ Las disposiciones de la LGPP son retomadas en la sección segunda del capítulo V del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículos 292 a 297.

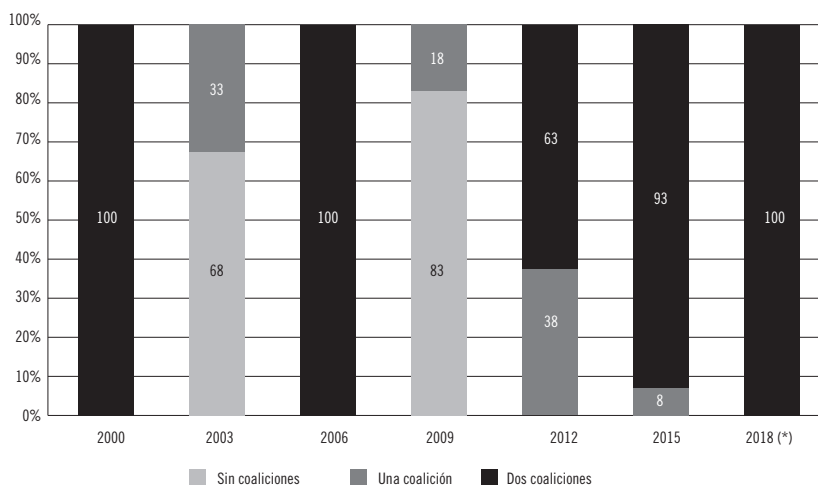
⁸ Es importante aclarar que a partir de la reforma político-electoral de 2014 se limitó la posibilidad de generar estrategias divergentes horizontales y verticales, pero en elecciones anteriores se dieron múltiples casos en las entidades federativas en los cuales los partidos generaban más de una coalición en un mismo proceso electoral e incluso para un mismo cargo (diputaciones locales o municipios). Véase Lisandro M. Devoto y Juan C. Olmeda, “Juntos pero revueltos. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016)”, en *Colombia Internacional*, núm. 90, abril-junio de 2017, pp. 157-187.

⁹ *Idem*.

La conformación de coaliciones electorales en la Ciudad de México

La conformación de alianzas en las elecciones de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) es una estrategia a la que han recurrido los partidos desde 2000, cuando se realizó la segunda elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la entidad luego del proceso de 1997. Sin embargo, no ha sido una estrategia estable y consistente para los partidos políticos. Por un lado, siempre que se realizaron elecciones concurrentes (ejecutiva y legislativa) se registró por lo menos una coalición en competencia: en los años 2000, 2006 y 2018 en todos los distritos electorales de MR compitieron dos coaliciones; mientras que en la elección de 2012 hubo dos coaliciones en 63% de los distritos de MR y una en 38% restante. No sucedió así en las elecciones intermedias, en las que sólo se renovó el Poder Legislativo: en 2003 y 2009 la mayoría de los partidos compitieron por separado en la mayor parte de los distritos, con 2015 como única excepción en este tipo de elecciones (gráfico 1).

Gráfico 1. Número de coaliciones en competencia, en porcentaje de distritos para la elección de diputaciones por mayoría relativa (2000-2018)



Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

* En 2018 se realizó la elección para el primer Congreso de la Ciudad de México, luego de la reforma constitucional que cambió el estatus legal de la capital del país. Mientras la ALDF contaba con 40 diputados electos por mayoría relativa, el Congreso de la Ciudad de México sólo tiene 33.

En la elección de 2018 los partidos presentaron distintas estrategias de competencia. Por un lado, el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (Panal) compitieron por separado, tanto en la elección para la Jefatura de Gobierno como en los 33 distritos locales de mayoría relativa para la integración del Congreso. De esta manera, la estrategia fue divergente respecto de la elección federal, donde estos tres partidos compitieron coaligados para la presidencia de la república y conformaron una coalición flexible por las diputaciones federales (133 de 500 distritos de MR) y parcial por las senadurías (34 de 62 fórmulas de MR).

Cuadro 1. Coaliciones que compitieron en la elección de diputaciones locales en la Ciudad de México durante el proceso electoral 2017-2018

Coalición	Cantidad de distritos	% de distritos	Tipo de coalición
Candidatura común PT-Morena-PES	33	100	-
PAN-PRD-MC	32	97	Parcial
Candidatura común PRD-MC	1	3	-

Fuente: IECM.

Nota: Es importante mencionar que los partidos PT, Morena y PES firmaron un convenio de candidatura común, no de coalición; sin embargo, en este trabajo consideramos todas estas figuras legales para reflejar la estrategia de los partidos de presentar candidatos comunes, como ya fue aclarado.

Por otro lado, como se refleja en el cuadro 1, los partidos restantes optaron por formar coaliciones electorales: el Partido del Trabajo (PT), Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y el Partido Encuentro Social (PES) conformaron la candidatura común Juntos Haremos Historia; mientras que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) integraron la coalición Por la CDMX al Frente. En el primer caso, los partidos postularon candidatos comunes en todos los distritos locales de MR y también para la Jefatura de Gobierno. En el caso de la coalición PAN-PRD-MC, configuraron una coalición parcial que abarcó 32 de los 33 distritos en disputa, dejando fuera sólo el distrito 5, en donde el PAN compitió en solitario mientras PRD-MC presentaron una candidatura común (cuadro 1).

Cuadro 2. Reparto de candidaturas en las coaliciones que compitieron en la elección de diputaciones locales en la Ciudad de México durante 2018

	Candidaturas totales	% de candidaturas totales	Distritos	Partido de la o el candidato a jefe de Gobierno
Candidatura común Juntos Haremos Historia				
PT	1	3	25	Morena
Morena	31	94	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33	
PES	1	3	21	
Total	33	100		
Coalición Por la CDMX al Frente				
PAN	10	31	2, 3, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 23, 26	PRD
PRD	18	56	1, 4, 6, 8, 10, 11, 15, 18, 19, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32	
MC	4	13	7, 9, 24, 33	
Total	32	100		

Fuente: Convenio de coalición Por la CDMX al Frente y Convenio de candidatura común Juntos Haremos Historia, registrados ante el IECM.

Una vez mencionadas las estrategias de los partidos para la disputa de los distintos cargos en el proceso electoral 2018, resulta importante analizar cómo se repartieron las candidaturas al interior de las coaliciones o candidaturas comunes, ya que esto brinda información respecto del resultado de las negociaciones en cada una de las coaliciones a partir de la fuerza relativa de cada uno de los partidos. Es indispensable recordar que el reparto de las candidaturas debe establecerse en los respectivos convenios de coalición registrados ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

Como era previsible, a partir de la fuerza de los partidos integrantes, en el caso de la candidatura común Juntos Haremos Historia Morena concentró 31 de las 33 candidaturas legislativas de MR, además de la correspondiente a la Jefa-

tura de Gobierno. En el caso de la coalición Por la CDMX al Frente el reparto resultó más parejo entre los partidos más grandes, el PAN y el PRD; y la negociación también estuvo influida por la que se dio para definir cargos en las elecciones federales. El PRD, por su fuerza histórica en la ciudad y su peso simbólico, logró la mayor cantidad de candidaturas para las diputaciones locales (18), además de la candidata a la Jefatura de Gobierno; mientras que el PAN logró 10 candidaturas a diputados¹⁰ y a MC sólo le correspondieron cuatro candidaturas legislativas (cuadro 2).

Cuadro 3. Candidaturas ganadoras en la elección de diputaciones locales por partido y coalición

Distrito	Opción ganadora	Partido de la o el candidato
1	PT-Morena-PES	Morena
2	PT-Morena-PES	Morena
3	PT-Morena-PES	Morena
4	PT-Morena-PES	Morena
5	PT-Morena-PES	Morena
6	PT-Morena-PES	Morena
7	PT-Morena-PES	Morena
8	PT-Morena-PES	Morena
9	PT-Morena-PES	Morena
10	PT-Morena-PES	Morena
11	PT-Morena-PES	Morena
12	PT-Morena-PES	Morena
13	PAN-PRD-MC	PAN
14	PT-Morena-PES	Morena
15	PT-Morena-PES	Morena
16	PT-Morena-PES	Morena
17	PAN-PRD-MC	PAN

¹⁰ Aquí debe considerarse que el candidato a presidente de la república por la coalición Por México al Frente, integrada por los mismos partidos, pertenecía al PAN.

Cuadro 3. Candidaturas ganadoras en la elección de diputaciones locales por partido y coalición (*continuación*)

Distrito	Opción ganadora	Partido de la o el candidato
18	PT-Morena-PES	Morena
19	PT-Morena-PES	Morena
20	PT-Morena-PES	Morena
21	PT-Morena-PES	PES
22	PT-Morena-PES	Morena
23	PT-Morena-PES	Morena
24	PT-Morena-PES	Morena
25	PT-Morena-PES	PT
26	PT-Morena-PES	Morena
27	PT-Morena-PES	Morena
28	PT-Morena-PES	Morena
29	PT-Morena-PES	Morena
30	PT-Morena-PES	Morena
31	PT-Morena-PES	Morena
32	PT-Morena-PES	Morena
33	PT-Morena-PES	Morena

Fuente: IECM.

El último aspecto para destacar en cuanto a la dinámica de las coaliciones electorales es el éxito que cada una de ellas alcanzó, al analizar los resultados de los comicios para diputados locales de 2018. Debido a que en todos los distritos compitieron dos coaliciones, inevitablemente la victoria de una implicaba la derrota de otra, por lo que la estrategia resultó más exitosa para una de las alianzas en competencia.

Las candidaturas impulsadas por PT-Morena-PES lograron la victoria en 31 distritos de MR, mientras que la coalición PAN-PRD-MC sólo alcanzó el éxito electoral en los dos distritos restantes (*véase* cuadro 3). A pesar de haber postulado una mayor cantidad de candidaturas dentro de su coalición, el PRD no alcanzó el triunfo en ningún distrito electoral, por lo que debió conformarse con las

asignaciones que le correspondieran por el principio de RP. De esta manera, el partido perdió la posición dominante que había mantenido en la ciudad desde 1997, siendo derrotado en la contienda por la Jefatura de Gobierno y al mismo tiempo viendo reducido su contingente legislativo de manera considerable.

Debido a la distribución del listado de candidaturas, esto derivó en una mayoría de Morena en la integración del primer Congreso de la Ciudad de México, mientras los grupos parlamentarios de los partidos restantes se nutrieron principalmente de diputaciones por RP.

4. La conformación de los grupos parlamentarios y coaliciones legislativas

El éxito alcanzado por la coalición liderada por Morena, en la cual dicho partido postuló 94% de las diputaciones, consolidó su contingente legislativo a partir de las victorias en la abrumadora mayoría de los distritos locales por MR. De esta forma, a partir de los resultados electorales y luego de haberse realizado la distribución de los cargos por RP, el grupo parlamentario de Morena alcanzó 57.6% de las curules, con 38 diputaciones de las 66 que conforman el Congreso. Lejos quedó el PAN, con 11 escaños (16.7%); el PRD y el PRI no llegaron a 10%; y al final se ubicaron los grupos del PT, el PVEM y el PES, que rondaron en 3% cada uno (cuadro 4).

De este modo se consolidaba un realineamiento en los votos de la izquierda, dejando al otrora partido mayoritario, el PRD, reducido a su mínima expresión y fortaleciendo la posición de Morena. De hecho, el PRD no pudo ganar ni uno solo de los distritos de MR, por lo que logró sus seis diputaciones por RP. Lo sucedido en la elección legislativa tuvo su correlato en la Jefatura de Gobierno, donde también se impuso la candidata de Morena, Claudia Sheinbaum Pardo.

Cuadro 4. Integración de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México por grupo parlamentario

Grupo parlamentario	Cantidad de legisladores				Porcentaje total de legisladores
	Resultado de la elección*	Total**	Mayoría relativa	Representación proporcional	
Morena	38	34	27	7	51.5
PRD	6	6	0	6	9.1
PAN	11	11	2	9	16.7
PRI	5	5	0	5	7.6
PT	3	6	3	3	9.1
PVEM	2	2	0	2	3
PES	1	2	1	1	3
Total	66	66	33	33	100

Fuente: Congreso de la Ciudad de México, “Grupos parlamentarios”, 2019, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/grupos-parlamentarios/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

* Se refiere al reparto de las curules entre los grupos parlamentarios según los resultados de la elección del 1 de julio de 2018.

** Muestra la conformación del Congreso por grupos parlamentarios a octubre de 2019.

Al iniciar los trabajos de la I Legislatura, el primer día de trabajo legislativo se produjo una redistribución de las curules entre los grupos parlamentarios de los partidos que conformaron la coalición Juntos Haremos Historia, PT-Morena-PES. El grupo parlamentario de Morena perdió cuatro diputaciones, tres fueron cedidas al PT y una al PES; pero los cambios no fueron inocuos, ya que de esta manera el PT lograba emparejar al PRD en la cantidad de diputados y se convertía en la tercera fuerza política en el Congreso, y el PES con dos diputados podía conformar un grupo parlamentario y por consiguiente obtener un asiento en la Junta de Coordinación Política.¹¹ Esto expone debilidades en la legislación electoral, ya que no siempre las diputadas y los diputados se integran a los

¹¹ Diana Villavicencio, “Morena cede tres diputados al PT en Congreso de CDMX”, en *El Universal*, México, 17 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/morena-cede-tres-diputados-al-pt-en-congreso-de-cdmx/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

grupos parlamentarios mencionados en el convenio de coalición o candidatura común, configurando una simulación.¹²

Es importante mencionar que la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México establece que los grupos parlamentarios deben integrarse de la siguiente manera:

- I. Cuando menos por dos Diputadas o Diputados que tengan un mismo origen partidario y/o pertenezcan a un mismo partido [...];
- II. En ningún caso pueden constituir un Grupo Parlamentario separado las y los Diputados que tengan un mismo origen partidario y/o pertenezcan a un mismo partido. Ninguna Diputada o Diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario, pero habiéndose separado del primero se considerará sin partido;
- III. Cuando de origen existan Diputadas o Diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos y que no alcancen el número mínimo para constituir un Grupo Parlamentario, podrán asociarse a efecto de conformar una Asociación Parlamentaria [...];
- IV. La Coalición Parlamentaria podrá constituirse a partir del día siguiente a la conformación de la Junta, mediante convenio suscrito por las y los Diputados integrantes. Ésta se equiparará respecto de los derechos, beneficios y/o prerrogativas que esta ley les otorga a un Grupo Parlamentario;¹³

A partir de lo establecido en la ley, cabe preguntarse qué tan legítimo resulta este tipo de intercambios de diputadas y diputados. En realidad, la pregunta es directamente sobre su legalidad, ya que parece incumplirse lo establecido respecto al origen partidario de quienes integran los grupos parlamentarios, sobre todo si existe en la misma legislación una figura como la de la coalición parla-

¹² Khemvirg Puente, “Las coaliciones legislativas en los congresos locales de México”, en Rosa María Mirón Lince (coord.), *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, FCPyS-UNAM/La Biblioteca/TEDF/IEDEF, 2016, pp. 401-415.

¹³ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020.

mentaria, que goza de los mismos derechos, beneficios y prerrogativas que los grupos parlamentarios. Además, se asume la cercanía ideológica de los partidos aliados, lo que tampoco puede darse por sentado.¹⁴ Sin embargo, es una práctica políticamente aceptada a la que han recurrido distintos partidos a lo largo del tiempo, y que se ha reproducido también en el Congreso federal.

Por ejemplo, la coalición Juntos Haremos Historia también utilizó este tipo de estrategia en la conformación de la Cámara de Diputados a nivel federal en 2018, registrando movimientos de diputadas y diputados de una bancada a otra, siempre entre PT, Morena y PES;¹⁵ y en legislaturas anteriores se recuerdan movimientos similares entre el PRI y el PVEM,¹⁶ sólo por mencionar algunos casos. De esta manera, los partidos logran establecer coaliciones legislativas estables, incrementar el número de legisladores y en algunos casos obtener sobrerrepresentación en el Congreso.¹⁷

Finalmente, es importante mencionar que existen análisis que plantean que la formación de coaliciones electorales para cargos legislativos debilita la posición del grupo parlamentario del partido que controla el Ejecutivo, como consecuencia de las negociaciones producidas en la conformación de las listas.¹⁸ Sin

¹⁴ Diego Reynoso, *op. cit.*; y Lisandro M. Devoto y Juan C. Olmeda, *op. cit.*

¹⁵ Al respecto véase Angélica Melín, “Con traspasos de diputados Morena y PES, inflan bancada del PT en San Lázaro”, en *MVS Noticias*, México, 3 de septiembre de 2019, disponible en <<https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/con-traspasos-de-diputados-morena-y-pes-inflan-bancada-del-pt-en-san-lazaro/>>, y Laura Arreazola, “PT intercambia diputados con PES y Morena, así se transformó en 1 año”, en *Político.mx*, 4 de septiembre de 2019, disponible en <<https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/pt-intercambia-diputados-con-pes-y-morena-%C3%AD-se-transformó-en-1-año/>>, ambas páginas consultadas el 17 de enero de 2020.

