

53
25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ADMINISTRACION PUBLICA Y DEMOCRATIZACION
DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA (A.P.)

P R E S E N T A :
JOSE ALVARO GOMEZ LAGUNES



ASESOR: LIC. JAVIER HERNANDEZ PEREZ

MEXICO, D. F.,

NOVIEMBRE DE 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO NO HUBIERA SIDO POSIBLE SIN EL APOYO, LA CONFIANZA Y EL CARIÑO DE:

MI MADRE, QUE POR SU TENACIDAD Y ESFUERZO, AUNADO AL GRAN CARIÑO Y AMOR, SUPO FORJAR EN MI LA VISIÓN DE QUE SIN LUCHA Y ENTEREZA ES IMPOSIBLE LLEGAR A DONDE UNO SE PROPONE.

MI PADRE, QUE CON SU EJEMPLO DE RECTITUD Y TRABAJO, CIMENTO EN MI LA ÉTICA Y CONVICCIÓN QUE SE DEBE TENER EN ESTA PROFESIÓN.

MIS HERMANOS RAÚL, IRENE, ROSY Y CLAUDIA, QUE CON SUS APOYOS Y ACCIONES, ME HAN DEMOSTRADO LA FORTALEZA Y CONSOLIDACIÓN DE LA FAMILIA.

A MI ABUELA IRENE Y MIS SOBRINOS RODRIGO, ESTEFANO Y PAOLA POR SU AMOR.

A DOÑA MARIA ELENA, POR SU APOYO EN ESTA NUEVA ETAPA DE NUESTRAS VIDAS; A DON GUILLERMO POR SU EJEMPLO DE LUCHA Y CONVICCIÓN.

DEDICACIÓN Y AGRADECIMIENTO ESPECIAL A MI ESPOSA TANIA, POR TODO EL AMOR, CARIÑO Y COMPRENSIÓN QUE ME HA TENIDO A LO LARGO DE ESTOS AÑOS, POR LA CONFIANZA QUE HA DEPOSITADO EN MI Y EL TESÓN QUE A EMPUÑADO PARA QUE ESTE DÍA LLEGARA.

AQUÍ TE EXPRESO, TANIA, QUE ESTO SERVIRÁ DE BASE PARA LOS GRANDES PROPÓSITOS Y ANHELOS QUE TENEMOS EN NUESTRA VIDA AFECTIVA Y PROFESIONAL.

ÍNDICE

	<i>PAG.</i>
<i>INTRODUCCIÓN</i>	5
<i>CAPITULO I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO</i>	
1.1 El Estado como forma de Organización Política	15
1.2 Gobierno y Administración Pública	20
1.2.1 Gobierno	20
1.2.2 Administración Pública	23
1.3 Participación Ciudadana	26
<i>CAPITULO II. EL DISTRITO FEDERAL: SU HISTORIA (1521-1986)</i>	
2.1 Creación del Distrito Federal	31
2.2 Organización de la Ciudad de México	37
2.3 Administración Pública del Distrito Federal (1824-1917)	42
2.4 La Constitución de 1917 y el Municipio Libre	46
2.5 Los Municipios Capitalinos	54
2.6 Las Reformas de 1928	56
2.7 Las Delegaciones Políticas (1928-1986)	63
2.8 Evolución de la Estructura del Organismo Central (1928-1986)	70

CAPITULO III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DISTRITO FEDERAL

3.1 Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	80
3.2 Formas de Elección y Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	82
3.3 Las Reformas Constitucionales	99
3.4 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	104
3.5 Los Consejos Ciudadanos	114

CAPITULO IV. EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA ENTIDAD FEDERATIVA (Propuestas de Reforma)

4.1 El Distrito Federal como Entidad Federativa	124
4.2 Poder Ejecutivo	130
4.3 Poder Legislativo	136
4.4 Poder Judicial	143
4.5 Organos Electorales para el Distrito Federal	148
4.6 Consejo Metropolitano para la Administración de los Servicios Públicos del Distrito Federal	151
4.7 Cambios en la Gestión Pública del Distrito Federal	154

CONCLUSIONES	164
---------------------	-----

APÉNDICE	171
-----------------	-----

<i>ANEXO 1</i>	188
<i>ANEXO 2</i>	189
<i>ANEXO 3</i>	190
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	191
<i>HEMEROGRAFÍA</i>	195

INTRODUCCIÓN

El tema de investigación que aquí se ha desarrollado, surge de la necesidad que la sociedad capitalina ha manifestado en torno a la de ser participe en la constitución de una entidad federativa con plenos derechos políticos, igual que en los demás estados.

Una necesidad que ha ido cristalizando conforme la ciudadanía va madurando la idea de que a mayor participación, no sólo electoral, sino en las de supervisión y evaluación de la administración pública local, se podrá mejorar los niveles democráticos, económicos y más específicamente, de servicios públicos.

Por otro lado, se tiene como prioridad el conocer las repercusiones que revisten los cambios político-administrativos del Distrito Federal en un nivel nacional.

No es de ocultar que durante siglos la forma centralizada en que se tomaban las decisiones en la Ciudad de México y posteriormente en el Distrito Federal, se repetían en toda la nación. De igual forma, todos aquellos sucesos históricos que se iniciaban en alguna parte de la República Mexicana, tenían su conclusión al consolidarse en la ciudad capital.

Sin duda, en ello también radica la importancia de los cambios que aquí se plantean para el Distrito Federal, tomando en cuenta que su situación jurídica imperante desde 1928, va aparejada de la implantación de un sistema

político que se ha mantenido por lo centralizado y vertical de su forma de ejecución. Ante esto, al sufrir cambios profundos la vida política de la ciudad, un momento crucial en el país se percibirá.

De esta manera, a lo largo de estos ciento setenta y dos años de historia sin poder elegir directamente al gobernador del Distrito Federal (1824-1996), los ciudadanos que en ella habitan han estado sufriendo con la implantación de gobiernos designados directamente por el Presidente de la República. Esto es, se le ha negado a los capitalinos (por ser nacidos en la capital de la República mexicana) la posibilidad, tanto de elegir a sus gobernantes, como la de instaurar una entidad federativa con plenos derechos, jurídicos, políticos y económicos, sin tener, necesariamente, que cambiar la sede de los poderes federales. Ello desde la instauración de un gobierno central para el Distrito Federal (1824), hasta las modificaciones del art. 73 y 122 constitucional, efectuadas en el año de 1993, con la elección indirecta de un jefe de gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, se ha observado que a través de estos años, la ciudadanía capitalina se ha abocado a conseguir que sus derechos sean nuevamente restituidos. A finales de los sesenta, el Partido Acción Nacional tomó como bandera política la instauración plena de los derechos político-electorales de los ciudadanos del Distrito Federal, proponiendo la constitución del Estado 32, eligiendo al gobernador, aún Congreso local y dando mayor autonomía al órgano jurisdiccional. Ello lo podemos encontrar en las memorias

de su XX Convención Nacional, celebrada en el año de 1969, como consta en el documento denominado "Cambio Democrático de estructuras."