¹⁶ Esto ocurre también como resultado de una estrategia de distribución de candidaturas en el momento electoral entre partidos coaligados, cuando candidatos provenientes de un partido se presentan bajo la etiqueta de otro partido. En realidad se postulan más candidatos del mismo partido, aunque disimulados bajo otras etiquetas partidistas. Dicha práctica se registró en las elecciones de 2018 entre el PT, Morena y el PES, pero también anteriormente entre el PRI y el PVEM en lo que se conoció como *diputados sandía*. Véase Jae-Jae Spoon y Amalia Pulido-Gómez, “Strategic Alliances: Red, Green, or ‘Watermelon’ Candidates in Mexican Legislative Elections”, en *Party Politics*, Sage, 2018, pp. 1-10.

¹⁷ Khemvirg Puente, *op. cit.*, p. 406.

¹⁸ Diego Reynoso, “Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 113-139, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n1/v72n1a4.pdf>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

embargo, no parece ser el caso de Morena, ya que su fuerza relativa entre los partidos que integraron la candidatura común le permitió concentrar la gran mayoría de las candidaturas y como consecuencia ganar la Jefatura de Gobierno y lograr la mayoría absoluta en el Congreso. Esta situación, sin embargo, podría exponer aún más la fragilidad en la estructura de rendición de cuentas horizontal que Khemvirg Puente¹⁹ señala como característica de los gobiernos estatales.

*Análisis de las votaciones en el Congreso de la Ciudad de México:
¿se ratifican las coaliciones electorales como coaliciones legislativas?*

Al pensar en la conformación de coaliciones legislativas es importante dar nuevamente un paso atrás, hacia el momento electoral. El artículo 293 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México establece en su inciso *c* que “para que el registro de una coalición electoral sea válido, en el caso de candidaturas a diputaciones locales los partidos que la integran deben presentar una agenda legislativa común”. De aquí se desprende que aquellos partidos que decidan formar una alianza electoral también han de asumir la posibilidad de que ésta se prolongue más allá del momento electoral, estableciendo una agenda de temas que pudieran impulsar de manera conjunta en el Congreso de la Ciudad de México.

En el caso aquí analizado se presenta la particularidad de una alianza electoral dominada por Morena que obtuvo resultados sumamente positivos, como ya fue analizado. De esta manera, las fuerzas fueron muy dispares en la definición de las candidaturas entre los partidos aliados. Como resultado, Morena alcanzó por sí solo la mayoría absoluta en el Congreso, con 51.5% de las diputaciones, por lo que no necesitaría formar coaliciones para aprobar la gran mayoría de las iniciativas que proponga o para frenar cualquier planteamiento que la oposición pudiera realizar contra sus intereses. Sin embargo, necesitaría 44 legisladores para alcanzar la mayoría calificada, los dos tercios de las y los diputados, y sólo cuenta con 34. ¿De dónde podría obtenerlos?

¹⁹ Khemvirg Puente, *op. cit.*

En un escenario en el cual necesitara una mayoría calificada, como suele suceder al momento de intentar reformar la Constitución, Morena necesitaría sumar 10 votos a los propios. Aquí podría jugar un papel importante la coalición, ya que sumando los seis votos del PT y los dos de PES estaría muy cerca de alcanzar los necesarios para la reforma. Hasta el momento no se han registrado reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México en la actual legislatura, por lo que no se puede analizar ese escenario. Sin embargo, al revisar las votaciones desarrolladas en el Congreso pueden obtenerse algunas precisiones.

A partir del análisis de 112 votaciones en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México observamos que más de 80% de ellas ha sido votado con el apoyo de todos los grupos parlamentarios (93 votaciones). Es decir, no hubo diferencias mayores en el contenido de la gran mayoría de los dictámenes votados en el Pleno. Por ello, resulta necesario concentrarse en las votaciones que presentaron disensos para observar el comportamiento de las distintas bancadas. En estos casos, puede observarse una alineación casi perfecta entre los grupos parlamentarios de Morena, PT y PES, en sus votaciones tanto a favor como en contra, es decir tanto para apoyar iniciativas propias como para rechazar las de la oposición. Este comportamiento no es tan claro entre las bancadas del PAN y el PRD, que en diversas ocasiones han tomado posturas distintas en las votaciones, combinando aprobación por parte de uno con rechazos o abstenciones por parte del otro. Finalmente, el PVEM suele sumarse a las votaciones del PT, Morena y el PES, mientras que el PRI alterna sus apoyos entre ambas posturas existentes.

Como ejemplo, resulta relevante repasar qué sucedió en las votaciones de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Ciudad de México para 2019, es decir las que tuvieron lugar el 28 de diciembre de 2018. En lo que respecta a la Ley de Ingresos, ésta fue aprobada con el apoyo de todos los grupos parlamentarios menos el PAN, cuyos diputados y diputadas votaron en contra. Estas posturas se reflejan también en las reservas presentadas por la bancada de Acción Nacional, que sólo fueron apoyadas por sus legisladores, mientras los cuatro diputados del PRD que estaban presentes se abstuvieron y los demás votos fueron en contra. Al referirnos al presupuesto de egresos la situación cambia, ya que fue aprobado por todos los grupos parlamentarios (sólo un diputado de Morena se manifestó en contra). No obstante, las propuestas de modificación

presentadas por el PAN fueron rechazadas por amplia mayoría, aunque obtuvieron apoyos de diputados del PRD y del PRI.

De esta manera, se puede apreciar que Morena, el PT y el PES se comportan como una coalición legislativa, aunque formalmente no lo son en términos de lo que establece la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. Por otro lado, no parece existir ese comportamiento entre los grupos del PAN y el PRD, aunque se procuran apoyos en los temas de mayor importancia. En ambos casos las posiciones de los partidos parecen una reacción a la posición mayoritaria de Morena, ya que quienes apoyan pueden recibir distintos beneficios y quienes ofician como oposición no logran coordinarse, ya que aún haciéndolo no tendrían la oportunidad de hacer avanzar su agenda si ésta no se alinea con los intereses del grupo mayoritario.

5. Conclusiones

Las elecciones de 2018 dieron lugar a la conformación de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México luego de la reforma constitucional que modificara el estatus legal de la capital del país. En este proceso concurrente, en el cual se renovó la Jefatura de Gobierno y la integración completa del Congreso, las candidaturas comunes impulsadas por el PT, Morena y el PES resultaron ser altamente exitosas, consolidándose Morena como el partido más importante en el sistema político local. La coalición PAN-PRD-MC, que pretendía disputar palmo a palmo los puestos que estaban en juego, no alcanzó ni siquiera a consolidarse como una opción competitiva.

La competencia electoral estuvo marcada por estrategias de coordinación por parte de las élites partidistas, lo que llevó a que las principales fuerzas políticas conformaran coaliciones o candidaturas comunes, limitando la oferta electoral y buscando alcanzar un mayor número de votos. Sin embargo, hubo partidos que decidieron competir en solitario, como fue el caso del PRI, el PVEM y el Panal, de manera contraria a las estrategias esgrimidas en las elecciones previas. De cualquier manera, se trata de partidos que históricamente no han resultado relevantes para el electorado de la ciudad y que por consiguiente tenían escasas posibilidades de resultar ganadores en las contiendas.

El resultado de la elección legislativa local de 2018 fue un Congreso con mayoría de Morena y como consecuencia un gobierno unificado. Como había sucedido anteriormente con el PRD, la Jefatura de Gobierno y la mayoría legislativa corresponden al mismo partido. De esta manera se aprecia una tendencia presente desde 2015 en la Ciudad de México y que parece orientarse hacia el realineamiento de los votos de la izquierda, que dejaron masivamente al PRD para inclinarse por Morena, lo que generó un importante cambio en el sistema de partidos de la Ciudad de México. Aun sin necesitarlo, Morena apuntaló su alianza estratégica con PT y PES en el Congreso, constituyendo una coalición legislativa que (casi) le permitiera aprobar reformas constitucionales. Por otro lado, sin incentivos claros y sin consolidar una alternativa, la coalición PAN-PRD no se consolidó como coalición legislativa.

Será importante analizar la gestión del gobierno de la ciudad y qué papel juega la mayoría de Morena en el Congreso, así como los escenarios que pudieran presentarse para la confirmación de la coalición legislativa con el PT y el PES. La existencia de un gobierno unificado puede ser una buena noticia para las relaciones Ejecutivo-Legislativo y para la gobernabilidad en la ciudad, aunque habrá que ver si tiene repercusiones en la de por sí debilitada estructura de rendición de cuentas horizontal.

6. Bibliografía

Arreazola, Laura, “PT intercambia diputados con PES y Morena, así se transformó en 1 año”, en *Político.mx*, 4 de septiembre de 2019, disponible en <<https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/pt-intercambia-diputados-con-pes-y-morena-%C3%AD-se-transformó-en-1-ño/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017; última reforma publicada el 2 de abril de 2019, disponible en <<https://www.iecm.mx/normatividad-y-transparencia/marco-normativo/normatividad-vigente/codigo/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

- Congreso de la Ciudad de México, “Grupos parlamentarios”, 2019, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/grupos-parlamentarios/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Devoto, Lisandro M., y Juan C. Olmeda, “Juntos pero revueltos. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016)”, en *Colombia Internacional*, núm. 90, abril-junio de 2017, pp. 157-187.
- Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf>, página consultada el 31 octubre de 2019.
- Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020.
- Melín, Angélica, “Con traspasos de diputados Morena y PES, inflan bancada del PT en San Lázaro”, en *MVS Noticias*, México, 3 de septiembre de 2019, disponible en <<https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/con-traspasos-de-diputados-morena-y-pes-inflan-bancada-del-pt-en-san-lazaro/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Méndez de Hoyos, Irma, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, en *Política y Gobierno*, vol. 19, núm. 2, diciembre de 2012, pp. 147-198.
- Olmeda, Juan C., y Lisandro M. Devoto, “¿Unidos o separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016)”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 64, núm. 235, enero-abril de 2019, pp. 289-326.
- Puente, Khemvirg, “Las coaliciones legislativas en los congresos locales de México”, en Mirón Lince, Rosa María (coord.), *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, FCPyS-UNAM/La Biblioteca/TEDF/IEDF, 2016, pp. 401-415.
- Reynoso, Diego, *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*, Buenos Aires, Teseo/Flacso Argentina, 2011.

- , “Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 113-139, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n1/v72n1a4.pdf>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Spoon, Jae-Jae, y Amalia Pulido-Gómez, “Strategic Alliances: Red, Green, or ‘Watermelon’ Candidates in Mexican Legislative Elections”, en *Party Politics*, Sage, 2018, pp. 1-10.
- Villavicencio, Diana, “Morena cede tres diputados al PT en Congreso de CDMX”, en *El Universal*, México, 17 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/morena-cede-tres-diputados-al-pt-en-congreso-de-cdmx>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

TERCERA PARTE

Las relaciones con los otros poderes

Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México

Mauricio Augusto Calcano Monts*

1. Introducción

El año 2018 conllevó para la Ciudad de México una serie de cambios en los ámbitos jurídico, legislativo y político. En materia jurídica significó la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, lo que se tradujo en el aspecto legislativo en el tránsito de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) al Congreso de la Ciudad de México. A ello se sumó, en el aspecto político, el fin de la hegemonía de 21 años del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el surgimiento de una nueva mayoría encabezada por el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena).

Vistos en conjunto, estos tres cambios se traducen en el fin de una era en la que el entonces Distrito Federal contaba con un Poder Legislativo depositado en la ALDF y en la cual el PRD detentó la mayoría absoluta de legisladores (al menos 34 de 66 diputados)¹ en cinco de sus siete legislaturas, al mismo tiempo que la titularidad de la Jefatura de Gobierno.² A partir de 2018 la situación es distinta: el Poder Legislativo es el Congreso de la Ciudad de México, Morena cuenta con

* Director Ejecutivo de Delegaciones y Enlace Legislativo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Las cinco legislaturas de la ALDF en las que el PRD tuvo mayoría absoluta de legisladores fueron las siguientes: I, que abarcó de 1997 a 2000; III, de 2003 a 2006; IV, de 2006 a 2009; V, de 2009 a 2012; y VI, de 2012 a 2015.

² El PRD detentó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en las siguientes cuatro ocasiones: 1997-2000 con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, 2000-2006 con Andrés Manuel López Obrador, 2006-2012 con Marcelo Ebrard Casaubon, y 2012-2018 con Miguel Ángel Mancera Espinosa.

la mayoría absoluta de diputados en el Congreso local³ y la Jefatura de Gobierno recae también en Morena por conducto de Claudia Sheinbaum Pardo.

El presente texto tiene como objetivo exponer y explicar los cambios observados, si es que existen, en el paso de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México, en específico por lo que respecta a la relación con el Poder Ejecutivo local o simplemente Jefatura de Gobierno. Es decir, se revisa la relación Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México en el periodo previo y posterior a 2018. La pregunta de investigación es si con motivo de los cambios jurídicos, legislativos y políticos acaecidos en 2018 se observan modificaciones en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México.

Para dar respuesta a la interrogante planteada se revisa la producción legislativa (el número de iniciativas presentadas y aprobadas) en el primer año de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México (2018-2021) y de la Jefatura de Gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, para contrastarlo con lo sucedido en el primer año de la IV Legislatura de la ALDF (2006-2009) y la Jefatura de Marcelo Ebrard Casaubon y el primer año de la VI Legislatura de la ALDF (2012-2015) y la Jefatura de Gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa. Se trata, en todos los casos, del primer año legislativo de las tres legislaturas correspondientes al primer año de funciones de las últimas tres Jefaturas de Gobierno; en todos ellos hay un gobierno unificado o, lo que es lo mismo, el partido que detenta la titularidad de la Jefatura de Gobierno cuenta con mayoría absoluta de legisladores, y en donde la variación se encuentra en el partido que detenta el gobierno unificado: en 2006 y 2012 fue el PRD y en 2018 es Morena.

La respuesta a la interrogante se sustenta en una base de datos de elaboración propia a partir de la revisión de las versiones estenográficas, diarios de los debates y gacetas parlamentarias del Pleno de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Dicha base de datos contiene la información de la totalidad de las iniciativas de ley presentadas/aprobadas en las distintas legislaturas de dicho órgano legislativo. La evidencia empírica demuestra que los cambios ob-

³ De los 66 diputados que conforman la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, 34 son de Morena, 11 del Partido Acción Nacional (PAN), seis del PRD, seis del Partido del Trabajo (PT), cinco del Partido Revolucionario Institucional (PRI), dos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y dos del Partido Encuentro Social (PES).

servados en 2018 en los ámbitos jurídico, legislativo y político de la Ciudad de México se materializaron tanto en una serie de continuidades en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como es el papel preponderante de los legisladores en la actividad legislativa; al tiempo que se reflejaron en alteraciones en una serie de áreas como la cantidad total de iniciativas presentadas, el incremento en la tasa de aprobación de iniciativas de la Jefatura de Gobierno y el retraimiento en el activismo legislativo de ésta.

El capítulo se divide en tres apartados correspondientes a la exposición de la literatura politológica sobre el régimen presidencial y relaciones Ejecutivo-Legislativo; los trabajos empíricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México, y la presentación de la evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

2. Régimen presidencial y relaciones Ejecutivo-Legislativo

El régimen político de México es, al igual que el de Estados Unidos y la mayor parte de América Latina,⁴ un régimen presidencial tanto a nivel nacional como subnacional. Se trata de regímenes políticos que se distinguen por tres características principales: el titular del Ejecutivo o presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno, el presidente es electo por toda la nación mediante sufragio universal directo, y existe una división tajante o plena independencia entre las ramas ejecutiva y legislativa.⁵ Precisamente este último rasgo distintivo del régimen presidencial –la división tajante entre el Ejecutivo y el Legislativo– es el que ha generado toda una literatura politológica sobre las relaciones entre ambos poderes, pues se parte del supuesto de que el presidente “experimenta siempre grandes dificultades para hacer aprobar sus proyectos legislativos y financieros [...] de ahí resulta a menudo una cierta parálisis del gobierno”.⁶

⁴ Matthew Soberg Shugart, “Comparative Executive-Legislative Relations”, en Sarah A. Binder *et al.*, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 344-365.

⁵ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1955.

⁶ *Ibidem*, p. 152.

El régimen presidencial de Estados Unidos fue tenido por muchos años como el modelo ideal, el que se ajustaba a la descripción anterior,⁷ dándose por descontado que en América Latina lo que operaba en realidad era una variante denominada como presidencialismo, que no es otra cosa que “la aplicación deformada del régimen presidencial [...] por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente”.⁸

Fue hasta los años ochenta, con la tercera ola de la democratización que abarcó, entre otros, a gran parte de América Latina, que se retomó el análisis comparativo sobre el régimen presidencial en dicha región.⁹ Juan Linz¹⁰ fijó los términos del debate advirtiendo sobre la superioridad del régimen parlamentario en comparación con el presidencial, por cuanto hace a la estabilidad democrática en especial en “naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos”.¹¹ Ello se explica, a decir de Linz, por dos aspectos institucionales del régimen presidencial que conducen al enfrentamiento y bloqueo entre poderes: la legitimidad democrática dual y el periodo fijo de elección.

La legitimidad democrática dual significa que ambos poderes son electos directamente por las personas, lo que es problemático cuando existen visiones contrapuestas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En palabras de Linz:

en un sistema presidencial, los legisladores, especialmente cuando representan partidos disciplinados y bien organizados que constituyen auténticas opciones políticas o ideológicas para los votantes, disfrutaban también de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de una legislatura de estas características pueda presentar una opción política distinta de la de los votantes que apoyan al presidente... Puesto que ambos derivan su poder del voto del pueblo [...] hay siempre un conflicto

⁷ Matthew Soberg Shugart, *op. cit.*

⁸ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 152.

⁹ José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”, en *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, vol. 1, núm. 1, diciembre de 2010, pp. 38-53.

¹⁰ Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 51-69; y Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implican?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 25-143.

¹¹ Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, *op. cit.*, p. 51.

latente, que en algunas ocasiones puede estallar dramáticamente [...] [al tiempo que] no hay principios democráticos que lo resuelvan.¹²

El periodo fijo de elección, como su nombre lo indica, se refiere a que la duración del tiempo en el que ocupan su cargo el presidente y las y los legisladores está determinada con antelación y no hay posibilidad de modificarla; ello hace rígido al régimen presidencial, imposibilitando cambios acordes con las diferentes circunstancias que se presentan. Desde esta perspectiva, el régimen presidencial es más propenso a la inestabilidad, ya que no existen vías institucionales para resolver los desacuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que alienta el enfrentamiento, la parálisis e incluso la resolución por medios distintos a los democráticos, como es la intervención de las fuerzas armadas.

Posterior al trabajo de Linz ha habido todo un desarrollo de diversos estudios sobre el funcionamiento del régimen presidencial en América Latina. En primer lugar está la vertiente que pone el acento en el multipartidismo y lo que denominan como difícil relación con el régimen presidencial. Scott Mainwaring¹³ aborda la relación entre democracia y régimen presidencial resaltando el bloqueo legislativo y el inmovilismo que, a su decir, surgen de la combinación de dicho régimen con el multipartidismo. Es entonces la presencia del multipartidismo la que dificulta la relación entre los poderes y el propio funcionamiento del régimen presidencial, lo que se atenúa bien mediante una mayoría legislativa del partido del presidente con la conformación de una coalición estable o incluso por coaliciones cambiantes acordes con el tema de que se trate. De este modo, entre más legisladores tiene el partido del presidente, más fácil es que se pueda obtener una mayoría que respalde su agenda legislativa.

En segundo lugar se encuentran los trabajos que subrayan que el régimen presidencial no genera por sí mismo la inestabilidad democrática, sino que existen diversos tipos de regímenes presidenciales cuyas variaciones y diferentes relaciones Ejecutivo-Legislativo son resultado de la combinación de los poderes constitucionales-legislativos y partidarios de los presidentes, así como del

¹² Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implican?", *op. cit.*, pp. 33 y 34.

¹³ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 198-228.

tipo de partidos y sistema de partidos existente.¹⁴ Según este punto de vista, la “fortaleza de los presidentes –su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación– descansa sobre dos categorías de poderes [...] constitucionales y partidarios”.¹⁵ Siendo la interacción de estos dos poderes lo que determina la naturaleza de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, un presidente con limitados poderes constitucionales-legislativos combinado con amplios poderes partidarios puede desembocar en un presidencialismo como el que se vivió en México durante gran parte del siglo XX. Aunado a lo anterior, Mainwaring y Shugart¹⁶ se refieren al rol que ejercen en la relación Ejecutivo-Legislativo tanto el sistema de partidos o número de partidos como la disciplina interna de éstos. Ello es así porque a mayor número de partidos es más difícil que el presidente tenga un buen contingente legislativo, lo que complica el trato con el Congreso; del mismo modo, partidos poco disciplinados hacen menos predecible el intercambio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En tercer lugar está la perspectiva que aplica, con cambios, el modelo de elección racional del Congreso de Estados Unidos a los congresos latinoamericanos.¹⁷ Conforme a este enfoque, en América Latina los presidentes tienen un papel dominante en el proceso legislativo y los congresos un papel reactivo, aunque con posibilidades de negociación. Lo que varía, el poder de negociación del Congreso, depende del tipo de legislatura de que se trate con base en el tamaño del contingente legislativo del partido del presidente: mayoría recalcitrante

¹⁴ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Introduction”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-11; Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, *op. cit.*, pp. 12-54; y Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, *op. cit.*, pp. 394-438.

¹⁵ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, *op. cit.*

¹⁷ Gary W. Cox y Scott Morgenstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468; Scott Morgenstern, “Towards a Model of Latin American Legislatures”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *op. cit.*, pp. 1-19; y Scott Morgenstern, “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *op. cit.*, pp. 413-445.

te, mayoría laborable, mayoría venal-parroquial y mayoría subordinada. De este modo, según el tipo de legislatura, el presidente implementará distintas tácticas para hacer pasar sus proyectos legislativos, lo que abarca las acciones unilaterales para las mayorías recalcitrantes, la negociación para las mayorías laborables, la dispensa de distintos tipos de recursos para las mayorías venal-parroquiales y la imposición para la mayoría subordinada.

La literatura politológica sobre el régimen presidencial y las relaciones Ejecutivo-Legislativo, hace claramente hincapié en las dificultades de dichas relaciones, en especial cuando hay una mayoría de legisladores contraria al presidente. Para América Latina se ha subrayado el papel de toda una serie de variables relacionadas con los partidos políticos en el Congreso, como son el número de partidos, la disciplina interna de éstos y los fines que persiguen los legisladores. A ello se suman los poderes legales y partidarios que detentan los presidentes, aunque el supuesto clave es que éstos tienen un papel dominante frente a sus congresos. A continuación se pasa revista a los trabajos que de manera empírica han puesto a prueba para México, en el plano nacional y subnacional, las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

3. Los trabajos empíricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México

El año de 1997 marcó un punto de inflexión para las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México, con el advenimiento del gobierno dividido en el ámbito nacional, lo que a su vez dio origen al desarrollo de toda una literatura que ha puesto a prueba empíricamente los postulados teóricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Previo a 1997 son contados los estudios sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo. La visión clásica según la cual hubo un sometimiento total del Congreso al presidente en turno deriva básicamente de Goodspeed,¹⁸ quien señala

¹⁸ Stephen Spencer Goodspeed, "El papel del jefe de Ejecutivo en México", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. 7, núm. 1, 1955, pp. 13-208.

que la calidad de supremo legislador del titular del Poder Ejecutivo tiene su explicación en cinco aspectos: la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso, las facultades reglamentarias del Ejecutivo, el ejercicio de facultades extraordinarias por parte del presidente, el derecho de veto y las incidencias de la presentación y aprobación de iniciativas de ley.

González Casanova¹⁹ confirma esta visión clásica al emprender el estudio del tipo de relación que en los hechos existía entre el titular del Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión en la época del presidencialismo mexicano. Al respecto, constata que, en efecto, el presidente controlaba al Congreso y en esa medida el equilibrio de poderes no era más que una ilusión, siendo dicha sujeción una de las características esenciales de la política mexicana. Por ello González Casanova sostiene que el Legislativo tenía asignada una función meramente simbólica al sancionar y dar validez a las decisiones del presidente.

Como resultado de este sometimiento del Legislativo al Ejecutivo en México, por muchos años se dejó de lado el abordaje científico de dicha relación.²⁰ Sin embargo, con el advenimiento de los gobiernos divididos desde 1997 se ha retomado la reflexión sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito nacional a partir de dos tipos de estudios: 1) los que ponen atención en los efectos de los gobiernos divididos en la producción legislativa, esto es en la presentación y aprobación de proyectos legislativos puestos a consideración de las cámaras

¹⁹ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 15ª ed., México, Ediciones Era, 1984.

²⁰ Alonso Lujambio, “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, México, FCE/Conaculta, 1999, pp. 75-92.

federales,²¹ y 2) los que tratan de la conformación de las coaliciones ganadoras al interior de las cámaras del Congreso de la Unión.²²

A grandes rasgos, ambas vertientes de análisis sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México hablan del tránsito de una situación en la que un solo factor, el presidente, daba razón de la producción legislativa, tanto en términos de presentación como de aprobación de iniciativas de ley, a una nueva dinámica en la que no existen visos de enfrentamiento y/o bloqueo legislativo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de México. Hay un crecimiento exponencial en el número de iniciativas presentadas, en su gran mayoría por las y los legisladores; se fortaleció el papel desempeñado por las comisiones legislativas y los partidos políticos; se visualiza una tendencia al consenso y a la conformación de coaliciones sustentadas en los temas; se aprueban más iniciativas pero su proporción es

²¹ María del Carmen Nava Polina *et al.*, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 85-103; Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 9-41; Benito Nacif, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, México, División de Estudios Políticos-CIDE (Documento de Trabajo núm. 185), 2006; Benito Nacif, “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 45-83; Ricardo Espinoza Toledo y Mónica Miguel Cárdenas, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 209-230; Luisa Béjar Algazi, “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre de 2012, pp. 619-647; Luisa Béjar Algazi, “Cuando la descentralización en los partidos llega a los recintos parlamentarios ¿quién legisla en México?”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 17-41; Luisa Béjar Algazi, “Cuando el Ejecutivo es débil ¿quién legisla en México?”, en *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, julio-diciembre de 2014, pp. 327-349; y María Amparo Casar e Ignacio Marván, “Prefacio” y “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 9-85.

²² María Amparo Casar, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 1, enero-junio de 1999, pp. 83-128; María Amparo Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 1, enero-junio de 2000, pp. 183-202; María Amparo Casar, “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *op. cit.*, pp. 114-144; y María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre de 2008, pp. 221-270.

baja con respecto al enorme cúmulo de las que se presentan; y el Ejecutivo redujo la cantidad de iniciativas que presenta y también disminuyó el número de las que le son aprobadas, aunque con porcentajes superiores a 50%, por lo que no se puede hablar de parálisis legislativa.

Por lo que respecta a las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México, su estudio es bastante incipiente²³ aunque existen varios trabajos sobre la materia con cuatro vertientes principales: los que contabilizan el número de experiencias de gobiernos divididos,²⁴ los que abordan la produc-

²³ Francisco Reveles Vázquez, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, en *Estudios Políticos*, núm. 23, mayo-agosto de 2011, pp. 11-30.

²⁴ Alonso Lujambio, “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus, 2002, pp. 319-348; Antonio Faustino Torres y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, “Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)”, en *Apuntes Electorales: Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, vol. 12, núm. 48, 2013, pp. 81-113; y José Said Sánchez Martínez, “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014”, en *Estudios Políticos*, núm. 32, mayo-agosto de 2014, pp. 115-142.

ción legislativa bajo gobiernos divididos,²⁵ la aplicación de los modelos espaciales de votación a los congresos subnacionales,²⁶ y los de éxito legislativo.²⁷

Respecto al primer tipo de trabajos, las experiencias de gobiernos divididos y las relaciones Ejecutivo-Legislativo, Alonso Lujambio²⁸ exploró la presencia incremental de estos gobiernos en las entidades federativas del país, lo que a su decir fue resultado de la mayor competencia electoral y sin que su presencia haya significado crisis institucional alguna ni mucho menos parálisis en las relaciones entre poderes.

Torres y Hernández²⁹ revisaron la experiencia de los gobiernos divididos en el periodo 2000-2012, corroborando la tendencia a un mayor número de gobiernos de este tipo con el transcurso del tiempo (cinco en el periodo presidencial de Salinas, 19 en el de Zedillo, 38 con Fox y 33 con Calderón). A su vez, constataron la propensión de los gobiernos divididos a generar acuerdos y coopera-

²⁵ Alberto Aziz Nassif, “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *op. cit.*, pp. 295-317; Rosa María Mirón Lince, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa”, en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, pp. 243-274; Cuauhtémoc López Guzmán, “Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California”, en *Estudios Políticos*, núm. 33, mayo-agosto de 2003, pp. 173-200; Álvaro F. López Lara, “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *op. cit.*, pp. 473-505; Luis Alejandro Sánchez Romero, “La producción legislativa en gobiernos sin mayoría. El caso del estado de Morelos, 1930-2015”, trabajo preparado para su presentación en el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política, 2014; y Mauricio Augusto Calcano Monts, *Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República (Cuaderno de Investigación núm. 35), 2017, pp. 1-24.

²⁶ Mariel Niño Melka, *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM, 2010; Eric Magar, “When the Cartels Split: Roll Call Votes and Majority Factional Warfare in the Mexico City Assembly”, ponencia presentada durante la convención anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 2011; y Álvaro F. López Lara, “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, *op. cit.*, pp. 217-264.

²⁷ Mauricio Augusto Calcano Monts, *Legislando en México: un estudio de caso sobre la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, tesis de maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación, México, ITAM, 2013.

²⁸ Alonso Lujambio, “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, *op. cit.*

²⁹ Antonio Faustino Torres y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, *op. cit.*

ción entre poderes, antes que una supuesta parálisis y crisis de gobernabilidad. Sánchez³⁰ se adentró en las oscilaciones del número de gobiernos divididos en las entidades federativas entre 1998 y 2014, reportando 11 casos en 1998, 13 en 2000, 13 en 2005, 15 en 2010 y 14 en 2014.

De la segunda vertiente de los estudios sobre los congresos subnacionales, los que analizan la producción legislativa en gobiernos divididos, Mirón Lince³¹ abordó las incidencias de la vida interna de los partidos y sus grupos parlamentarios en el primer año de la II Legislatura de la ALDF (2000-2003). Con base en ello subraya las dificultades para el acuerdo entre partidos que condujeron a una situación en la que sólo nueve iniciativas fueron aprobadas y más de 100 quedaron pendientes.

López Lara³² pasó revista a los indicadores de desempeño legislativo de tres congresos subnacionales: la II Legislatura de la ALDF (2000-2003), la XLVIII Legislatura de Morelos (2000-2003) y la LV Legislatura del Estado de México (2003-2006), concluyendo que no existió parálisis o estancamiento alguno, los gobernadores mostraron tasas elevadas de éxito legislativo, fue baja la calidad de los productos legislativos aprobados y hubo una fuerte tendencia hacia la construcción de coaliciones de todos los partidos.

Calcaneo³³ comparó la producción legislativa en la ALDF en el primer año de una legislatura con gobierno unificado, la V Legislatura (2009-2012); y el mismo periodo de otra legislatura con gobierno dividido, la VII Legislatura (2015-2018), no encontrando diferencia alguna entre la producción legislativa en el gobierno dividido y en el unificado, por lo menos para el caso de la ALDF.

Como parte de los modelos espaciales aplicados a los congresos subnacionales, Niño Melka³⁴ revisó los dos primeros años de la IV Legislatura de la ALDF (2006-2009), encontrando que fueron dos las dimensiones que explicaron el actuar de las y los legisladores: la primera de carácter ideológico, eje derecha-

³⁰ José Said Sánchez Martínez, *op. cit.*

³¹ Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*

³² Álvaro F. López Lara, "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México", *op. cit.*

³³ Mauricio Augusto Calcaneo Monts, *Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México*, *op. cit.*

³⁴ Mariel Niño Melka, *op. cit.*

izquierda; y la segunda que responde a temas electorales, de clientelismo de elites y de reparto de bienes y recursos.

Magar³⁵ investigó los tres años de la misma IV Legislatura de la ALDF, confirmando los hallazgos de Niño Melka sobre la existencia de dos dimensiones que explican el actuar de las y los legisladores. Sin embargo, Magar hace notar que mientras en la primera dimensión el partido mayoritario, el PRD, actuó como un solo bloque al votar en conjunto, en la segunda dimensión se hallaron los temas que lo dividieron en dos facciones bien diferenciadas.

López Lara³⁶ estudió las legislaturas I, II, III, IV y V de la ALDF (1997-2012), corroborando la existencia de dos dimensiones explicativas. Además, encontró que hay una estabilidad en el tiempo en las coaliciones ganadoras; una división del partido mayoritario, el PRD, en las legislaturas III y IV que se explica por asuntos relacionados con la segunda dimensión; y con base en la unidad registrada por las bancadas parlamentarias al momento de emitir sus votos dedujo la presencia de cierta influencia de los partidos sobre los legisladores.

Finalmente, Calcano³⁷ revisó el éxito legislativo en la V Legislatura de la ALDF (2009-2012), para lo que analizó las 1 105 iniciativas de ley presentadas en dicha legislatura a efecto de determinar si alguna de las 11 distintas variables independientes estaba relacionada o asociada con la variable dependiente consistente en la aprobación de las iniciativas de ley. Detectó “cuatro variables independientes cuyo cruce con la variable dependiente estatus de las iniciativas arrojó una fuerza medianamente débil de asociación [...] si el diputado proponente pertenecía a la comisión dictaminadora, quién era diputado proponente, el tema de la iniciativa, y la comisión dictaminadora”.³⁸

Los estudios empíricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo, tanto en el ámbito nacional como el subnacional, se han abocado a los gobiernos divididos, sin que hayan encontrado señales de bloqueo entre poderes. Los gobiernos unificados fueron dejados prácticamente de lado bajo el supuesto de que en éstos

³⁵ Eric Magar, *op. cit.*

³⁶ Álvaro F. López Lara, “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, *op. cit.*

³⁷ Mauricio Augusto Calcano Monts, *Legislando en México: un estudio de caso sobre la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, *op. cit.*

³⁸ *Ibidem*, p. 124.

no habría contraposición entre el Ejecutivo y el Legislativo. No obstante, resaltan los modelos espaciales que se aplicaron a distintas legislaturas con gobiernos unificados en la ALDF (legislaturas I, III, IV y V), donde se encontró que en las votaciones en las que había una dimensión ideológica el partido mayoritario, el PRD, actuó en bloque; mientras que votaron divididos en temas electorales, de clientelismo de elites y de reparto de bienes y recursos. A continuación se ofrece la evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el tránsito de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México.