Es de considerar que los partidos políticos de izquierda, en esos momentos representados más fielmente por el Partido Comunista de México, no le otorgaban un peso específico al planteamiento de la conversión del Distrito Federal a una entidad federativa plena.

En el año de 1986, se llevó a cabo la consulta pública denominada "Renovación Política y Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", en ella participaron amplios sectores de la sociedad, destacando los partidos políticos y académicos. En este mismo acto prevaleció el punto de la instauración del Estado 32, sin embargo a lo que más se pudo aspirar fue a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Es importante dejar en claro que el periodo histórico con el cual culmina el presente trabajo de investigación, es hasta las reformas de 1993.

Sin embargo, no se pierden de vista la reforma política de agosto de 1996, a la Constitución Política en sus artículos 73 y 122, que inciden de manera directa en las formas de gobierno del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, es pertinente aclarar que las reformas de 1996 no sobrepasa lo expuesto y planteado en esta investigación, toda vez que lo aquí desarrollado conduce a la instauración del estado 32 y su consecuente régimen

de municipios, pasando, obviamente, por la elección directa del gobernador, presidentes municipales y los diputados del congreso local.

Para tal efecto, sin embargo, se hace necesario plantear a continuación los sucesos que prevalecieron a las reformas de 1996 y su consolidación en letra impresa en la carta magna.

Es pertinente mencionar que se ha anexado un apéndice en la tesis donde se hace un comparativo del artículo 122 constitucional de 1993 con el de 1996, para observar los cambios substanciales de esta última reforma, pero sin llegar a la consolidación del Distrito Federal como una entidad federativa igual a las demás.

Pasado el "fracaso" de la elección de los consejeros electorales y la sensación de insatisfacción que dejó la reforma para la elección indirecta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para 1997 (la cual nunca se llevo a cabo dada las reformas de 1996), los diferentes sectores de la sociedad convinieron en que era necesario plantear la elección directa del gobernador del Distrito Federal. Ello dentro del marco de la Reforma del Estado planteada por el Ejecutivo Federal y los Partidos Políticos nacionales, pasadas las elecciones de 1994.

Es así que las reformas de 1996 se dieron dentro de varias vertientes, como se puede apreciar en los cambios a los artículos constitucionales: 35, 36, 41, 54, 94, 99, 105, 110, 111 y 122. Destacando las modificaciones a la estructura del Instituto Federal Electoral en su Consejo General, quedando

ciudadanizado, sin la intervención del gobierno; el pase del Tribunal Electoral al Poder Judicial; la nueva conformación de la Cámara de Senadores al integrar 32 Senadores de representación proporcional, entre otras. Sin embargo, y para efectos de este trabajo, la más importante fue la relacionada con la posibilidad que se le otorgaba a los capitalinos de elegir directamente al jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997 y posteriormente, a los encargados de las demarcaciones territoriales, llamadas delegaciones, en el año 2000.

Dentro de los cambios más importantes al artículo 122, se puede destacar que se establecen como autoridades locales del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

El Jefe de Gobierno durará en su encargo seis años, aunque para esta primera elección se elegirá por un periodo de tres años. Tendrá como atribuciones la de expedir reglamentos relacionados con asuntos de la ciudad; iniciar leyes ante la Asamblea, etc.

Para el caso de la Asamblea, se le denominará Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus miembros serán nombrados diputados, se amplían sus facultades legislativas al poder emitir leyes sobre Ingresos del Distrito Federal, la Ley electoral, civil y penal. Sin embargo la Ley más importante la seguirá expidiendo el Congreso de la Unión: el Estatuto de Gobierno.

Con respecto al Tribunal Superior de Justicia, su estructura y facultades la hacen similar a los demás poderes judiciales locales.

Es por ello que la restitución del derechos de elegir no sólo a quienes nos representen, sino la conversión de un estado más de la república tiene un gran y profundo sustento histórico y legal que no se puede perder de vista.

De esta manera, a continuación me permito manifestar, de manera esquematizada, los hechos históricos que sustentan esta tesis.

La creación del Distrito Federal tiene sus orígenes en la sugerencia que se hiciera de constituir una residencia de los poderes federales de la misma forma en que lo establecía el régimen constitucional de Estados Unidos, toda vez que en América las ideas liberales del pensamiento francés y norteamericano, que proclamaban la consolidación de estados republicanos y el establecimiento de la división de poderes, fueron determinantes para que triunfara la implantación del federalismo como forma de gobierno del naciente estado mexicano.

En el vecino país del norte, las antiguas colonias convertidas después en estados soberanos tomaron la decisión, en el año de 1790, de dar a los poderes federales un asiento permanente, por lo cual establecieron una extensión "que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas (16 Km.) por lado" reservada a la soberanía exclusiva de los poderes federales, quedaba por lo tanto, el Distrito de Columbia al margen del pacto federal de los estados de la Unión, del que no era parte.

En México, en cambio, en 1824, se estableció que la nueva capital debía ubicarse en el centro del poder y de la cultura, para la consolidación de la nación.

En 1857 volvió a surgir el problema. Se discutió la coexistencia de poderes federales y locales, de los que debería ser dotada la capital como entidad que era, fundadora también del pacto federal. Los demás estados de la Federación también daban asiento al poder estatal en un municipio con poderes locales y ambos coexistían sin conflicto de jurisdicción. Pero prevaleció la opinión de que sólo en el Distrito Federal podrían residir los poderes federales.

Para dar solución al problema planteado en la Constitución de 1857 se llegó a una solución: se reconoció el Distrito Federal -llamado Estado del Valle de México-, con los límites que el presidente Antonio López de Santa Anna le había fijado- como entidad federativa fundadora del pacto federal. Como tal, debía tener una existencia política igual que las otras entidades federativas, y era tan soberano como ellas. De otro modo, no podía considerarse como fundador del pacto federal. Pero se suspende la constitución del Estado del Valle de México hasta que los poderes federales se trasladen a otra parte. Por tanto, una entidad no constituida era fundadora y miembro del pacto federal, y sus derechos quedaron suspendidos.

La Constitución de 1917 ya no reconoce al Estado del Valle de México, sino sólo al Distrito Federal. Y deja sin resolver cómo se incluye a un distrito

federal, como miembro fundador, en una federación de estados libres y soberanos. Pero tampoco puede ya constituirse en estado libre y soberano, porque la Constitución lo designa, de una vez y para siempre como residencia de los poderes federales, a los que quita, por tanto, la facultad de trasladarse a otra parte. Pero, al mismo tiempo, establece que el Estado del Valle de México se constituirá como tal cuando los poderes federales cambien de residencia.