4. La evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México

Enseguida se presenta la evidencia empírica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México a partir de la información en materia de producción legislativa en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México; esto es, se muestra la información sobre la presentación/aprobación de iniciativas de ley en el primer año legislativo de tres distintas legislaturas con gobierno unificado, dos correspondientes a la ALDF –la IV (2006-2009, con información del 14 de septiembre de 2006 al 13 de septiembre de 2007) y la VI (2012-2015, con datos del 14 de septiembre de 2012 al 13 de septiembre de 2013)– y una al Congreso de la Ciudad de México –la I Legislatura (2018-2021, con información del 17 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2019).

Se trata en todos los casos del primer año legislativo de las tres legislaturas correspondientes al primer año de funciones de las tres últimas jefaturas de Gobierno (Marcelo Ebrard Casaubon del PRD, de 2006-2012; Miguel Ángel Mancera Espinosa del PRD, de 2012-2018; y Claudia Sheinbaum Pardo de Morena, de 2018-2024), en todos los cuales hay un gobierno unificado o, lo que es lo mismo, el partido que detenta la titularidad de la Jefatura de Gobierno cuenta con mayoría absoluta de legisladores; y en donde la variación se encuentra en el partido que detenta el gobierno unificado, en 2006 y 2012 fue el PRD y en 2018 es Morena.

La respuesta a la interrogante se sustenta en una base de datos de elaboración propia a partir de la revisión de las versiones estenográficas, diarios de

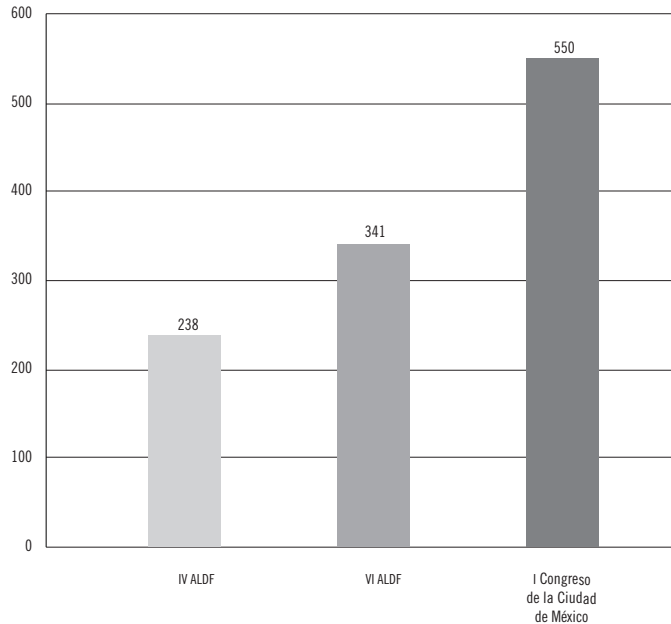
los debates y gacetas parlamentarias del Pleno de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México. Dicha base de datos contiene la información de la totalidad de iniciativas de ley presentadas/aprobadas en las distintas legislaturas de dicho órgano legislativo.

Son dos los aspectos que se revisan de la producción legislativa en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México y que permiten detectar posibles cambios en las relaciones Ejecutivo-Legislativo como producto de las transformaciones ocurridas en 2018: el número de iniciativas presentadas y las tasas de aprobación de iniciativas, en ambos casos tanto en lo general como para los distintos tipos de actores con derecho a formular proyectos legislativos ante el Congreso. De este modo, con tal información se está en posibilidad de determinar si se observan o no modificaciones en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Ciudad de México con motivo de los cambios jurídicos, legislativos y políticos que se llevaron a cabo en 2018.

El gráfico 1 presenta la información del total de iniciativas de ley presentadas en el primer año de actividades de las legislaturas IV y VI de la ALDF, así como de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. En la IV Legislatura se presentaron 238 iniciativas, en la VI Legislatura 341, y en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México fueron 550 iniciativas (300 más que en la IV Legislatura y 200 más que en la VI Legislatura).

Hay un cambio evidente a la alza en el número de iniciativas presentadas derivado del tránsito de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México, lo que puede tener varias explicaciones entre las que se encuentra la referente al tipo de cambio que significó el triunfo de Morena en 2018, pues a decir de quienes integran dicho partido se trata de una transformación de la vida política del país y la ciudad, de la denominada Cuarta Transformación, que implicaría una modificación de gran calado al andamiaje institucional existente y, en consecuencia, de la normatividad que regía antes de su llegada al poder. A ello se suma la necesidad de modificar la normatividad secundaria de la ciudad para adecuarla a la Constitución local que entró en vigor el 17 de septiembre de 2018. En tal sentido, el arribo de Morena sí pareciese tener de arranque implicaciones en el funcionamiento del Poder Legislativo de la Ciudad de México.

Gráfico 1. Total de iniciativas presentadas en el primer año legislativo, legislaturas IV y VI de la ALDF y I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de versiones estenográficas, gacetas parlamentarias y diarios de los debates de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

Un segundo aspecto que se debe considerar es el atinente a las iniciativas de ley presentadas por tipo de proponente; la información es importante para saber quiénes impulsan los cambios legislativos. A dicho respecto cabe destacar que derivado del cambio de estatus jurídico de la Ciudad de México se amplió el número de actores con posibilidad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso. En la ALDF podían presentar iniciativas de ley las y los diputados, el jefe de Gobierno, el Tribunal Superior de Justicia y las y los ciudadanos que reunieran un número determinado de firmas (artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal). La nueva Constitución Política de la Ciudad de México contempla que también puedan formular iniciativas de ley las alcaldías y los organismos autónomos (artículo 30 de la Constitución). Además, desde la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México se es parte del proceso de reformas a la Constitución general de la república, del denominado constituyente permanente, por

lo que se está en posibilidad de recibir minutas provenientes del Congreso de la Unión.

El cuadro 1 contiene la información del desagregado por tipo de proponente de las iniciativas de ley presentadas en el primer año de actividades de las legislaturas IV y VI de la ALDF, así como de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México.

Cuadro 1. Iniciativas de ley presentadas por tipo de proponente, legislaturas IV y VI de la ALDF y I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México

Núm. legislatura	Proponente	Frecuencia	Porcentaje
IV ALDF	Diputados	218	91.6
	Jefe de Gobierno	20	8.4
VI ALDF	Diputados	267	78.3
	Jefe de Gobierno	74	21.7
I Congreso de la Ciudad de México	Diputados	500	90.9
	Jefe de Gobierno	17	3.1
	Ciudadanos	23	4.2
	Organismos autónomos	1	0.2
	Congreso de la Unión	6	1.1
	Alcaldías	3	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de versiones estenográficas, gacetas parlamentarias y diarios de los debates de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

Varios son los aspectos que se deben subrayar:

1. Los legisladores presentan el grueso de las iniciativas de ley tanto en la ALDF como en el Congreso de la Ciudad de México, nueve de cada 10 de las iniciativas en las legislaturas IV y I y ocho de cada 10 iniciativas en la VI Legislatura.
2. La Jefatura de Gobierno tiene variaciones importantes en la proporción de iniciativas que presenta, con un máximo de 21% de éstas en la VI Legislatura de la ALDF y un mínimo de 3% en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. Miguel Ángel Mancera Espinosa tuvo

un importante activismo legislativo vinculado a la presentación de un número considerable de iniciativas de ley en materia de cambios de uso de suelo;³⁹ Claudia Sheinbaum Pardo es la jefa de Gobierno que menos iniciativas de ley ha presentado.

3. Mientras que en el primer año de actividades de las legislaturas IV y VI de la ALDF no se registran iniciativas presentadas por sujetos distintos a los diputados y la Jefatura de Gobierno, en la I Legislatura se observa que 6% de las iniciativas proviene de otro tipo de actores, en forma destacada las y los ciudadanos con 4% de ellas, todas relacionadas con cambios de uso de suelo.

El tránsito de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México en cuanto a quién presenta las iniciativas de ley se materializa, al menos hasta ahora, en tres aspectos: hay continuidad en términos de que son las y los legisladores quienes presentan la gran mayoría de los proyectos legislativos; la Jefatura de Gobierno tiene un menor activismo legislativo derivado principalmente de la no presentación de iniciativas de ley en el tema de los cambios de uso de suelo; y las y los ciudadanos han asumido una mayor participación en términos de la presentación de iniciativas de ley enfocadas totalmente a la materia de cambios de uso de suelo. El tema de los cambios de uso de suelo es medular para explicar el retraimiento en la presentación de iniciativas de ley por parte de la jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum Pardo y su sustitución por un mayor activismo ciudadano, lo que coincide con el hecho de que dicho tema fue parte central de la campaña electoral de 2018.⁴⁰

En tercer lugar se presentan los resultados de las tasas de aprobación de iniciativas (aprobadas o no aprobadas entre presentadas) para las legislaturas en general y para los actores con derecho a formular propuestas de modificaciones legales ante la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

³⁹ El 29 de mayo de 2013 Miguel Ángel Mancera Espinosa, en su calidad de jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, presentó 36 iniciativas de ley sobre cambios de uso de suelo en distintos predios de la ciudad.

⁴⁰ Por ejemplo, Claudia Sheinbaum Pardo incluyó como punto 3 de su programa de gobierno el relativo a “Desarrollo urbano, vivienda y espacio público”. Véase Claudia Sheinbaum Pardo, *Ciudad de México: ciudad de la innovación y la esperanza*, disponible en <http://www.claudiacdmx.com/files/programa_gobierno.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

El cuadro 2 incluye la información sobre la tasa de aprobación de iniciativas para el primer año de actividades de las legislaturas IV y VI de la ALDF y la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. Los resultados son los siguientes:

1. Las tasas de aprobación de iniciativas de ley son muy parecidas para las tres legislaturas, alrededor de 20% en cada una de éstas, es decir que fueron aprobadas una de cada cinco iniciativas puestas a consideración del Poder Legislativo local.
2. En números absolutos, la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México tuvo una mayor cantidad de iniciativas aprobadas, 109, en comparación con las legislaturas IV y VI de la ALDF, con 61 y 69 respectivamente.

Cuadro 2. Iniciativas aprobadas/no aprobadas, legislaturas IV y VI de la ALDF y I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México

Núm. legislatura	Aprobadas/no aprobadas	Frecuencia	Porcentaje
IV ALDF	Aprobadas	61	25.6
	No aprobadas	177	74.4
VI ALDF	Aprobadas	69	20.2
	No aprobadas	272	79.8
I Congreso de la Ciudad de México	Aprobadas	109	19.8
	No aprobadas	441	80.2

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de versiones estenográficas, gacetas parlamentarias y diarios de los debates de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

El cuadro 3, por su parte, muestra la información de las tasas de aprobación por tipo de proponente para las tres legislaturas en estudio, destacando lo siguiente:

1. A las y los ciudadanos se les desecharon las 23 iniciativas presentadas, todas sobre cambios de uso de suelo en la I Legislatura del Congreso. Las alcaldías han corrido la misma suerte, pues no se le ha dado el visto bueno a alguna de las tres iniciativas que presentaron en la I Legislatura del Congreso.

2. Han sido aprobadas las seis minutas de reforma constitucional provenientes del Congreso de la Unión; lo mismo aconteció con la única iniciativa formulada por los organismos autónomos.
3. Las y los diputados tienen una tasa de aprobación de sus iniciativas bastante similar en las tres legislaturas bajo análisis; aproximadamente 20% o dos de cada 10 iniciativas que presentan son aprobadas.
4. Las tasas de aprobación de las iniciativas de los titulares de la Jefatura de Gobierno presentan un cambio bastante notable entre las dos legislaturas de la ALDF en comparación con la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. En las dos legislaturas de la ALDF las tasas de aprobación de los jefes de Gobierno del PRD rondan 25% o una de cada cuatro iniciativas presentadas; en contraste, en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México la tasa de aprobación para la jefa de Gobierno es de un poco más de 50% o una de cada dos iniciativas presentadas.

Si bien en las tres legislaturas abordadas hubo gobierno unificado, esto no significó de manera alguna que la o el jefe de Gobierno en funciones tuviera vía libre para sus propuestas legislativas. De hecho, en el caso de las legislaturas con gobierno unificado del PRD fueron bastante bajas las tasas de aprobación de iniciativas de los jefes de Gobierno. Si bien para Morena la tasa de aprobación es mucho mayor, 50%, estamos hablando de que una de cada dos iniciativas de la jefa de Gobierno no fue aprobada en el primer año de trabajos legislativos.

Cuadro 3. Iniciativas aprobadas/no aprobada por tipo de proponente, legislaturas IV y VI de la ALDF y I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México

Núm. legislatura	Proponente	Diputados	Jefe de Gobierno	Ciudadanos	Organismos autónomos	Congreso de la Unión	Alcaldías
IV	Aprobadas	56	5				
		25.7%	25%				
	No aprobadas	162	15				
		74.3%	75%				
VI	Aprobadas	52	17				
		19.5%	23%				
	No aprobadas	215	57				
		80.5%	77%				
I	Aprobadas	93	9	0	1	5	0
		18.6%	52.9%	0%	100%	83.3%	0%
	No aprobadas	407	8	23	0	1	3
		81.4%	47.1%	100%	0%	16.7%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de versiones estenográficas, gacetas parlamentarias y diarios de los debates de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México.

5. Conclusión

Las incidencias de las relaciones Ejecutivo-Legislativo han sido uno de los grandes temas de la literatura politológica, lo mismo en el plano teórico que en el empírico. Para América Latina la llegada de la tercera ola democratizadora significó, entre otras tantas cosas, un resurgimiento de la reflexión sobre el funcionamiento de los regímenes presidenciales.

Linz fijó los términos del debate sobre los riesgos que para la estabilidad democrática representa el régimen presidencial, tanto por el enfrentamiento entre los poderes Legislativo y Ejecutivo como por la falta de previsiones institucionales para resolverlos. Posteriores desarrollos llamaron la atención sobre la contribución que tiene una serie de factores para el enfrentamiento entre poderes, como son los relacionados con el número de partidos, la vida interna de éstos, y los poderes legislativos y partidarios de los presidentes, entre otros. Los par-

tidos políticos se erigen como parte fundamental para explicar los encuentros y desencuentros entre poderes.

Para el caso de México, en gran parte del siglo XX prevaleció la que podemos denominar como visión clásica, que postula y da por sentada la sujeción del Poder Legislativo al Ejecutivo y que fue una de las características medulares de nuestro presidencialismo. Sin embargo, con el advenimiento de los gobiernos divididos en el ámbito nacional se retomó la reflexión sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo, ahora en un entorno en el cual el presidente no tenía mayoría en el Congreso de la Unión. Los diversos estudios empíricos sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en gobiernos divididos en el ámbito nacional demostraron que, contrario a lo que se podía esperar, no hubo bloqueo ni parálisis legislativa alguna.

En el ámbito subnacional también se ha emprendido el estudio de los gobiernos divididos y su impacto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Básicamente se ha constatado el aumento en el número de experiencias de este tipo de gobiernos, sin visos de bloqueo ni parálisis legislativa.

No obstante, los esfuerzos teóricos y empíricos en el área de las relaciones Ejecutivo-Legislativo han dejado casi por completo de lado las situaciones de gobierno unificado, pues parten del supuesto de que el primero controla al segundo y por lo tanto los congresos son sólo una correa de transmisión de la agenda política del presidente. Sin embargo, la situación es mucho más compleja y depende de la relación del presidente con su partido y el tipo de legislatura a la que se enfrente (por ejemplo recalcitrante, laborable, venal-parroquial o subordinada), entre otros.

El presente trabajo abordó precisamente las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la capital del país en el marco de los gobiernos unificados, contrastando las experiencias previas y posteriores a 2018 cuando hubo un cambio de gran calado en los ámbitos jurídico, político y legislativo, lo cual se traduce en el paso de la ALDF al Congreso de la Ciudad de México.

La evidencia empírica sobre la producción legislativa en la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México permite concluir lo siguiente:

- Los congresos de la Ciudad de México no son, ni de lejos, apéndices de la Jefatura de Gobierno. Con el PRD las tasas de aprobación de las iniciativas de la Jefatura de Gobierno apenas alcanzaban 25%; con Morena son de 50%. No todo lo que envía el jefe de Gobierno es aprobado en automático por las y los legisladores locales, a pesar de contar con contingentes legislativos con mayoría absoluta.
- Las y los legisladores de la Ciudad de México son quienes llevan la carga en términos de presentación de iniciativas y de aprobación de éstas. Son ellos quienes presentan el grueso de las iniciativas de ley, aproximadamente 90% del total de éstas; y es a ellos a quienes se les aprueba la mayoría de las iniciativas.
- El cambio del PRD a Morena en la Ciudad de México en términos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo se manifiesta en una serie de aspectos: la implosión en el número de iniciativas presentadas en total; el retraimiento en el activismo legislativo de la jefa de Gobierno y una mayor participación ciudadana, con el tema de los cambios de uso de suelo como medular; y el incremento en el número total de iniciativas aprobadas y el aumento en la tasa de aprobación por lo que hace a la Jefatura de Gobierno.
- En resumen, no son iguales las distintas experiencias de gobiernos unificados en la ahora Ciudad de México, hay tanto evidentes continuidades como manifiestas variaciones.

6. Bibliografía

- Aziz Nassif, Alberto, “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus, 2002, pp. 295-317.
- Béjar Algazi, Luisa, “Cuando la descentralización en los partidos llega a los recintos parlamentarios ¿quién legisla en México?”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 17-41.

- , “Cuando el Ejecutivo es débil ¿quién legisla en México?”, en *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, julio-diciembre de 2014, pp. 327-349.
- , “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 4, octubre-diciembre de 2012, pp. 619-647.
- Calcano Monts, Mauricio Augusto, *Legislando en México: un estudio de caso sobre la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, tesis de maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación, México, ITAM, 2013.
- , *Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República (Cuaderno de Investigación núm. 35), 2017, pp. 1-24.
- Casar, María Amparo, *Representation and Decision Making in the Mexican Congress*, México, División de Estudios Políticos-CIDE (Documento de Trabajo núm. 258), 2011.
- , “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 1, enero-junio de 2000, pp. 183-202.
- , “Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)”, en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 114-144.
- , “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 1, enero-junio de 1999, pp. 83-128.
- , “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, en *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre de 2008, pp. 221-270.
- , e Ignacio Marván, “Prefacio” y “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 9-85.
- Cheibub, José Antonio, y Fernando Limongi, “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”, en *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, vol. 1, núm. 1, diciembre de 2010, pp. 38-53.

- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern, “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Ariel, 1955.
- Espinoza Toledo, Ricardo, y Mónica Miguel Cárdenas, “El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)”, en Espinoza Toledo, Ricardo, y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 209-230.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 15ª ed., México, Ediciones Era, 1984.
- Goodspeed, Stephen Spencer, “El papel del jefe de Ejecutivo en México”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. 7, núm. 1, 1955, pp. 13-208.
- Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implican?”, en Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 25-143.
- , “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 51-69.
- López Guzmán, Cuauhtémoc, “Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California”, en *Estudios Políticos*, núm. 33, mayo-agosto de 2003, pp. 173-200.
- López Lara, Álvaro F., “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en Espinoza Toledo, Ricardo, y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM Iztapalapa/Universidad de Colima/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 473-505.
- , “Ideología y coaliciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 217-264.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

- , “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en Merino, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, México, FCE/Conaculta, 1999, pp. 75-92.
- , “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, Taurus, 2002, pp. 319-348.
- Magar, Eric, “When the Cartels Split: Roll Call Votes and Majority Factional Warfare in the Mexico City Assembly”, ponencia presentada durante la convención anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 2011.
- Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, 1993, pp. 198-228.
- , y Matthew Soberg Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 394-438.
- , y Matthew Soberg Shugart, “Introduction”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-11.
- , y Matthew Soberg Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”, en Kellogg Institute for International Studies, Working Paper núm. 200, julio de 1993, pp. 1-26.
- , y Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 12-54.
- Mirón Lince, Rosa María, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa”, en Béjar Algazi, Luisa, y Rosa María Mirón Lince (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, AMEP/Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, pp. 243-274.
- Morgenstern, Scott, “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 413-445.

- , “Towards a Model of Latin American Legislatures”, en Morgenstern, Scott, y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002, pp. 1-19.
- Nacif, Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, México, División de Estudios Políticos-CIDE (Documento de Trabajo núm. 185), 2006.
- , “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido”, en Méndez, José Luis (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 45-83.
- , “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 9-41.
- Nava Polina, María del Carmen, *et al.*, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Pérez, Germán, y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 85-103.
- Niño Melka, Mariel, *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, tesis de licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM, 2010.
- Revels Vázquez, Francisco, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, en *Estudios Políticos*, núm. 23, mayo-agosto de 2011, pp. 11-30.
- Sánchez Martínez, José Said, “Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014”, en *Estudios Políticos*, núm. 32, mayo-agosto de 2014, pp. 115-142.
- Sánchez Romero, Luis Alejandro, “La producción legislativa en gobiernos sin mayoría. El caso del estado de Morelos, 1930-2015”, trabajo preparado para su presentación en el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política, 2014.
- Sheinbaum Pardo, Claudia, *Ciudad de México: ciudad de la innovación y la esperanza*, disponible en <http://www.claudiacdmx.com/files/programa_gobierno.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Shugart, Matthew Soberg, “Comparative Executive-Legislative Relations”, en Binder, Sarah A., *et al.*, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 344-365.

Torres, Antonio Faustino, y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, “Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)”, en *Apuntes Electorales: Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, vol. 12, núm. 48, 2013, pp. 81-113.

El Poder Legislativo y el proceso presupuestario en la Ciudad de México

José Said Sánchez Martínez*

1. Introducción

Entre las diversas funciones del Poder Legislativo, una de las más antiguas e importantes es la relacionada con el poder del tesoro o de bolsillo.¹ En términos generales, se trata de la facultad para participar en la determinación de los ingresos y los gastos que implementa el gobierno durante un año fiscal. Históricamente, el primer instrumento formal en manos del Poder Legislativo estuvo relacionado con los ingresos estatales (año 1215, Carta Magna Británica); posteriormente, surgió el relacionado con la asignación del gasto (año 1689, en Inglaterra); y por último, se creó el de control (año 1791, en Francia).²

Desde entonces, el Poder Legislativo mantiene la facultad para determinar los ingresos que va a recaudar el Estado y para aprobar el respectivo gasto público. En el marco de un sistema de pesos y contrapesos, el Ejecutivo participa principalmente en las etapas de elaboración y ejecución; y el Legislativo lo hace en las de aprobación y control. Precisamente, el objetivo de este capítulo es hacer una descripción del papel que tiene el Congreso de la Ciudad de México en el proceso presupuestario, haciendo énfasis en la parte del gasto público.

* Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México, maestro en Sociología Política por el Instituto Mora y sociólogo por la Universidad Autónoma Chapingo. Coordinador de la maestría en Estudios Sociales y Humanos de El Colegio de Jalisco.

¹ Jeffrey Weldon, “El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 6, núm. 10, enero-junio de 1997, pp. 101-124.

² Gerónimo Gutiérrez *et al.*, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 65), 2001, pp. 71-90.

El artículo se divide en tres secciones. En la primera se expone el marco normativo del proceso presupuestario que existía en el Distrito Federal y el papel que tuvo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En la segunda sección se describe el marco normativo del proceso presupuestario de la Ciudad de México. En la tercera sección se analizan los procedimientos al interior del Congreso de la Ciudad de México relacionados con el tema en cuestión; y finalmente se describe el proceso que ocurrió en la aprobación del presupuesto de egresos para el año fiscal 2019. Sin duda, esta descripción normativa deberá ser complementada con un análisis de la práctica que tendrá el Congreso de la Ciudad de México en los próximos años, ya que contar con ciertas facultades no implica *per se* que sean utilizadas. Por ahora, se puede decir que este órgano tiene las necesarias para ser un contrapeso frente al jefe de Gobierno.

2. La ALDF y el proceso presupuestario

El presupuesto es el documento en el que se establecen las estimaciones de los ingresos y los gastos que realizará el gobierno durante un año fiscal; en él se detalla de dónde se obtendrán los ingresos y cómo se planea realizar el gasto público.³ En su elaboración intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo. En términos generales, el primero es quien lo elabora mientras que el Poder Legislativo, previo análisis y discusión, lo aprueba. Una vez aprobado, el Ejecutivo se encarga de implementar el presupuesto. Posteriormente, el Legislativo se ocupa de vigilar y verificar que el gasto se haya ejercido cumpliendo la normatividad respectiva (tarea que hace por medio de un órgano de fiscalización). Los pasos anteriores forman parte del proceso presupuestario, el cual consiste en cuatro fases: elaboración, aprobación, ejecución y control.⁴

³ Linda Gonçalves *et al.*, *Intergovernmental Fiscal Relations. Questions of Accountability and Autonomy*, Nueva York, Springer, 2015.

⁴ Benito Nacif, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2005.

Al respecto, el procedimiento presupuestario en el Distrito Federal era el siguiente. De acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,⁵ el jefe de Gobierno tenía la facultad de iniciativa para presentar la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos.⁶ La iniciativa del presupuesto de egresos debía presentarse a la ALDF a más tardar el 30 de noviembre o hasta el 20 de diciembre en caso de que su encargo iniciara en este mes.⁷

Después de ser enviada la iniciativa, la ALDF estaba facultada para examinarla, discutirla y aprobarla.⁸ De acuerdo con el artículo 38 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal,⁹ la ALDF debía aprobar la iniciativa de presupuesto de egresos a más tardar el 20 de diciembre cuando fuera presentada el 30 de noviembre, y a más tardar el 27 de diciembre cuando se presentara el 20 de diciembre.¹⁰ En caso de que iniciara el siguiente año fiscal y aún no se aprobara, se aplicaría la del ejercicio inmediato anterior con las actualizaciones correspondientes.

Luego de su aprobación, los titulares de las unidades responsables del gasto eran los responsables del manejo y la aplicación de los recursos.¹¹ Durante el ejercicio el jefe de Gobierno, por conducto de la Secretaría de Finanzas, podía modificar el contenido orgánico y financiero de las funciones de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades incluidas en el presupuesto de egresos.¹² Cuando las modificaciones alcanzaban o rebasaban 10% del presupuesto anual de cada dependencia, órgano desconcentrado, delega-

⁵ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

⁶ *Ibidem*, artículo 46, fracción III.

⁷ *Ibidem*, artículo 67, fracción XII.

⁸ *Ibidem*, artículo 42, fracción II. Lo anterior también se establecía en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

⁹ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2009; reforma publicada el 22 de diciembre de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-ef1e0285b1c53be1efe61c3ceab4ff4e.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, artículo 44.

¹² *Ibidem*, artículo 79.

ción y entidad, el jefe de Gobierno debía informar y explicar en el informe de avance trimestral los detalles, fundamentos, motivos y razonamientos de tales ajustes. Por su parte, la ALDF sólo opinaba al respecto.¹³

Una vez terminado el año fiscal, el jefe de Gobierno debía presentar la cuenta pública a la ALDF dentro de los 10 primeros días de junio.¹⁴ En este documento se informaba sobre la gestión financiera realizada por el gobierno durante el año fiscal, así como los principales resultados obtenidos.¹⁵ Para llevar a cabo esta revisión, conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,¹⁶ la ALDF se apoyaba en la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal (CMHDF), que era la entidad de fiscalización. La CMHDF debía presentar el informe de resultados a la ALDF a más tardar el 15 de julio del siguiente año a la recepción de la cuenta pública.¹⁷ No obstante, la legislación anterior no especificaba en qué fecha se debía concluir la revisión por parte de la ALDF.¹⁸

¿Qué sucedía al interior de la ALDF? Al igual que la Cámara de Diputados y los congresos locales, la ALDF contaba con comisiones para llevar a cabo sus diversas funciones, entre ellas la de dictaminar los asuntos que les fueran turnados. De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (LOALDF)¹⁹ se establecían siete tipos de comisiones: de

¹³ *Idem.*

¹⁴ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 43.

¹⁵ En el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también se facultaba a la ALDF para revisar la cuenta pública.

¹⁶ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de febrero de 1999; reforma publicada el 18 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-eaf1abcf78059371a719b05648a1a9f4.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

¹⁷ *Ibidem*, artículo 36.

¹⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., y Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, “Auditorías superiores locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia”, 2013, disponible en <<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/DF.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019. Por ejemplo, en el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la revisión de la cuenta pública debe concluir a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.

¹⁹ Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en

Análisis y Dictamen Legislativo; de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México; de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales; Comisión de Gobierno; de Investigación; Jurisdiccional; y Especiales. Las primeras tres eran de carácter definitivo, funcionaban para toda la legislatura y eran denominadas como ordinarias. En este sentido, la LOALDF establecía 36 comisiones ordinarias. Al respecto, el artículo 46 señalaba:

La competencia de las comisiones ordinarias es la que deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas materias legislativas de la Asamblea previstas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con excepción de la de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, a la que corresponderá estudiar y dictaminar las propuestas de leyes o decretos que no sean materia exclusiva de alguna comisión ordinaria, así como realizar las funciones que expresamente le señalen la presente ley y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

El artículo 64 *bis* de la LOALDF establecía que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, o en su caso las Comisiones Unidas de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública, al recibir la iniciativa de presupuesto de egresos de la Mesa Directiva, la enviarían en un lapso no mayor a 48 horas a las comisiones ordinarias relacionadas con la subsunción del presupuesto para realizar un análisis y emitir una opinión. Sus opiniones debían ser enviadas a las comisiones dictaminadoras a más tardar el 10 de diciembre. Si la iniciativa se presentaba el 20 de diciembre, las comisiones tenían sólo 72 horas para entregar sus opiniones. Por su parte, las comisiones dictaminadoras eran las que decidían si integraban las opiniones emitidas por las comisiones ordinarias.²⁰

Para presentar el dictamen, de acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,²¹ las comisiones tenían

<<http://aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

²⁰ *Ibidem*, artículo 64 *bis*.

²¹ Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003; reforma publicada el 18 de mayo de 2016, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-f4c22c6f0823d80ff39498bf7dd6283f.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

30 días después de recibir los asuntos de su competencia (artículo 32). Para dictaminar los asuntos en cuestión se requería que fueran firmados por la mayoría de las y los diputados integrantes.²² Posteriormente, se enviaba a la Mesa Directiva del Pleno de la ALDF o de la diputación permanente para su discusión dentro de las siguientes 48 horas posteriores a su distribución.

Como sucede en general, el dictamen con proyecto de ley o de decreto se discutía primero en lo general y luego en lo particular.²³ Las resoluciones se adoptaban por mayoría de votos de las y los diputados presentes.²⁴ Toda ley o decreto expedido por la ALDF se remitía al Ejecutivo para su promulgación, quien tenía la facultad para hacerle observaciones (veto) y devolverlo dentro de 10 días hábiles. De no ser devuelto en tal plazo, se entendía como aceptado. El decreto o ley devuelto era discutido nuevamente por la ALDF, en donde se aceptaban las observaciones o se confirmaba por el voto de las dos terceras partes del número total de votos de las y los diputados presentes.²⁵

Como ya se indicó, el Ejecutivo entregaba la cuenta pública a la ALDF durante los primeros 10 días de junio. Al interior de la ALDF, la Comisión de Gobierno recibía la cuenta pública²⁶ y la enviaba a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda,²⁷ quien a su vez se apoyaba para su revisión y análisis en la entonces CMHDF, que era la entidad de fiscalización superior.²⁸ Ésta tenía el carácter de autoridad administrativa, contaba con personalidad jurídica, patrimonio propio y con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna.²⁹ La CMHDF debía rendir el informe de resultados a la ALDF, a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a más

²² *Ibidem*, artículo 33.

²³ *Ibidem*, artículo 116.

²⁴ *Ibidem*, artículo 134.

²⁵ Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, artículo 92.

²⁶ *Ibidem*, artículo 44, fracción X.

²⁷ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del *Distrito Federal*, artículo 19, fracción I.

²⁸ Su titular se denominaba contador mayor, con una duración en el cargo de siete años. El procedimiento de su selección era el siguiente: la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda emitía la respectiva convocatoria. Después del análisis de los candidatos remitía al Pleno una terna para elegir al contador mayor, quien era designado por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno. Véase *ibidem*, artículo 10.

²⁹ *Ibidem*, artículo 3°.

tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la cuenta pública. Una vez presentado, se publicaba en el portal de internet de la CMHDF.³⁰

3. El Congreso de la Ciudad de México y el proceso presupuestario

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM)³¹ establece la facultad del jefe de Gobierno para presentar al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos (artículo 32, apartado C). Conforme a lo establecido en la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México,³² las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuestos de egresos deben ser presentadas al Congreso a más tardar el 30 de noviembre o hasta el 20 de diciembre cuando inicie el periodo constitucional respectivo.³³

Conforme al artículo 29, apartado D, de la CPCM el Congreso tiene la facultad para examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, avalando primero las contribuciones y otros ingresos necesarios para financiar el gasto. El Congreso debe aprobar tales iniciativas a más tardar el 20 de diciembre o el 27 de diciembre cuando inicie el periodo constitucional de gobierno respectivo.³⁴ Este artículo indica que si al iniciar el ejercicio fiscal no existe una Ley de Ingresos o un decreto de presupuesto aprobado, la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México actualizará aquellos del ejercicio inmediato anterior para evitar interrumpir la prestación de los servicios públicos.

Una vez aprobado, se procede a la implementación del gasto. En esta fase la o el jefe del Gobierno, por medio de la Secretaría de Administración y Fi-

³⁰ *Ibidem*, artículo 36.

³¹ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.

³² Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 31 de diciembre de 2018, disponible en <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_AUST_TRANS_REMU_CDMX_31_12_2018.pdf>, página consultada el 4 de julio de 2019.

³³ *Ibidem*, artículo 44.

³⁴ *Idem*.

nanzas, podrá modificar el contenido orgánico y financiero de las funciones de las dependencias, órganos desconcentrados, alcaldías y entidades incluidas en el presupuesto de egresos.³⁵ Cuando el ajuste rebase en forma acumulada 10% del presupuesto anual de cada dependencia, órgano desconcentrado, alcaldía y entidad se deberá solicitar la opinión al Congreso.³⁶

Concluido el respectivo año fiscal, el Ejecutivo debe presentar la cuenta pública al Congreso³⁷ a más tardar el 30 de abril.³⁸ Por su parte el Congreso, por medio de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX), tiene la facultad para revisar la cuenta pública en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes en la materia.³⁹ La ASCDMX debe entregar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual someterá a la consideración del Pleno del Congreso.⁴⁰ Hay que destacar que con la normatividad vigente tampoco se establece una fecha límite que indique la conclusión de la revisión de la cuenta pública por parte del Congreso.