Así, en el año de 1928, el Distrito Federal quedó como una entidad legal con derechos suspendidos entre sus iguales, en un estado condicionado a los poderes federales, sin dejar de ser constitucional, política, social, económica y culturalmente una entidad federativa, en la que sus habitantes están desprovistos de los derechos que tienen los que viven en el resto del país. Sólo que en base al censo de 1990 la octava parte de la nación vive en el estado condicionado con derechos suspendidos. Como se observara más adelante, la abolición de dichos derechos fueron suspendidos a iniciativa del ciudadano General Alvaro Obregón, toda vez que, decía, los municipios no han servido para organizar política y económicamente a la capital, ya que por su carácter de "megaciudad" necesitaba un poder vertical y centralizado.

De esta manera, en diciembre de 1928 se aprueba la nueva Ley para el Distrito Federal, donde se suprimieron los municipios y se atenta, aún más, la soberanía de la entidad y los derechos políticos de los ciudadanos, puesto que originalmente los presidentes municipales eran funcionarios electos por

votación popular. De ahí la necesidad de que el Distrito Federal vuelva a ser una entidad federativa con plenos derechos y con gobierno propio.

En este orden de ideas, se propone llevar a cabo el presente trabajo, con objeto de analizar primero, la relación que se tiene entre la Participación Ciudadana y la necesidad de elegir sus formas de gobierno y a sus gobernantes; la evolución del Distrito Federal desde su creación, en 1824, destacando la forma en que paralelamente fue desarrollándose su proceso de democratización hasta las reformas, del año de 1993, del artículo 122 constitucional que prácticamente le concede el *ESTATUS* de entidad federativa.

Así, en el primer capítulo se desarrolla, tomando en cuenta los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, la relación intrínseca que se da entre la participación ciudadana, y a través de ésta, la capacidad de la sociedad en poder inmiscuirse en las decisiones de gobierno que afectan el interés colectivo.

En el segundo capítulo de este trabajo, se efectúa un estudio relativo a la evolución histórica del Distrito Federal durante el siglo XIX, destacando las características y rasgos sobresalientes de la estructura administrativa. De igual forma, se analiza el desarrollo y transformaciones que durante la época posrevolucionaria sufre el Distrito Federal desde el punto de vista administrativo, hasta las reformas constitucionales de octubre de 1993.

En el tercer capítulo se determina la nueva estructura de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la forma en que se divide el poder, destacando el contenido de la hipotética constitución local, es decir, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De igual forma, se analiza la forma de participación de la ciudadanía capitalina en el nuevo órgano denominado Consejos Ciudadanos.

En el cuarto y último capítulo se realiza un análisis del Distrito Federal como entidad federativa, enfatizando las características de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, se propone la creación de una Ley electoral con sus consecuentes instancias de ejecución y organización, concluyendo con una propuesta de cambios relativos a la gestión pública del mismo.

Para concluir, si bien lo importante de ésta tesis es resaltar la importancia que tiene el conferir los derechos políticos a los ciudadanos de este lugar, así como la instauración del Estado 32; también es cierto que se proponen la creación de órganos técnico-administrativos, como el Consejo Metropolitano para la Administración de los Servicios Públicos del Distrito Federal, así como la Comisión que se especialice en la formulación de estrategias para la gestión pública, ya que a través de la conjunción de la democratización y de nuevos órganos técnicos, se podrá manejar la problemática en que se encuentra el Distrito Federal.

CAPÍTULO I

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1. EL ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Analizar el concepto de Estado, requiere considerar la estrecha vinculación que éste mantiene con el ser humano, ya que su existencia, a través de ser concebido como un ente organizador, planeador y controlador de la vida social, en que confluyen las ideas políticas del hombre, se refleja en cualquier ámbito de nuestra vida al adquirir la forma de Gobierno. Con el propósito de contar con una concepción del mismo, se hace necesario revisar el pensamiento de algunos autores tratadistas del tema.

Aristóteles concibió al hombre como un "animal político, con la decisión de asociarse para su sobrevivencia y natural proceso evolutivo de reproducir y transformar lo que le rodea, como un indicio de su capacidad creativa para preservar su especie"¹; bajo esta concepción, el Estado nace de la voluntad natural de los individuos por asociarse, con la posibilidad de obtener satisfactores de tipo económico, social y cultural, manifestándose en lo político como un medio de expresión de las ideas individuales y grupales en una organización.

¹ Aristóteles "La Política" México, ESPASA-CALPE, 1989, p. 21

En este sentido, "la organización política se concibe como una asociación formada para un bien, ya que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Se afirma que la asociación de varios pueblos forma un Estado que llega a bastarse por sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida y debiendo sus subsistencias al hecho de satisfacer las mismas"². La organización política es considerada como fin en tanto el hombre sea un ser naturalmente sociable; todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie y la más importante es la asociación política.

Por su parte la concepción escolástica o teológica, manifiesta una similitud respecto a la necesidad de que el hombre se organice, pero esto desde un punto de vista "preocupante", pues el paradisiaco mundo acaecido por el pecado original, obligaba la creación de un instrumento canalizado de las debilidades del hombre. Uno de los representantes de este pensamiento es San Agustín, quien emplea la palabra "ciudad", término que al modo clásico se acostumbraba llamar al Estado. Para él, "la ciudad de los hombres es el resultado del pecado original: donde el hombre perdió la gracia y la libertad quedando sujeto a la servidumbre, por lo que es indispensable que exista quien impida que el hombre se porte mal, quien por el temor obligue a éste a comportarse y a vivir bien"³.

² ibidem, pag. 23

³ Copleston, Frederick: "Historia de la Filosofía" Mexico: Ariel, 1983, Vol. II, p. 95

La necesidad de que el hombre se organice para preservar su especie, tiene en Tomas Hobbes un planteamiento pesimista en donde sólo "a través de un ente artificial (el Estado), el hombre puede desviar sus tendencias naturales y ponerlas al servicio de la conservación de la vida"⁴; en este autor se identifica "la idea de pactar entre los individuos reunidos por el interés de salvaguardar la especie humana"⁵, esta concepción sería más acabada por Juan Jacobo Rousseau, quien "ve la necesidad de llevar a cabo un contrato social entre individuos organizados, a través de un mecanismo que garantice la igualdad para todos los ciudadanos"⁶. En la concepción de un instrumento creado o pactado por los individuos, surge la figura del Estado, éste para Poulantzas "es el centro de ejercicio del poder político, entendiendo por poder político, la expresión de la voluntad de una clase organizada en el poder, la cual se impone en el ámbito del Estado conformado por ella misma"⁷. A su vez Norberto Bobbio comenta que "... es una forma de ordenamiento político, nacido en Europa a partir del siglo XIII y hasta fines del XIX y añade que aparece como una organización del poder y una instancia cada vez más amplia que termina por comprender al ámbito entero de las relaciones políticas."⁸

La organización política pactada por los hombres, da origen a un orden jurídico que instituye derechos y obligaciones para la sociedad, en esta

⁴ Hobbes, Tomas. "Leviatán". México, F C E , 1984, pág. 142.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Rousseau, Jean J. "El Contrato Social". Bogotá, Linotipo, 1979, pág. 14.