Cabe señalar una cuestión con respecto a la deuda pública, ya que el Congreso de la Unión continúa con la facultad para aprobar los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno de la Ciudad de México.⁴¹ Lo anterior se confirma en la CPCM, en el artículo 21, apartado B, en donde refiere que la hacienda pública de la Ciudad de México se integra, entre otros conceptos, por

³⁵ Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, artículo 88.

³⁶ *Idem*.

³⁷ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 32, apartado C.

³⁸ *Ibidem*, artículo 62.

³⁹ *Ibidem*, artículo 29, apartado D. Antes de la reforma constitucional que dio origen a la Ciudad de México el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya establecía esta facultad de la ALDF.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 62. Sin embargo, en el artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México se indica lo siguiente: “La Auditoría Superior deberá rendir a más tardar el 30 de abril del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el Informe de Resultados al Congreso, a través de la Comisión; este se integrará con los informes individuales relativos a una misma Cuenta Pública. Una vez presentado el Informe, éste se publicará en el portal de Internet de la Auditoría Superior, en formatos abiertos y accesibles”.

⁴¹ Además, en esta parte específica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aún se refiere al Distrito Federal (artículo 73, fracción VIII).

el financiamiento aprobado por el Congreso de la Unión. Además, en el artículo 32, apartado C, se establece que el jefe de Gobierno debe remitir los montos de endeudamiento en los términos establecidos por la CPEUM. En efecto, el artículo 73, fracción VIII, de la CPEUM indica la facultad del Congreso de la Unión para:

Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.⁴²

Además, como también se señala en esta fracción, el jefe de Gobierno debe hacer llegar el informe sobre el ejercicio de estos recursos al presidente, quien a su vez informará al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda.

En términos comparados, las fechas importantes del proceso presupuestario cambiaron sólo en algunas fases. Como se observa en el cuadro 1, las fechas de entrega por parte del Ejecutivo y de aprobación por parte del Congreso se mantuvieron igual. En cambio, la fecha de entrega de la cuenta pública al Congreso se adelantó en poco más de un mes. En el caso de la entrega del informe por parte de la ASCDMX al Congreso hubo un adelanto de más de cuatro meses.

Cuadro 1. Fechas importantes del proceso presupuestario: Distrito Federal y Ciudad de México

Fechas del proceso presupuestario	Distrito Federal	Ciudad de México
El Poder Ejecutivo entrega el presupuesto de egresos al Poder Legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> • 30 de noviembre. • 20 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 de noviembre. • 20 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo constitucional.

⁴² Como ya indicamos, en el artículo 73, fracción VIII, de la versión actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todavía se hace referencia al Distrito Federal y no a la Ciudad de México.

Cuadro 1. Fechas importantes del proceso presupuestario: Distrito Federal y Ciudad de México (*continuación*)

Fechas del proceso presupuestario	Distrito Federal	Ciudad de México
El Poder Legislativo aprueba el presupuesto de egresos.	<ul style="list-style-type: none"> • 20 de diciembre. • 27 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 de diciembre. • 27 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo constitucional.
El Poder Ejecutivo entrega la cuenta pública al Poder Legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Primeros 10 días de junio del año siguiente al del ejercicio que concluye. 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 de abril del año siguiente al del ejercicio que concluye.
La entidad de fiscalización superior local entrega el informe de la cuenta pública al Poder Legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> • 15 de julio del año posterior al de la entrega de la cuenta pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 de febrero del año posterior al de la entrega de la cuenta pública.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad correspondiente.

4. El proceso al interior del Congreso de la Ciudad de México

Como se indicó en la sección anterior, el jefe de Gobierno debe enviar la iniciativa de presupuesto a más tardar el 30 de noviembre, y cuando inicia un periodo constitucional tiene hasta el 20 de diciembre. Una vez en el Congreso, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México (LOCCDMX), el presidente de la Mesa Directiva turna la iniciativa a las comisiones respectivas para elaborar el dictamen,⁴³ para lo cual existe un periodo máximo de 45 días a partir de la recepción del asunto.⁴⁴

⁴³ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, artículo 32, fracción XXX, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020. Esta norma señala en su artículo 70 cinco tipos de comisiones: Análisis y Dictamen; de Cortesía; Investigación; Especial; y Jurisdiccional. Entre otras funciones, las comisiones ordinarias tienen la tarea de dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones que les sean turnadas (artículo 72). La ley establece 40 comisiones ordinarias, entre las que se encuentran la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y la Comisión de Hacienda.

⁴⁴ Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; reforma publicada el 28 de mayo de 2019, artículo 260, disponible en <https://congresocdmx.gob.mx/archivos/iil/reglamento_del_congreso_de_la_ciudad_de_mexico.pdf>, página consultada el 4 de julio de 2019. Sin embargo, en el artículo 32, fracción XVIII, de la

En el tema presupuestario se presentan algunos detalles adicionales. El artículo 89 de la LOCCDMX establece que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, o en su caso las Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública, al recibir las iniciativas que contienen el Paquete de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, deben enviarlo en un plazo no mayor a 48 horas a las comisiones ordinarias relacionadas para su análisis.⁴⁵ Éstas deben enviar sus opiniones a más tardar el 10 de diciembre. Son las comisiones dictaminadoras del presupuesto las que finalmente decidirán si incluyen o no las opiniones de las comisiones ordinarias consultadas.⁴⁶ Lo anterior se confirma en el artículo 323 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, el cual especifica que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es la encargada de elaborar y aprobar el dictamen del presupuesto de egresos. El dictamen debe contar con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de los asistentes, es decir al menos la mitad más uno de los presentes.⁴⁷

Una vez aprobado, el dictamen se envía a la Mesa Directiva para la discusión y votación en el Pleno,⁴⁸ primero en lo general y luego en lo particular, de cada uno de los artículos.⁴⁹ El Congreso adopta sus resoluciones por la mayoría de votos de las y los diputados presentes, excepto en los casos establecidos en la Constitución local y otras disposiciones aplicables.⁵⁰ Al respecto, el artículo 324 indica que el dictamen del presupuesto de egresos se discutirá por el Pleno según las reglas que éste apruebe a propuesta de la Junta.

LOCCDMX se indica que una de las facultades del presidente de la Mesa Directiva es “exhortar a las Comisiones y Comités a realizar sus sesiones con la periodicidad reglamentaria para que éstas presenten sus dictámenes dentro de los treinta días siguientes a su recepción”.

⁴⁵ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, artículo 89.

⁴⁶ El artículo 323 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México establece que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos que regularán la participación de las comisiones ordinarias en el examen y la discusión del proyecto de presupuesto de egresos, y las demás disposiciones necesarias para facilitar este proceso.

⁴⁷ Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, artículo 106, fracción XVI.

⁴⁸ *Ibidem*, artículo 323.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 129, fracción I.

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 167.

Ya que no hay más detalles al respecto, se puede entender que aplica el proceso general de discusión y votación, que es el siguiente:⁵¹ si el asunto es aprobado en lo general y no hay discusión en lo particular, se tendrá por aprobado, previa declaración del presidente de la Mesa Directiva.⁵² Cuando no se aprueba en lo general, el presidente consultará al Pleno por medio de una votación económica para determinar si el proyecto se devuelve a la comisión para elaborar un nuevo dictamen. En caso de que no se devuelva a la comisión, se tendrá por desechado.⁵³ Todos los dictámenes son discutidos y votados en votación nominal, tanto en lo general como en lo particular.⁵⁴

Durante el proceso de discusión del proyecto de presupuesto, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos con base en los cuales comparecerán, entre otros, las y los servidores públicos de la administración pública local, los organismos autónomos, el Poder Judicial, las alcaldías y las demás instancias relevantes en el proceso.⁵⁵ Como se indicó, el presupuesto debe ser aprobado por el Congreso a más tardar el 20 de diciembre y cuando inicia un periodo constitucional puede ser hasta el 27 de diciembre.

Luego de ser aprobado, se le envía al jefe de Gobierno para su consideración. Si tiene observaciones (veto), las debe remitir al Congreso durante los 30 días naturales a partir de su recepción. Vencido este plazo, el Ejecutivo tendrá hasta 10 días naturales para promulgar el decreto. Si el Congreso insiste en el mismo decreto, éste será ley con la confirmación de las dos terceras partes de los presentes. Posteriormente, es remitido al Ejecutivo, quien contará con 15 días naturales para su promulgación y publicación. De lo contrario, se considerará promulgado y la Mesa Directiva ordenará la publicación en los siguientes 10 días naturales.⁵⁶ Con excepción de las reformas constituciones, las leyes y decretos se aprueban por la mayoría de las y los diputados.

⁵¹ En todo caso, habrá que analizar en los años siguientes si tales reglas se emiten y si son constantes en cada año fiscal.

⁵² Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, artículo 131.

⁵³ *Ibidem*, artículo 133.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 130.

⁵⁵ *Ibidem*, artículo 283.

⁵⁶ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 30.

Una vez que termina el año fiscal respectivo, la Junta de Coordinación Política recibe la cuenta pública del Ejecutivo dentro de los 10 primeros días de junio para su revisión.⁵⁷ Para ello se apoya en la ASCDMX, quien tiene el carácter de autoridad administrativa, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización.⁵⁸ De acuerdo con la CPCM⁵⁹ y la LOCCDMX,⁶⁰ la ASCDMX debe entregar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la cuenta pública el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno.⁶¹ La Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México señala que, una vez presentado el informe, se publicará en el portal de internet de la ASCDMX, en formatos abiertos y accesibles.⁶²

Finalmente, es preciso decir que en la CPCM se establece que el Congreso contará con una oficina presupuestal, que es un órgano especializado con autonomía técnica y de gestión, y con la función de integrar y proporcionar información y estudios para que aquél cumpla con sus facultades en materia hacendaria.⁶³ Tal oficina estará dentro de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas.⁶⁴

⁵⁷ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, artículo 49, fracción XX.

⁵⁸ Al frente de la ASCDMX está el auditor superior, quien dura en su encargo siete años con posibilidad de ser ratificado por un periodo adicional. El proceso de selección es el siguiente: la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior emite la convocatoria respectiva; después procede a la revisión y análisis de los candidatos. A partir de esto, se envía una terna al Pleno del Congreso para elegir al auditor mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno del Congreso. Véase Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de julio de 2014; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 27 de noviembre de 2018, artículo 10, disponible en <http://www.paot.org.mx/leyes/scripts/vista_leyes.php?opt=4>, página consultada el 4 de julio de 2019.

⁵⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 62.

⁶⁰ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, artículo 13, fracción LXXXIX.

⁶¹ Sin embargo, como ya se indicó, en la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México se establece que la Auditoría Superior de la Ciudad de México debe rendir el informe de resultados al Congreso a más tardar el 30 de abril del año siguiente a la recepción de la cuenta pública (artículo 36).

⁶² *Idem*.

⁶³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 29, apartado E.

⁶⁴ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, artículo 103.

5. Los primeros procesos presupuestarios en práctica

La CPCM se publicó el 5 de febrero de 2017 y entró en vigor el 17 de septiembre de 2018. Por lo tanto, el primer presupuesto elaborado en este marco constitucional es el de 2019. El proyecto de presupuesto de egresos para el año fiscal 2019 fue entregado al Congreso de la Ciudad de México el 18 de diciembre de 2018 y ese día fue turnado a las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y dictamen. A finales de noviembre y durante diciembre varios diputados presentaron proposiciones con punto de acuerdo, algunas de ellas con la finalidad de incidir en el contenido del presupuesto, pero las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública consideraron que las peticiones ahí formuladas ya estaban atendidas total o parcialmente.

No obstante, las comisiones dictaminadoras sí añadieron diversos artículos transitorios.⁶⁵ Por ejemplo, ya que el proyecto del presupuesto no destinaba un monto para el Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías, el artículo décimo segundo transitorio estableció que se le deberían asignar los recursos de los remanentes con los que cuenta cada año la Secretaría de Administración y Finanzas. De igual manera, con relación a los trabajos de la Comisión de Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, se estableció en el artículo noveno transitorio que del presupuesto asignado a la Procuraduría se deberían destinar 10 millones de pesos para la creación del fondo especial para los trabajos de la comisión técnica encargada de planear y conducir tal transición. En cuanto a la creación e instalación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, ya que el proyecto de presupuesto no indicaba alguna propuesta al respecto, en el artículo décimo primero transitorio se contempló que del presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se debía destinar un monto de 7 129 470 pesos para la creación e instalación de dicho instituto.⁶⁶

⁶⁵ El proyecto de presupuesto tenía sólo ocho artículos transitorios, mientras que el presupuesto aprobado terminó con 15.

⁶⁶ Congreso de la Ciudad de México, *Diario de los Debates*, año 1, núm. 34, 28 de diciembre de 2018, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/diario-de-los-debates/>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Con estos cambios, el dictamen fue aprobado en lo general con 58 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Aunque durante su discusión se reservaron algunos artículos, las propuestas de modificación fueron rechazadas por el Pleno. El presupuesto de egresos fue publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 31 de diciembre de 2018. De acuerdo con la normatividad descrita en las secciones anteriores, la cuenta pública de 2019 debería ser entregada a más tardar el 30 de abril de 2020. Por su parte, la ASCDMX deberá entregar el informe de resultados a más tardar el 20 de febrero de 2021.

Conforme se vaya acumulando más evidencia, se podrá determinar en qué medida el Congreso de la Ciudad de México participa en el proceso presupuestario, no sólo aprobando sino también modificando su contenido y fiscalizando el gasto ejercido. Como se observa, tiene las facultades para ello; pero sólo la práctica permitirá conocer en qué grado las utiliza y qué condiciones favorecen o inhiben su ejercicio.

6. Bibliografía

- Congreso de la Ciudad de México, *Diario de los Debates*, año 1, núm. 34, 28 de diciembre de 2018, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/diario-de-los-debates/>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

- Gonçalves, Linda, *et al.*, *Intergovernmental Fiscal Relations. Questions of Accountability and Autonomy*, Nueva York, Springer, 2015.
- Gutiérrez, Gerónimo, *et al.*, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada”, en Valadés, Diego, y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. IV, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 65), 2001, pp. 71-90.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., y Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, “Auditorías superiores locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia”, 2013, disponible en <<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/DF.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 31 de diciembre de 2018, disponible en <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_AUST_TRANS_REMU_CDMX_31_12_2018.pdf>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de julio de 2014; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 27 de noviembre de 2018, disponible en <http://www.paot.org.mx/leyes/scripts/vista_leyes.php?opt=4>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2009; reforma publicada el 22 de diciembre de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-ef1e0285b1c53be1efe61c3ceab4ff4e.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de febrero de 1999; reforma publicada el 18 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-eaf1abcf78059371a719b05648a1a9f4.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020.

Nacif, Benito, *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2005.

Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; reforma publicada el 28 de mayo de 2019, disponible en <https://congresocdmx.gob.mx/archivos/iil/reglamento_del_congreso_de_la_ciudad_de_mexico.pdf>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2003; reforma publicada el 18 de mayo de 2016, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-f4c22c6f0823d80ff39498bf7dd6283f.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.

Weldon, Jeffrey, “El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 6, núm. 10, enero-junio de 1997, pp. 101-124.

Los nuevos viejos retos del Poder Judicial de la Ciudad de México

Josafat Cortez Salinas*
Camilo Saavedra Herrera**

1. Introducción

La promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) es un acontecimiento clave en la historia contemporánea de México por sus implicaciones tanto para la vida política de la entidad como para la del país en su conjunto. En cuanto a lo local, su expedición es un episodio central del largo proceso de recuperación de la autonomía política de la entidad, el cual ha tenido como rasgo distintivo la gradual construcción de autoridades y ordenamientos jurídicos propios.¹ Y en cuanto a lo nacional, las características y el contexto en que realizó el proceso constituyente propiciaron la producción de un texto que, por estar redactado predominantemente en clave de derechos humanos y haber introducido diversas innovaciones en materia de distribución de competencias y división de poderes, planteó nuevas preguntas respecto del federalismo, la impartición de justicia y los propios derechos humanos.

A dos años y medio de la promulgación y a uno de la entrada en vigor de la nueva CPCM conviene preguntarse cuáles son los retos que ésta ha supuesto para el Poder Judicial local y con base en ello reflexionar sobre la forma en que dichos retos se diferencian de los que existían antes de la creación de la nueva ley suprema. Nuestro objetivo en este trabajo es ofrecer una primera respuesta

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Ignacio Marván Laborde, “De la ciudad del presidente al gobierno propio”, en Ariel Rodríguez Kuri (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 483-562.

a esa pregunta, contrastando las innovaciones que la CPCM efectuó en la materia frente a la luz de los hallazgos principales a los que ha llegado la investigación especializada sobre justicia local en México.

El argumento principal que presentamos en las páginas siguientes es que la Constitución local introdujo innovaciones que complejizaron aún más la operación de una judicatura local que ya enfrentaba problemas estructurales tanto internos como externos. Por un lado, la creación de instrumentos y órganos locales de control de constitucionalidad y convencionalidad, y la incorporación de normas para hacer a la justicia local más permeable a la ciudadanía supusieron retos de implementación que se sumaron a las deficiencias que se pedían en materia de independencia, eficiencia y en general de relación con los otros poderes de la entidad. Por otro lado, la ampliación de las posibilidades para el litigio derivada del reconocimiento de nuevos derechos y nuevas vías de control judicial de la constitucionalidad ampliaron la sofisticación de un sistema de justicia local caracterizado por su crónica subordinación al sistema de justicia federal, producto en buena medida del protagonismo del juicio de amparo.