⁷ Poulantzas, Nicos. "Hegeemonía y Dominación en el Estado Moderno". México, Siglo XXI, 1986, pág. 18.

⁸ Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, GianFranco. "Diccionario de Política". México, Siglo XXI, 1995. Pág. 435.

percepción del Estado. se ubican teóricos juristas mexicanos, que conciben al Estado como un ente creado por el mismo hombre en el transcurso de la historia, es así que Andrés Serra Rojas opina que "... el Estado es un producto social, una obra humana, que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos"⁹ y que asimismo, "es una obra colectiva y artificial creada para ordenar y servir a la sociedad."¹⁰

En la misma percepción, el jurista Federico Valdivieso define al Estado como el conjunto de personas asentadas en un determinado territorio y organizada bajo un régimen de derecho, que presupone elementos como el humano, el material y el jurídico, es decir, el pueblo, el territorio y el gobierno; sin embargo, existe diversidad entre los conceptualistas jurídicos, pues algunos consideran como elemento humano a la población y no al pueblo, pero el primero resulta más completo en cuanto que identifica a la población de un territorio específico, asimismo, otros autores incluyen más elementos al Estado, pero en el presente estudio se consideran los siguientes:

1. Pueblo.- Colectividad humana ligada por vínculos raciales y culturales diferentes a los demás pueblos;
2. Territorio.- Espacio terrestre y aéreo dentro del cual el Estado ejerce su actividad jurídica y funciones sociales;

⁹ Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo" Mexico, Porrúa, 1985, Tomo I, p. 17

¹⁰ ibidem, pág. 19.

3. Gobierno.- Llamado poder público, en realidad este elemento es el característico del Estado, porque pueden existir territorios y grupos humanos que no forman parte de organismos estatales, mientras que el Estado no puede existir sino como la representación peculiar de un pueblo llegado a su etapa de integración política, y

4. Soberanía.- Es la instancia última de decisión (el orden supremo), es decir, aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra. En nuestro país la soberanía recae sobre el pueblo, según el artículo 39 constitucional.

Es posible entender al Estado como la organización de un grupo de individuos que actúan de acuerdo a una voluntad generalizada con intereses conciliados, encaminados a un objetivo general: preservar un modo de vida bajo un orden normativo en un tiempo, espacio determinado y características específicas. Esta organización adquiere un ordenamiento jurídico para sustentar la relación entre gobernantes y gobernados, considerando como una de sus particularidades la del Estado, siendo este el centro del ejercicio del poder político de aquel o aquellos grupos sociales organizados, todo encausado hacia la obtención de un único fin: el *bien común*.¹⁷

¹⁷“El concepto de *bien común* es propio del pensamiento político católico y, particularmente, de la escolástica en sus diversas encarnaciones desde Santo Tomás hasta Jacques Maritain y sirve de base a la doctrina social de la Iglesia, basada en la solidaridad. El *bien común* es al mismo tiempo, el principio que da forma a la sociedad y el fin al que esta debe entender desde el punto de vista natural y temporal concierne a la felicidad natural y por consiguiente al valor político por excelencia, aunque siempre subordinado a la moral.” Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco “Diccionario de Política”, México, Siglo XXI, 1995. Págs. 144 y 145.

El Estado como organización política creada mediante un acuerdo de voluntades, ejerce su poder a través de un grupo de personas y órganos, correspondiendo éstos al Gobierno y la Administración Pública.

1.2 GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.2.1. GOBIERNO

La desvinculación que se genera entre la sociedad y el Estado, ante la pretensión de imponer intereses particulares a los colectivos, tiene que ser resuelta por el mismo Estado, con el propósito de atenuar brotes y manifestaciones de inconformidad de la sociedad y la posible deslegitimación de éste, que al no cumplir con la misión de aglutinar a los diferentes espectros sociales, pone en entredicho su capacidad para resolver los conflictos que dieron origen a su existencia.

De lo anterior surge la necesidad de que exista una clara relación entre el Estado y la sociedad, un vínculo que funcione como canal que interrelacione necesidades y decisiones públicas: el Gobierno.

Aristóteles considera al Gobierno como una "asociación política que tiene como fin la virtud y felicidad de los individuos y no sólo la vida común."¹² Siendo congruente con su idea optimista del Estado, este pensador concibe al Gobierno como "la asociación política del Estado, la cual debe cumplir con los

¹² Aristoteles, Op cit, pag. 91

fines de otorgar bienestar a la sociedad de la que surge y a la que representa."¹³

Otra conceptualización del Gobierno la proporciona San Agustín, teólogo del Cristianismo, quien "ve en la asociación de los hombres una necesidad de reunión por insuficiencia; consecuencia del pecado por el que los hombres perdieron la gracia y viciaron su naturaleza, conociendo el mal"¹⁴. Desde el punto de vista del representante escolástico, el Gobierno tiene una función de tutoría respecto a la debilidad humana, es así que le atribuye a la organización gubernamental un carácter proteccionista dado la insuficiencia humana para dirigir su vida.

Para Rousseau "... es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, y asimismo, el encargado de ejecutar las leyes y mantener a la libertad tanto civil como política"¹⁵. Para este autor, la organización gubernamental tiene la función elemental de permitir la transición del feudalismo al capitalismo mediante la libertad civil y política que garantizara la pujante economía del siglo XVIII. Esta concepción de intermediario entre súbdito y soberano, como ejecutor de leyes, es similar a la apreciación de Finner, que concibe al Gobierno como el ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto a otros, así como una organización que representa a una comunidad con la aplicación de leyes.

¹³ *ibidem*.

¹⁴ Copleston, Frederick; *op cit*

¹⁵ Rousseau, Jean J., *op cit* . pag. 61

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la forma de gobierno es elegida por el pueblo, pues es éste quien tiene la soberanía y la posibilidad de elegirla y modificarla según lo señalan los artículos 39 y 40 constitucionales; Artículo 39: "...La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno...";¹⁶ y el Artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".¹⁷

De acuerdo a su ámbito de competencia, la actividad gubernamental, en el caso mexicano, se ubica en tres niveles: federal, estatal y municipal; dicha actividad se reconoce por medio de los distintos actos de autoridad con los que el Gobierno se relaciona con la ciudadanía. Esto es, en los actos de recaudación de impuestos, en la prestación de los servicios públicos, etc. Es precisamente en éstos, donde se evalúa la actividad gubernamental, de acuerdo con la forma y calidad del servicio público que se presta, a la cual corresponde una opinión ciudadana.

El Gobierno, como la concepción tangible del Estado, es la instancia encargada de recibir, canalizar, organizar y transformar en beneficios

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, I F E., abril 1997

¹⁷ *Ibidem*

concretos las demandas de la sociedad. Por ello, y por ser un instrumento que nos permite la modificación de las condiciones humanas con su sólo ejercicio, la sociedad, a través de los canales legalmente reconocidos, interactúa de una manera más enfática para participar en la forma de gobierno y de quienes lo integren. Así, conocemos por Gobierno la manifestación y organización política del Estado, mientras que su acción, en términos de Woodrow Wilson, la reconocemos con el nombre de Administración Pública.

1.2.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El verdadero poder de legitimación de cualquier gobierno lo encabeza la Administración Pública a partir de la instrumentación de acciones que resuelven las demandas de la sociedad, en base a su estructura político-administrativa.

La Administración Pública en relación con el Estado y el Gobierno, se define como: "...la actividad misma del Gobierno y éste como una totalidad que engloba el organismo actuante del Estado"¹⁶. Es una condición para que exista la acción pública (Gobierno), la cual requiere de una población y territorio para actuar y que la conjunción de estos tres elementos da como resultado el Estado, el cual se manifiesta y ejecuta a través de las funciones de la Administración Pública.

¹⁶ Woodrow, Wilson. "EL Gobierno Congresional". Madrid, La España Moderna, p. 53

Al respecto Woodrow Wilson considera que "...es la parte más evidente del gobierno y por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo"¹⁹. Esto es que la Administración Pública representa el contacto más directo que el Gobierno tiene con la población en cada una de las funciones que realiza como administradora de los bienes patrimoniales, en la ejecución y observancia de las leyes, en el bienestar social, salud, educación, protección de los trabajadores, ecología, etc. Es decir, en cada una de las actividades que atañe a la vida pública y en vinculación estrecha con la ciudadanía; la existencia del gobierno implica obviamente la presencia de su órgano político-administrativo que lo hace tangible ante la sociedad.

La Administración Pública, para Luis de la Rosa, "tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad: la seguridad personal y las propiedades; el deseo y honor de las familias, la salubridad e higiene pública, etc. Por ello es fundamental atender las prioridades y exigencias de la sociedad, como lo señala este autor del siglo pasado, ya que así se sustenta la credibilidad del régimen en función."²⁰

El mismo autor menciona, en su concepción del "deber ser", que la Administración Pública es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades de un país, usos y costumbres, carácter de las diferentes clases de la sociedad y grado de civilización alcanzada. La

¹⁹ *Ibidem*, pag. 54

²⁰ De la Rosa, Luis "Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla". Revista de Administración Pública, No. 50, México, abril-junio 1983, pag. 121

Administración Pública conlleva un compromiso de mejoramiento social en todos sus aspectos, que debe "poner a la sociedad en un estado de animación de vida y progreso"²¹, ya que está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad.

Por su parte, Ignacio Pichardo Pagaza plantea la ubicación de la Administración Pública como un marco globalizador en el que "no solo administra, sino también negocia, concilia, concerta y conviene una amplia gama de decisiones políticas, económicas y financieras, con todos los segmentos de la sociedad civil mexicana."²²

Para Gustavo Martínez Cabañas, la Administración Pública representa "...el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados que tienen como propósito conciliar el interés privado con el interés público"²³. Con esto, se entiende que es el ámbito de acción de la Administración Pública en donde se concilian los diferentes intereses de una sociedad dividida por clases sociales a través de un ordenamiento jurídico sostenido entre gobernantes y gobernados.

Desde el punto de vista Marxista, la Administración Pública se vincula a las clases dominadas y a su lucha en una relación de tutela y servicio,

²¹ *Ibidem*

²² Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública en México." México, INAP, 1988, pág. 167

²³ Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México." México, INAP, 1985, pág. 198

aparentando representarlas cuando en realidad reproduce las condiciones y las relaciones de producción del capitalismo.²⁴

Finalmente, en observación a lo contenido en la Constitución Federal, artículo 90, se establece el ámbito de la ejecución de la Administración Pública, que en la práctica se desenvuelven en tres instancias: la Federal, la Estatal y la Municipal; escenarios en donde la sociedad se relaciona con el Estado, manteniendo una convivencia permanente y activa con la vida diaria del ciudadano, conociendo sus necesidades, inquietudes y proyectos. De las tres instancias de la administración pública la estatal y municipal, son las que tienen marcado interés en el presente estudio.

1.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Participación Ciudadana²⁵ no solamente estriba en ejercer libremente su derecho al sufragio, considerada como una participación meramente coyuntural, lo cual no le disminuye su esencia²⁶; sino que va más a la actividad de manifestarse organizada y de manera permanente, a través de instancias ciudadanas, de asociaciones civiles, asociaciones empresariales,

²⁴ Poulantzas, Nicos op cit., pág. 55

²⁵ Entendida como la "capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución respecto a las materias que la afectan" Castelazo, José, Ciudad de México Reforma Posible, Mexico, NAP, 1992, p. 23

²⁶ La organización democrática se sustenta, sin lugar a dudas, en el principio de las elecciones libres de las personas que nos representarían políticamente, sin embargo la participación ciudadana extiende esa posibilidad más allá de la simple emisión del sufragio, al poder estar, en un primer momento supervisando la labor desarrollada por su representante, y en un segundo plano exigiéndole que cumpla cabalmente su papel, por último participar de manera organizada pero paralela a la de su función de representado

organismos no gubernamentales, partidos políticos y sindicatos, con el propósito de tener injerencia en la toma de decisiones de carácter público, que afectan de manera positiva su entorno general como nación, o un espacio de está, como una entidad federativa, una ciudad o su propia comunidad.

"Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca a la participación ciudadana, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida".²⁷

La Participación Ciudadana se nutre de los ciudadanos o individuos que conforman nuestra sociedad, no importando su posición económica, política, social o cultural; siendo su propósito central el de conseguir que el Estado, a través del gobierno y la administración pública establezca o instrumente las políticas necesarias que permitan una sana convivencia entre los individuos que lo conforman. Esta convivencia se entiende como la satisfacción de sus demandas primarias de bienestar social y político.