El resto del texto se estructura como sigue: la segunda sección ofrece un recuento de estos hallazgos y precisa por qué son importantes para identificar los desafíos que planteó la CPCM, la tercera explica las innovaciones que ese ordenamiento realizó a la estructura y las atribuciones del Poder Judicial, y la cuarta describe las dos dimensiones principales en las que se agrupan los retos surgidos de la reforma. El capítulo concluye con un sumario de sus planteamientos y una reflexión sobre las líneas de investigación que se podrían emprender en el corto y mediano plazos.

2. Los estudios sobre la justicia local

En América Latina, después de las etapas de transición, el Poder Judicial reapareció como una institución clave para comprender los procesos políticos democráticos. Desde el derecho, y sobre todo desde otras disciplinas sociales, se emprendieron estudios que buscaron comprender la nueva realidad de la

justicia.² Originalmente, los trabajos se concentraron en describir y explicar las similitudes y diferencias de diseño institucional, así como en identificar las condiciones que permitieron el surgimiento de órganos de justicia constitucional poderosos e independientes.³ Posteriormente el foco de atención se trasladó al comportamiento judicial respecto de la protección de los derechos humanos, la división de poderes y el federalismo en los países que cuentan con estructuras territoriales de este tipo. Más recientemente, una nueva ola de investigaciones se ha propuesto comprender en qué medida y de qué maneras las decisiones judiciales están condicionadas por factores internos a los tribunales como los perfiles.⁴

Los importantes y persuasivos hallazgos que ha generado esta floreciente literatura en torno a las cabezas de los poderes judiciales nacionales no han sido acompañados hasta ahora de esfuerzos análogos respecto de los sistemas de justicia en el ámbito subnacional, es decir de los tribunales que forman parte de las unidades territoriales –estados o provincias– que integran a los países federales.⁵ De hecho, en buena medida por las dificultades para acceder y sistematizar información que dé cuenta del desempeño de los tribunales locales, las pocas investigaciones en la materia se han enfocado en analizar las características de diseño institucional y con base en ello hacen inferencias sobre su independencia.

En el caso de México aún no se han ordenado y sistematizado los cambios que han padecido los poderes judiciales locales ni el impacto que se ha tenido en el comportamiento judicial.⁶ Este hecho es problemático y debe llamar nuestra atención porque más de 80% de los litigios que se resuelven tiene su origen en

² Ezequiel Gonzalez-Ocantos, “Courts in Latin America”, en Harry E. Vanden y Gary Prevost (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2019; Diana Kapiszewski y Matthew M. Taylor, “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, en *Perspectives on Politics*, vol. 6, núm. 4, diciembre de 2008, pp. 741-767; y Julio Ríos-Figueroa, “Sociolegal Studies on Mexico”, en *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 8, diciembre de 2012, pp. 307-321.

³ Diana Kapiszewski y Matthew M. Taylor, *op. cit.*

⁴ Ezequiel Gonzalez-Ocantos, *op. cit.*

⁵ *Idem.*

⁶ Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 79, núm. 2, abril-junio de 2017, pp. 287-318; y Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, en *Colombia Internacional*, núm. 91, 2017, pp. 243-263.

los tribunales locales.⁷ Entre los hallazgos de los pocos estudios sobre el tema destacan los relacionados con la difusión de la figura de consejos de la Judicatura a raíz de la creación del Consejo de la Judicatura Federal como resultado de la reforma judicial de 1994,⁸ la diversidad en el diseño institucional de los poderes judiciales,⁹ la heterogeneidad en los recursos presupuestales que éstos reciben,¹⁰ así como la relación entre la ya mencionada independencia judicial y otras variables extrajurídicas como la competencia política o el desarrollo económico.¹¹

Una de las cuestiones que sobresalen de la lectura de los trabajos sobre la independencia judicial es que, al utilizar como fuente de información a la Constitución local, su análisis se concentra en los estados, dejando de lado a la ahora Ciudad de México. A ello se suma el hecho de que, como resultado del loable esfuerzo por enfocarse en la independencia judicial formal o *de iure* y en estudiarla a partir de información sistematizada, pasen por alto aspectos del funcionamiento del sistema federal que inciden en la operación de los poderes judiciales locales. Para efectos de este trabajo conviene destacar dos: la progresiva concentración de atribuciones –particularmente legislativas– en la federación y la expansión de la jurisdicción de los tribunales federales sobre los locales.¹²

⁷ Juan Rebolledo y Frances McCall Rosenbluth, “Political Competition and Judicial Integrity: The Case of Mexico”, documento presentado durante la reunión anual de la APSA, Toronto, 2009.

⁸ Matthew C. Ingram, “Crafting Courts in new Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in three Mexican States”, en *Comparative Politics*, vol. 44, núm. 4, julio de 2012, pp. 439-458.

⁹ Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, IJ-UNAM, 2001; y Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, *op. cit.*

¹⁰ Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público*, México, CIDE (Cuaderno de debate núm. 10), 2011.

¹¹ Caroline C. Beer, “Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States”, en *Latin American Politics and Society*, núm. 448, 2006, pp. 33-61; y Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014”, *op. cit.*

¹² Como se aprecia, nuestro análisis pasa por alto temas fundamentales como el federalismo fiscal o más precisamente la dependencia financiera de las entidades de los ingresos federales, y por lo tanto de las transferencias de recursos desde la federación. Sobre este tema véanse Alberto Díaz Cayeros *et al.*, “Federalism and Democratization in Mexico”, documento presentado durante la reunión anual de la APSA, Washington, 2000; y Alberto Díaz Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics), 2006, 304 pp.

En cuanto al primero, es importante recordar que el crecimiento exponencial de reformas constitucionales y la emisión de una considerable cifra de leyes generales han implicado una ampliación de las facultades de la federación,¹³ pero también nuevos desafíos para armonizar las tensiones que produce, por ejemplo, su incorporación a los regímenes jurídicos locales o la forma en que esas tensiones se reflejan en litigios que se presentan en los poderes judiciales de las entidades. A dichas tensiones se añaden además aquellas que ha propiciado la consolidación del vínculo del derecho mexicano con el derecho internacional de los derechos humanos, la cual ocurrió como consecuencia no sólo de las referidas reformas constitucionales sino también de decisiones de tribunales federales.

En cuanto a la expansión de la jurisdicción de la justicia federal sobre la justicia local vale decir que sus raíces son mucho más añejas y profundas. Su origen se remonta al último cuarto del siglo XIX, en especial al proceso que llevó a la formalización de la procedencia del juicio de amparo contra sentencias o negocios judiciales, primero a causa de criterios jurisprudenciales y después de cambios a la legislación.¹⁴ Las razones y consecuencias para la justicia federal de la configuración de lo que hoy se denomina amparo judicial o casación son ampliamente conocidas,¹⁵ pero no así las que corresponden a la justicia local. Ciertamente, la ausencia de estudios empíricos en la materia hace imposible saber si se han producido consecuencia generalizadas en las capacidades insti-

¹³ Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018; José María Serna de la Garza, “Las reformas al federalismo mexicano”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 295-328; y José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, INEHRM/Segob/IJ-UNAM (serie Grandes Temas Constitucionales), 2016.

¹⁴ Héctor Fix-Zamudio, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, en *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, IJ-UNAM, 1999, pp. 253-302.

¹⁵ Julio Bustillos, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM/Porrúa, 2008; Héctor Fix Fierro, “El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el Centenario de la Constitución de Querétaro”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 791), 2017, pp. 477-507; y José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa, 2008.

tucionales de los tribunales locales. No obstante, lo que sí es posible manifestar es que la larga trayectoria del amparo judicial ha generado múltiples vías para el litigio y con ello tensiones asociadas a las interpretaciones que se producen en diferentes sedes respecto de las constituciones y leyes locales.

Este panorama se ha tornado aún más complejo a raíz de la tendencia a crear o profundizar los instrumentos y órganos locales de control de constitucionalidad.¹⁶ De hecho, como lo muestran Ríos Figueroa y Soto Tamayo,¹⁷ en 2014 poco menos de la mitad de las entidades contaba con este tipo de instrumentos. Ello habla, de nueva cuenta, de la complejización que ha supuesto hacer frente a las tensiones que genera un derecho que se produce en múltiples fuentes y cuya armonización recae en autoridades de diferentes ámbitos. En este caso, dichas tensiones son potencialmente mayores, pues se trata de la coexistencia de mecanismos que buscan garantizar la supremacía de ordenamientos constitucionales federales y locales.

La revisión de la literatura realizada hasta aquí nos sirve para subrayar lo limitada que es todavía la investigación sobre los poderes judiciales, pero también y especialmente para hacer hincapié en que las disposiciones que se incorporaron a la CPCM se inscriben en procesos más amplios, uno mediante el que se ha buscado robustecer la independencia de los poderes judiciales y profesionalizar los órganos que los componen, y otro caracterizado por cambios pendulares que han tendido tanto a reforzar las atribuciones de las autoridades federales como a buscar fortalecer la autoridad de las normas jurídicas que se producen en las entidades. En las siguientes páginas explicaremos las formas específicas en las que estos procesos tuvieron su reflejo en el documento que emergió del proceso constituyente de 2016-2017.

¹⁶ Daniel Armando Barceló Rojas, “El futuro de la justicia constitucional en los estados de la república federal mexicana”, en Diego Valadés y Luis Raúl González Pérez (eds.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013; y Julio Bustillos, “Amparo federal vs. amparo local: la incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 27, julio-diciembre de 2012, pp. 3-39.

¹⁷ Julio Ríos-Figueroa y Luis Fernando Soto Tamayo, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, *op. cit.*

3. Cambios y continuidades

Durante el periodo en que la Ciudad de México fue Distrito Federal, la función judicial se depositó en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y juzgados locales. A los integrantes del Tribunal Superior de Justicia los proponía el jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa los aprobaba por mayoría de sus miembros presentes. El Tribunal Superior de Justicia funcionaba en Pleno y salas, y el número de salas lo establecía el Consejo de la Judicatura según las necesidades y el presupuesto. Entre sus funciones se encontraban resolver las contradicciones de criterios entre los magistrados y las salas del propio Tribunal, solicitar cambio de adscripciones y remoción de jueces al Consejo de la Judicatura, y establecer mecanismos para la evaluación de las salas del Tribunal y los juzgados. Las salas del Tribunal Superior de Justicia se integraban por tres magistrados y se organizaban por áreas temáticas: civiles, penales, familiares, de justicia para adolescentes y especializadas en sentencias penales. Ahora bien, el número de juzgados locales obedecía al presupuesto existente y por supuesto a las necesidades que existían en la ciudad. Había juzgados en materia civil, penales y de justicia para adolescentes, juzgados de lo familiar y juzgados de extinción de dominio.

Por otro lado, el Consejo de la Judicatura local tenía atribuciones de gobierno, entre ellas:

- Resolver sobre la remoción de jueces y magistrados.
- Determinar el número de órganos jurisdiccionales que se requieran.
- Establecer los criterios de la carrera judicial.
- Aprobar el nombramiento de servidores públicos de órganos no jurisdiccionales del Tribunal.

La función jurisdiccional tenía ciertos límites en sus facultades como los demás órganos de gobierno sujetos a lo establecido en la Constitución federal en lo relativo al Distrito Federal. El énfasis de la normatividad estaba puesto en la organización de la función administrativa de la función jurisdiccional.

4. La nueva Constitución y la función jurisdiccional

La CPCM posee rasgos propios de identidad que marcan las aspiraciones y los deseos de la sociedad capitalina; sin embargo, se tiene que apegar a los cimientos y decisiones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La CPCM tiene 75 artículos y en ella se reconocen 73 derechos humanos. Hay un énfasis en que la función y el papel de los órganos de gobierno es el de garantizar los derechos humanos. No obstante, el uso semántico del concepto *derechos humanos* puede generar problemas cuando se garanticen en procesos jurisdiccionales.¹⁸ Por esta razón en la nueva arquitectura institucional el Poder Judicial tiene un papel relevante y su estructura es la siguiente:

De acuerdo con el apartado B del artículo 35 de la CPCM, el Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que tiene una Sala Constitucional, un Consejo de la Judicatura y juzgados. El Tribunal Superior de Justicia tiene entre sus funciones: 1) ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de acuerdo con lo establecido en la Constitución; 2) proteger los derechos humanos y sus garantías establecidos en la Carta Magna y los tratados internacionales, y 3) la administración e impartición de justicia. Sus integrantes son nombrados por dos terceras partes del Congreso local a propuesta del Consejo de la Judicatura. Duran seis años en el puesto y pueden ser ratificados. Una de las innovaciones en este diseño es que quien presida el Consejo de la Judicatura no puede presidir el Tribunal Superior de Justicia.

La CPCM también innova con la creación del Consejo Judicial Ciudadano que se integra por 11 personas de las que se estipula que siete serán *profesionales del derecho*. De acuerdo con su artículo 37, son designados por las dos terceras partes del Congreso a través de convocatoria pública y propuestas de “instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos, cinco años ininterrumpidos de haberse constituido”. Sus funciones según el artículo 37 de la CPCM son:

¹⁸ José Manuel Ruiz Ramírez, “La Constitución de la Ciudad de México y el abuso de la semántica de los derechos humanos”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año 5, núm. 8, SCJN, enero-junio de 2019, pp. 71-88.

- a) Designar a las y los Consejeros de la Judicatura;
- b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el Jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; y
- c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.

La innovación radica en que el Consejo Judicial Ciudadano es el que nombra a las y los consejeros de la Judicatura, con lo que quizá se buscó ciudadanizar la función jurisdiccional. La CPCM también establece un órgano de gobierno judicial que se denomina Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, con autonomía técnica y de gestión para realizar sus funciones: la adscripción y remoción de jueces y magistrados, y la administración del personal administrativo de acuerdo con el servicio civil de carrera, entre otras. Para cumplir con sus funciones su estructura interna se conforma de la siguiente forma: Secretaría General, Contraloría, Dirección de Enlace Administrativo, Comisión de Disciplina Judicial, Comisión de Administración y Presupuesto, y Visitaduría Judicial.

Uno de los hechos que más sobresalen de la Constitución local es el control constitucional local y la integración de la Sala Constitucional. De acuerdo con el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México se integra por siete magistrados que son nombrados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Para ser magistrado se tiene que cumplir con los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecidos en el artículo 95 de la Constitución federal.

La Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, Reglamentaria del Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México señala en su artículo 2° que la Sala Constitucional revisará lo siguiente:

1. Las controversias constitucionales.
2. Las acciones por omisión legislativa.
3. Las acciones de cumplimiento en contra de las personas titulares de los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías.

4. El juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, con el fin de emitir medidas para su ejecución.
5. Las impugnaciones por resoluciones emitidas por los jueces de tutela en acción de protección efectiva de derechos humanos.
6. Las impugnaciones que se presenten en el desarrollo del procedimiento de referéndum para declarar la procedencia, periodicidad y validez de éste.

El Poder Judicial también trabaja en salas especializadas en los siguientes temas: en materia civil, en materia de justicia para adolescentes, y en ejecución de sanciones penales. Cada sala se integrará por tres magistrados y cada una de ellas será designada por un número ordinal en salas civiles, penales, familiares, de justicia para adolescentes y especializadas en ejecución de sentencias penales. Cada sala se integrará por un secretario de acuerdos, un secretario auxiliar, nueve secretarios proyectistas y un secretario actuario.

5. Los retos de la justicia local en dos dimensiones

Una vez que se describieron los cambios y continuidades en la estructura y atribuciones del Poder Judicial de la Ciudad de México, en esta sección nos concentramos en explicar los principales retos que a nuestro juicio enfrenta la Judicatura local en la actualidad. Como precisamos previamente, la mayor parte de ellos no se originaron con la promulgación de la nueva Constitución sino décadas atrás. Esos retos y los que sí surgieron con la CPCM se agrupan en dos dimensiones: los vinculados al funcionamiento del sistema de justicia local y su relación con los otros poderes de la entidad, y los que derivan del acoplamiento del sistema local con el sistema federal. Los planteamientos que hacemos a continuación se estructuran en torno a estas dimensiones.

Para explicar los retos propios que enfrenta el sistema de justicia local conviene empezar recordando que el Poder Judicial de la Ciudad de México posee rasgos que lo distinguen del resto de las entidades. Tales rasgos tienen que ver

con las capacidades con que cuenta para que los órganos que lo componen puedan cumplir sus funciones de resolución de conflictos e interpretación normativa. Una manera de aproximarse a esta cuestión es precisamente comparando ese número de órganos respecto de los que corresponden al resto de las entidades, y ponderándolo en función de la población que existe en cada entidad. Como se aprecia en el siguiente gráfico, la capital del país se encuentra en el tercer lugar en cuanto a órganos totales, solamente por debajo de Puebla y Veracruz. Sin embargo, cuando se toma en cuenta la población, la entidad desciende al lugar 17. De hecho, la tasa de 3.01 órganos que corresponde a la Ciudad de México se encuentra incluso por debajo de la media nacional que es de 3.63.