Sin lugar a dudas, la exigencia de una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas, para la satisfacción de sus demandas, se empieza a dar cuando se disocia la sociedad y el ámbito puramente estatal.

²⁷ Merino, M. op. cit. p. 9

Es importante destacar que en México la comunicación Estado-sociedad, para la retroalimentación de las acciones de gobierno, no se ha dado en el nivel óptimo, ni siquiera en el deseable; siendo que al paso del tiempo, la toma de decisiones públicas ha implicado la imposición de directrices de acción dentro de un marco legal, en las que poco o nada ha participado la ciudadanía en su conjunto. Esta situación resulta paradójica si tomamos en cuenta que la Administración Pública debe ser el canal de legitimación de cualquier gobierno, dado que con sus acciones ha de crear, al interior de las personas, la noción de que sus demandas han sido escuchadas y atendidas.

Si las decisiones de gobierno, instrumentadas por la administración pública, le perjudicaran a la ciudadanía, ésta tendría que acatar tales medidas. Ello nos lleva a graves problemas ya que se pueden dar los casos extremos en que cualquier persona que detente el poder, por el simple hecho de ver en peligro su posición, usurparía el derecho que tienen los individuos de elegir de manera democrática la forma de su gobierno y las personas que deben ejercerlo (Golpe de Estado).

El sentido de la participación ciudadana es corregir los defectos que la representación política democrática supone, asimismo ha de influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran la nación. De ello, la necesidad de que la

participación ciudadana, de manera pacífica y apegada estrictamente a derecho, tome consciencia del papel tan importante que debe de jugar.

La ausencia total de participación es también una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre.²⁸

Por el contrario, al emerger el carácter combativo y participativo de la ciudadanía, se fomenta la construcción de gobiernos verdaderamente fortalecidos y legitimados, restaurándose la concepción de grandes teóricos en el sentido de que la sociedad es el fundamento del Estado, no debiendo de existir ninguna desvinculación que perjudique a la comunidad en su conjunto.

Se asume la imposibilidad de que la participación ciudadana directa se dé en todos los acontecimientos que nos afectan, ya que no existen el tiempo ni los recursos suficientes para ello. Sin embargo, es aquí cuando la idea del *Ciudadano total* cobra fuerza como alguien que "toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que una utopía."²⁹

Así, la ciudadanía se auxiliará en su momento con instrumentos que le permitan tener una representación política para la toma de decisión. Es por ello que los términos de participación ciudadana y de representación se entrelazan de manera importante como soportes sustanciales de la

²⁸ Merino, Mauricio, op cit p 10.

²⁹ IBIDEM

democracia³⁰. "... la verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de participación ciudadana: los votos del pueblo."³¹

La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos³², y forma parte también de las instituciones, de las organizaciones políticas y sociales, mediante aquellos ciudadanos, dispuestos a defender sus intereses frente a los demás.

La participación de la sociedad debe ser mediante los canales adecuados que reconoce la misma Constitución Política Mexicana, así como de las leyes que de ella emanen.

Debe quedar claro que la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.³³

³⁰ Entendida la democracia no solamente como el poder ejercido por el pueblo y en la posibilidad de incidir en la elección de sus gobernantes, sino como lo da a conocer el art. 3 de la Constitución Política Mexicana, donde nos señala un sistema de vida cimentado en el constante mejoramiento de los niveles de bienestar económicos, sociales y culturales

³¹ Merino, Mauricio, op. cit. p. 13

³² "Los Partidos Políticos son organizaciones clave para obtener resultados sociales y políticos. Lo logran agregando varios grupos de interés en una coalición estable que es más fuerte y poderosa que cualquiera de los grupos por separado. Todo partido político importante representa una combinación de tales grupos de interés" Deutsch, Karl, "Política y Gobierno", p. 72

³³ Merino, M., op. cit. p. 13- 29

CAPÍTULO II

EL DISTRITO FEDERAL: SU HISTORIA

(1521-1986)

En el presente capítulo se hará un análisis de la evolución del Distrito Federal, desde sus orígenes como capital del Imperio Azteca, pasando por la creación como sede de los poderes federales y la manera en que los derechos políticos de los capitalinos van siendo paulatinamente ignorados, durante el desarrollo del Distrito Federal o de la Ciudad de México, en la etapa posrevolucionaria, hasta el año de 1986, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

2.1 CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Señala Claude Bataillon que antiguamente, el nombre con el que se denominaba a la Ciudad de México era: "...la Noble y Leal Ciudad de México, nombre que se impuso desde el siglo XVI para la capital de Nueva España, heredado de la capital azteca de Tenochtitlan (lugar del tunal en la piedra), destruida en 1521 por Hernán Cortés. La conquista hizo perder su nombre propio a una ciudad que se convierte en la ciudad país de México; porque la distinción entre la ciudad y el país (México y Mexique) es una adaptación de la lengua francesa que la española ignora. La palabra mexica sirve todavía en nuestros

días para designar la lengua que los doctos llaman náhuatl: México es, pues, la ciudad de un pueblo; su vocación es así permanente, ya que fue tomada a su cargo por el Reino de Nueva España y persiste en la nación que se crea en los siglos XVIII y XIX."⁴

Esa particularidad tiene por consecuencia que los habitantes de la capital no tengan nombre: la palabra mexicano designa bien sea a los habitantes de la nación entera, bien sea al pueblo de lengua mexicana. A diferencia de los regiomontanos, de Monterrey, los nacidos en la capital no han logrado darse un nombre, ya que su ciudad no lo tiene; tampoco han logrado adquirir un sobrenombre (no lo es el despectivo de "chilangos"), como los tapatíos de Guadalajara, los jarochos de Veracruz, los porteños de Buenos Aires, o los cariocas de Río de Janeiro. En la gran metrópoli mexicana, más de la mitad de sus habitantes han nacido en provincia, los que han nacido allí dicen que son del "Distrito Federal". para evitar las confusiones de lenguaje, lo cual es, de nuevo, referirse a la situación política particular de la capital que supone que resume la vida política nacional.

Nada define mejor la realidad histórica contemporánea de la gran metrópoli mexicana; o si se quiere, aunque forzando mucho los términos, del "Distrito Federal". México, la ciudad, da nombre al país; y era de esperarse que la misma ciudad resultara capital en un régimen federal, pues capital fue su importancia como lugar de poder económico y político desde que el país entró en

⁴⁴ Bataillon, Claude, *La ciudad y el campo en el México central: México, Siglo XXI*, 1992 p. 7

contacto con la civilización europea occidental, en cuyo ámbito se definió como nación.

A la llegada de los españoles a México en 1519, ya existía como ciudad capital, México-Tenochtitlan, metrópoli del imperio azteca. La cual fue fundada en 1327.³⁵

Después de sometida la Ciudad de México-Tenochtitlan hubo un ayuntamiento propio, de cuyas actas de cabildo tenemos testimonio a partir de marzo de 1524, estos documentos representan una gran importancia para nuestra historia, pues revelan aspectos de la vida diaria de la ciudad que se iba formando con el Reino de la Nueva España. La vida administrativa y política del país puede seguirse con seguridad en las actas de éste y de los otros ayuntamientos que surgieron en las villas y ciudades que se desarrollaron en la época colonial; su continuidad es más segura que la de otras instituciones y, en muchos aspectos, más fiel, pues las autoridades de una ciudad o villa están siempre en contacto con el diario acontecer, con los problemas ordinarios y extraordinarios de las comunidades; quieran que no, tienen que hacerse cargo de ellos, pues es la condición de la existencia del grupo político inmediato. Tal es el valor de estos testimonios, que afortunadamente, salvo pérdidas por alguna destrucción ocurrida en los finales del siglo XVII, se conservan en el Archivo del Ayuntamiento de la Ciudad de México, desde el siglo XVI hasta 1928, año en que se creó el Departamento del Distrito Federal, que como órgano administrativo absorbió las

³⁵ Ibidem p. 10

funciones que antes correspondían a los ayuntamientos que funcionaban en las municipalidades comprendidas dentro del territorio del Distrito Federal.

El ayuntamiento de la Ciudad de México fue sin duda el más importante de los cuerpos municipales del territorio de la Nueva España. Desde un principio asumió su carácter de cuerpo representativo de la "ciudad cabeza del Reino" ya que no era solamente una colonia, sino era parte del mismo reino de España, e intentó, con mayor o menor éxito, representar a Nueva España y a otros reinos y provincias frente a la Corona de Castilla. Lo hizo a través de peticiones, informaciones, quejas y enviando procuradores, pues a la representación política como resultado de asambleas democráticas le fue imposible, ya que las autoridades de la Península tuvieron especial empeño en evitar toda manifestación democrática independiente en los nuevos dominios.

Las autoridades centrales supieron cortar la posibilidad de que los ayuntamientos fueran representativos de una manera democrática, pues limitaron la elección de sus regidores; éstos eran nombrados en la Península, y sólo los suplentes podían ser electos cada año, según la tradición castellana. El reclamo de los miembros del ayuntamiento de México para que los cargos municipales fueran electivos en su totalidad se estrelló con la negativa de las autoridades; y no sólo esto, sino que los cabildos debían ser presididos por el virrey o por un oidor que lo representara; y los acuerdos tomados en sus deliberaciones deberían ser aprobados o confirmados por el propio virrey, cuando tuvieran alguna importancia para los asuntos de gobierno. En la práctica las aprobaciones del virrey fueron

hasta asuntos de menor entidad. Tal parece que la institución democrática por excelencia en la tradición española, que era precisamente el ayuntamiento, tenía que ser eliminada por el Estado absolutista que entonces se definía, como en ningún otro lugar del mundo, en la España de los Habsburgo.

Así, fueron limitadas las posibilidades de elección, controladas las deliberaciones del ayuntamiento por los representantes reales -después se incorporó al corregidor, representante real en los cabildos-, al parecer las atribuciones del ayuntamiento se reducían a las meramente administrativas. Pero es evidente que con estas facultades se elevaron peticiones y demandas a la Corona, cuya importancia política no puede desconocerse. Se ha hablado, incluso, de un intento para trasplantar los cuerpos representativos de la clerecía, la nobleza y el estado llano (las ciudades precisamente) a la Nueva España, encabezado por el Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1567.³⁶ Intento que no fructificó, pues congruente con el desarrollo de monopolización efectiva del poder que favorecía el Estado Español, se evitó toda posibilidad de crear una representación política vigorosa frente a la Corona de Castilla.

Es precisamente en este año cuando los poderes centrales hacen más eficiente su actividad limitante de las libertades políticas en los ayuntamientos, particularmente en el de México, que frente a los problemas ocasionados por la rebelión de Martín Cortés, el ayuntamiento cae definitivamente bajo la acción de los corregidores.³⁷

³⁶ Lira, Andrés. La creación del Distrito Federal: México, D.D.F., 1976. p. XIII.

³⁷ *Ibidem*.

¿Quiere esto decir que perdió su carácter y su fuerza representativa para conocer la vida política de Nueva España?. No, si los puestos del ayuntamiento eran especies de mercader real vendidos por la Corona -los regimientos perpetuos, no los suplentes-, y fueron acaparados por las clases o por las familias más poderosas dispuestas a soportar la intromisión de los representantes de la Corona, no por esto dejó de ser el ayuntamiento una institución de primer orden en la vida de Nueva España, y particularmente de la ciudad, cabeza del Reino. Como autoridad inmediata tenia que ver con todo lo que acontecia en la vida diaria, con los servicios públicos y el aprovisionamiento de la ciudad; además el prestigio de un miembro del ayuntamiento era reconocido. Fue esto precisamente algo que dotó de especial interés al ayuntamiento frente a los ojos de los novohispanos, miembros de una sociedad ansiosa de prestigio, y nada lo aseguraba más que el ejercicio de una profesión honrosa o el ejercicio de un cargo público.

Pero fuera de esta importancia relativa, ¿no es la administración de los servicios públicos donde se hace más evidente la acción del Estado en la vida cotidiana?. Es precisamente en la prestación y demanda de tales servicios donde se realizan las relaciones más frecuentes entre gobernados y gobernantes, y por eso, las instituciones que los administran sirven de guía para percibir la mentalidad y las posibilidades políticas de una época. Además, la permanencia de estas instituciones supera a la de otras que se alteran con los cambios de régimen político. A todas luces, un estudio de historia política debe empezar por un estudio

de las relaciones que se dan a nivel de entidades locales, registradas en los documentos procedentes de los ayuntamientos.³⁸

Pero es necesario determinar el estado en que se encontraba el régimen municipal en el momento en que se inician los hechos que a continuación se expondrán.

Sin representación política, el ayuntamiento alcanzó la importancia administrativa que se ha señalado, pero además, también alcanzó una importancia social de primer orden: fue el refugio de la élite criolla que se iba formando en Nueva España, pues los cargos públicos dentro de la Audiencia estaban reservados a españoles peninsulares. El de virrey era, claro está, encargado a un peninsular nombrado por lo general en la Península y enviado con instrucciones expresas al reino que había de gobernar. El dispositivo central novo hispano estaba, pues, vedado a los criollos, y éstos se refugiaron en el local.