La Ciudad de México es la entidad que cuenta con más jueces y magistrados (452) y la tercera si se promedia esta cifra por el número de órganos que existen en cada entidad. También es la entidad que tiene más personal en órganos jurisdiccionales (5 582 personas) –este cálculo excluye a jueces y magistrados y también al personal de órganos administrativos– y la segunda si se promedia esa cifra por órgano. Además, en la asignación de recursos al Poder Judicial, la capital del país representa una proporción mayor de los egresos totales (2.85%) y también es la entidad en la cual la relación entre el presupuesto y la población es mayor (734.3 pesos por habitante).

Gráfico 1. Los poderes judiciales locales en México. Órganos y presupuesto por entidad federativa, 2018

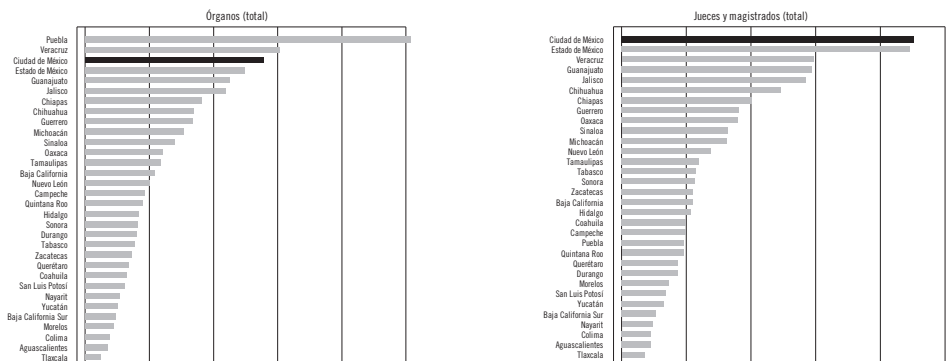
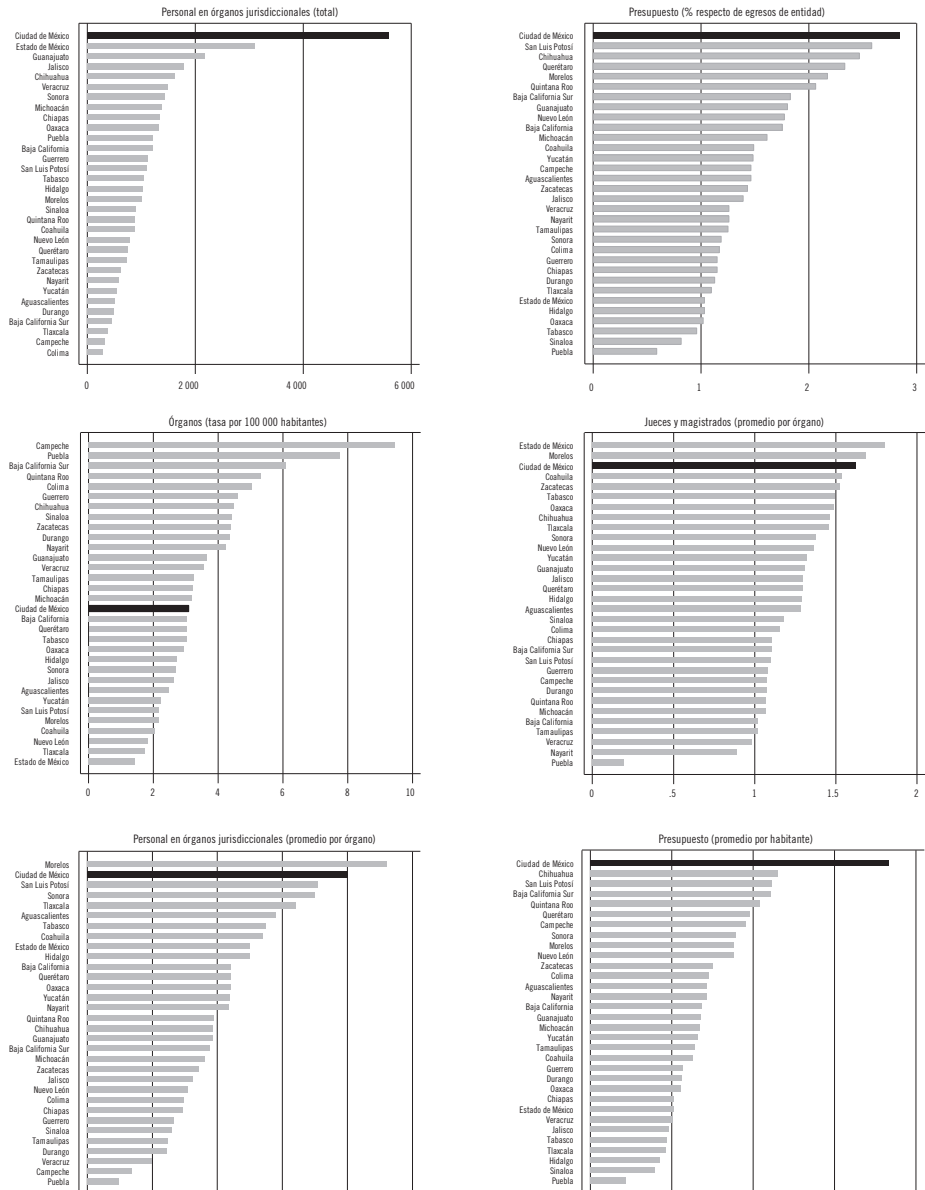


Gráfico 1. Los poderes judiciales locales en México... (continuación).



Estas cifras nos ayudan a subrayar que, por lo menos en el contexto nacional, el Poder Judicial de la capital cuenta con capacidades institucionales que superan en general a las de los demás estados. No queremos desde luego decir que no sea importante para la Judicatura de la entidad fortalecer esas capacidades mediante una inversión pública racional. La idea es precisamente hacer hincapié en que el reto principal de la entidad no es la construcción de esas capacidades institucionales sino su mejora. Para ilustrar dicha cuestión volvamos un momento al gráfico 1, donde se aprecia que el Estado de México y la Ciudad de México cuentan prácticamente con el mismo número de jueces y magistrados (446 y 452, respectivamente) pero no de personal de apoyo a las labores que realizan sus correspondientes órganos jurisdiccionales (3 111 contra 5 582). Estas diferencias indican que las condiciones en las que trabajan esos órganos, relacionadas en especial con el personal que colabora con los titulares, son significativamente distintas.

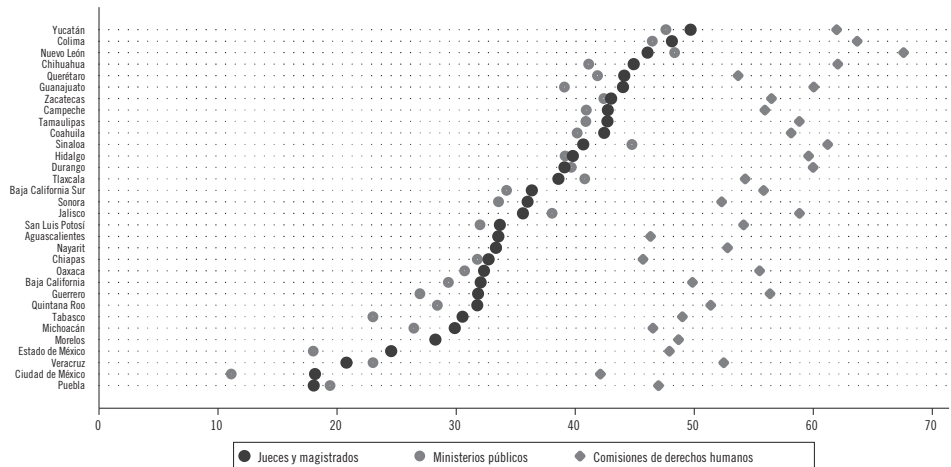
De manera natural, la mejora de las capacidades institucionales es sólo uno de los muchos retos que enfrenta la Judicatura de la Ciudad de México. El segundo aspecto en el que nos gustaría concentrarnos es la construcción de confianza. Como es bien sabido, la confianza en las instituciones del Estado ha sufrido un declive constante en las últimas décadas. Esto ha ocurrido no sólo en México sino en toda América Latina, y seguramente ha afectado de manera semejante a los poderes judiciales nacionales y locales. Con todo, evaluar ese declive respecto de estos últimos es complicado porque los ejercicios de percepción mediante los que se mide la confianza suelen hacer alusión al Poder Judicial en general o a jueces y magistrados sin distinguir el ámbito al que pertenecen.¹⁹ De cualquier modo, los resultados de algunos de estos estudios contienen información que resulta útil porque permite identificar las diferencias importantes que existen entre entidades.

El gráfico 2 muestra los niveles de confianza en esta categoría de servidores públicos a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e

¹⁹ Algunos ejercicios sí hacen diferenciación entre ámbitos, pero sólo respecto de instituciones determinadas. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública incluye preguntas que diferencian entre procuradurías y ministerios públicos locales y federales, pero no hace lo mismo para las instituciones de administración de justicia.

Impacto Gubernamental (ENCIG) que el INEGI aplicó en 2017. Ahí se aprecia, primero, que la confianza en jueces y magistrados es en general inferior a la que corresponde a la comisión de derechos humanos y similar a la de los ministerios públicos; y segundo, que los niveles de confianza en jueces y magistrados son heterogéneos en niveles bajos. No hay ninguna entidad en donde la cifra supere 50% y de hecho la Ciudad de México es la penúltima entidad en cuanto a este indicador (18.14%), ligeramente por encima de Puebla (18.4 por ciento).

Gráfico 2. Confianza en jueces y magistrados en 2017



Fuente: Elaboración propia con información de la ENCIG aplicada en 2017 por el INEGI.

Nota: La confianza se calculó sumado el porcentaje de la población que reportó tener mucha o algo de confianza.

Como es también conocido, la confianza en las instituciones es una cuestión multifactorial. Está relacionada con variables económicas y de contexto social y político, entre muchas otras. Con todo, no se puede soslayar que también existe un vínculo entre la confianza y la percepción sobre el desempeño institucional; y es ésta la razón por la cual consideramos fundamental destacar el desafío que tiene la Judicatura de la Ciudad de México frente a sí en dicho tema y cuya atención requiere de mejorar el servicio que los tribunales brindan a la pobla-

ción, incluidos aquellos que derivan de las innovaciones que introdujo la nueva Constitución de la entidad.

Finalmente, uno de los principales retos que tiene el ordenamiento jurídico de la Ciudad de México es operacionalizar los 73 derechos humanos que se reconocen en la CPCM. A la par de los cambios legales también hubo una reconfiguración institucional de la función jurisdiccional. La primera y que nos parece relevante es la creación del Consejo Judicial Ciudadano, que estará encargado de nombrar a los integrantes del Consejo de la Judicatura, es decir de aquellos encargados del gobierno judicial. El reto es que la elección de esos ciudadanos sea en un marco de integridad e independencia para que se elijan ciudadanos con una trayectoria sólida que garantice su imparcialidad. El segundo es que el presidente del Tribunal Superior de Justicia no lo es del Consejo de la Judicatura, una división que busca diferenciar las funciones del gobierno judicial de las propiamente jurisdiccionales.

6. Bibliografía

- Barceló Rojas, Daniel Armando, “El futuro de la justicia constitucional en los estados de la república federal mexicana”, en Valadés, Diego, y Luis Raúl González Pérez (eds.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013.
- Beer, Caroline C., “Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States”, en *Latin American Politics and Society*, núm. 448, 2006, pp. 33-61.
- Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM/Porrúa, 2008.
- , “Amparo federal *vs.* amparo local: la incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 27, julio-diciembre de 2012, pp. 3-39.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro, y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, IJ-UNAM, 2001.

- Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Courchene, Thomas, y Alberto Díaz-Cayeros, “Transfers and the Nature of the Mexican Federation”, en Giugale, Marcelo M., y Steven B. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D. C., The World Bank, 2000, pp. 200-236.
- Díaz-Cayeros, Alberto, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics), 2006, 304 pp.
- Díaz Cayeros, Alberto, *et al.*, “Federalism and Democratization in Mexico”, documento presentado durante la reunión anual de la APSA, Washington, 2000.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994; última reforma publicada el 27 de junio de 2014, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddee41ee892a4be4522.pdf>>, página consultada el 4 de julio de 2019.
- Fix-Fierro, Héctor, “El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el Centenario de la Constitución de Querétaro”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Alfonso Herrera García (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, t. I, México, IJ-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 791), 2017, pp. 477-507.
- Fix-Zamudio, Héctor, “El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos”, en *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, México, IJ-UNAM, 1999, pp. 253-302.

- Gonzalez-Ocantos, Ezequiel, “Courts in Latin America”, en Vanden, Harry E., y Gary Prevost (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2019.
- Ingram, Matthew C., “Crafting Courts in new Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in three Mexican States”, en *Comparative Politics*, vol. 44, núm. 4, julio de 2012, pp. 439-458.
- Kapiszewski, Diana, y Matthew M. Taylor, “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, en *Perspectives on Politics*, vol. 6, núm. 4, diciembre de 2008, pp. 741-767.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018, disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/80dccba9c6bf15d6902271a58a9d8ce9.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-5e3d020a6a72b8aa0d75a5f7aee6f66f.pdf>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura, y Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público*, México, CIDE (Cuaderno de debate núm. 10), 2011.
- Marván Laborde, Ignacio, “De la ciudad del presidente al gobierno propio”, en Rodríguez Kuri, Ariel, (coord.), *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 483-562.
- Mejía Garza, Raúl Manuel, y Laura Patricia Rojas Zamudio, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, México, FCE, 2018.
- Rebolledo, Juan, y Frances McCall Rosenbluth, “Political Competition and Judicial Integrity: The Case of Mexico”, documento presentado durante la reunión anual de la APSA, Toronto, 2009.
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de febrero de 2008; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 28 de mayo de 2017, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/>

Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo104455.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Ríos-Figueroa, Julio, “Sociolegal Studies on Mexico”, en *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 8, diciembre de 2012, pp. 307-321.

———, y Luis Fernando Soto Tamayo, “Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 79, núm. 2, abril-junio de 2017, pp. 287-318.

———, y Luis Fernando Soto Tamayo, “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014”, en *Colombia Internacional*, núm. 91, 2017, pp. 243-263.

Ruiz Ramírez, José Manuel, “La Constitución de la Ciudad de México y el abuso de la semántica de los derechos humanos”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año 5, núm. 8, SCJN, enero-junio de 2019, pp. 71-88.

Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa, 2008.

———, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, INEHRM/Segob/IIJ-UNAM (serie Grandes Temas Constitucionales), 2016.

———, “Las reformas al federalismo mexicano”, en Casar, María Amparo, e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 295-328.

*El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa
del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México*
se terminó de editar en diciembre de 2020.
Para su composición se utilizaron los tipos
Simoncini Garamond Std y Trade Gothic LT Std.

Comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

DELEGACIONES DE LA CDHCM EN ALCALDÍAS

Azcapotzalco

Calz. Camarones 494,
col. Del Recreo,
02070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 5771 y 55 7095 2143.

Coyoacán

Av. Río Churubusco s/n
esq. Prol. Xicoténcatl, primer piso,
col. San Diego Churubusco,
04120 Ciudad de México.
Tel.: 55 7198 9383.

Cuajimalpa de Morelos

Av. Juárez s/n esq. av. México, edificio Benito Juárez,
planta baja, col. Cuajimalpa,
05000 Ciudad de México.
Tel.: 55 9155 7883.

Cuauhtémoc

Río Danubio s/n esq. Río Lerma,
primer piso del mercado Cuauhtémoc,
col. Cuauhtémoc,
06500 Ciudad de México.
Tels.: 55 8848 0688 y 55 7095 3965.

Gustavo A. Madero

Calz. de Guadalupe esq. Fortuna, planta baja,
col. Tepeyac Insurgentes,
07020 Ciudad de México.
Tels.: 55 9130 5213 y 56 1152 4454.

Iztacalco

Av. Río Churubusco esq. av. Té s/n, edificio B,
planta alta, col. Gabriel Ramos Millán,
08000 Ciudad de México.
Tel.: 55 6140 7711.

Iztapalapa

Aldama 63,
col. San Lucas,
09000 Ciudad de México.
Tel.: 55 6184 2404.

La Magdalena Contreras

José Moreno Salido s/n,
col. Barranca Seca,
10580 Ciudad de México.
Tel.: 55 5449 6188.

Miguel Hidalgo

Parque Lira 94,
col. Observatorio,
11860 Ciudad de México.
Tel.: 55 5276 7700, ext. 4001.

Milpa Alta

Av. México s/n esq. Guanajuato,
col. Villa Milpa Alta, Barrio Los Ángeles,
12000 Ciudad de México.
Tel.: 55 6042 6663.

Tláhuac

José Ignacio Cuéllar 22,
col. El Triángulo,
13470 Ciudad de México.
Tel.: 55 7689 1954.

Tlalpan

Moneda 64, Deportivo Vivanco,
Tlalpan Centro,
14000 Ciudad de México.
Tel. 55 5087 8428.

Venustiano Carranza

Prol. Lucas Alamán 11 esq. Sur 89, primer piso,
col. El Parque,
15960 Ciudad de México.
Tel. 55 4926 5440.

Xochimilco

Francisco I. Madero 11,
Barrio El Rosario,
16070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 1002 y 55 7155 8233.



Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
Tel.: 55 5229 5600.

Página web: <https://cdhcm.org.mx>

Correo electrónico: cdhdf@cdhcm.org.mx