2.2 ORGANIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Administrativamente existían: Un coordinador, dos alcaldes, varios regidores, un alférez real, un procurador de corte, procurador general, defensor de los intereses de la ciudad, los diputados de elección y de pobres y otros

³⁸ *Ibidem*.

funcionarios: obreros, mayores y alcaides. A los cuales se les controló, bajo el reinado de los Hasburgo, y, posteriormente, se acentuó la intervención de los monarcas españoles bajo el reinado de los Borbones, que obraron congruentemente con la tendencia centralizadora del siglo XVIII.

El ayuntamiento, por su permanencia y regularidad, y también por estar integrado por criollos directamente interesados en la suerte política de Nueva España, fue el órgano de autoridad que dio una respuesta más viva a la crisis que precipitó en España la invasión francesa en 1808, cuando abdicó Carlos IV en favor de su hijo, quien sería conocido como Fernando VII.

El hecho es bien conocido: "...el ayuntamiento de la Ciudad de México, integrado por criollos (el síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, el regidor Juan Francisco Azcárate entre otros), se reunió elaborando una Representación a nombre de todo el Reino de Nueva España, en la que declaraba que el pueblo reasumía la soberanía en ausencia y a nombre del rey cautivo."³⁰ Sin embargo, hay que destacar la tesis de la soberanía popular y soberanía nacional que se sostiene en los resultados de esta representación, los cuales, alarmaron a las autoridades españolas, hasta el grado de reprimir cualquier manifestación en este sentido.

Después de la caída de Iturbide, en 1823, a instancias del Plan de Casa Mata, encabezado por el Gral. Santa Anna, el ayuntamiento de la ciudad es incapaz de definir una actuación, lo que origina una ausencia de poder y por lo

³⁰ Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal", México, Porrúa, 1995 p. 59

tanto el caos gubernativo. Al iniciarse el año de 1824 el Congreso Constituyente expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en la cual se adopta la forma de gobierno republicano y federal, por lo que la Ciudad de México es designada sede de los poderes federales, en base al artículo 50 frac. XXVIII, en el que se otorgan al Congreso facultades para elegir el lugar que servirá de residencia a los Poderes de la Federación.⁴⁰

Una vez que se estableció el sistema Federal, era obligado establecer un Distrito Federal. Para ello, el Congreso Constituyente creó una comisión especial que se encargaría de elegir el lugar adecuado.

El dictamen de dicha comisión, establecía que la Ciudad de Querétaro fuera la sede de los poderes federales, también hacían mención de las ciudades de Celaya, San Miguel Villa Hidalgo y Salamanca.

Sin embargo, el Gobierno Nacional se manifestó en favor de establecer los poderes en la Ciudad de México, ya que de siempre está se había mantenido como el centro político, militar, y de comunicaciones del país.

De esta manera, por "Decreto del Congreso General Constituyente el 18 de noviembre de 1824, se suplió al Jefe Político por un Gobernador y subsistieron los ayuntamientos en los pueblos del Territorio del Distrito Federal."⁴¹ En estas condiciones, la división política del Distrito Federal estaba conformada por doce municipalidades, comprendidas por:

- México

⁴⁰ Ibidem p. 107

⁴¹ Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas: 1821-1825; México, UNAM, 1952, p. 128.

- Guadalupe
- Tacubaya
- Azcapotzalco
- Tacuba
- Ixtacalco
- Mixcoac
- Ixtapalapa
- Popotla
- La Ladrillera
- Nativitas
- Mexicalcingo ⁴²

El decreto es breve; sin embargo la discusión para llegar a el fue dura, dado las posiciones centristas y liberales que se manifestaban en esa época:

“El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

1º. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la Federación, conforme a la frac. XXVIII del art. 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

2º Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. (8800 metros de radio).

3º El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México nombrarán cada uno por perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente.

⁴² Tovar de Alechderra, Isabel y Magdalena Mas. “El Corazón de una Nación Independiente”. Ensayo sobre la Ciudad de México. Tomo III, México, D.D.F., CNCA y UIA, 1954. p. 87.

4°.El gobierno político y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por la ley.¹⁴³económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

5°.En lo que se estructura, permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observando la ley de 23 de junio de 1813, en tanto que no se halle derogada.

6°.En lugar del Jefe político a quien por dicha ley estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7°.En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente.

8°. El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de residencia y verificar su traslación.

9°.Mientras se resuelva la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10°.Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos

¹⁴³ Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo; México, Poma, 1992 p. 595

políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por la ley.”⁴⁴

2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (1824-1917)

Al ayuntamiento electo en 1824 le correspondía conciliar la tradición del gobierno propio de la ciudad con las exigencias de la nueva república. No era fácil lograrlo, pero desde un principio dio muestras de su decisión. La actitud fue clara ya en la segunda reunión del cuerpo capitular, el 2 de enero de 1825, cuando se empezaron a discutir las comisiones y ramos de los servicios públicos, advirtiéndose que los nombramientos eran inaplazables, pero que no podían hacerse conforme a las ordenanzas seguidas por los ayuntamientos anteriores, pues “se abolieron y variaron en un todo por el sistema constitucional” de la República Federal. Se deliberó, y se acordó que se leyeran aquellos artículos de las ordenanzas que no pugnaban por el nuevo sistema, a fin de establecer las comisiones y juntas que urgían para evitar la interrupción de los servicios públicos. Se determinó también que todos los pasos que se dieran en los nombramientos, se comunicarian al Congreso, a efecto de evitar contradicciones entre el gobierno local y el general de la República. Con este acuerdo, se procedió entonces a nombrar las comisiones de aguas, de aseo y limpieza de calles, de atarjeas,

⁴⁴ Sierra Rojas, Andres, *Derecho Administrativo*, Mexico, Porrúa, 1992 p. 595.

barrios, hospitales, mercados, alumbrados, empedrados y embanquetados, coches, etc.; y las juntas de sanidad y de educación pública.

Como consecuencia de las Siete Leyes Constitucionales de la República de 1836, el 20 de febrero de 1837, se expidió un decreto para que el Distrito Federal se incorporara al Departamento de México, el cual estaría a cargo de un Jefe Político y contaría con ayuntamientos regidos por prefectos, mientras que los poderes federales conservarían su residencia oficial en la Ciudad de México. Este sistema subsistió aún en las bases de organización política de la República Mexicana de 1843.

En 1846 se dispuso que rigiera de nuevo la Constitución de 1824 y se restituyeran los Estados en lugar de los Departamentos. En 1847, el Acta Constitutiva, en su artículo 6º, prevenía que mientras la Ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección del presidente y nombraría a senadores.

El 2 de mayo de 1853, al regreso de Santa Anna a la presidencia, se dictó la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, que integró el Cuerpo Municipal con un presidente doce regidores y un síndico. Santa Anna fijó los límites territoriales del Distrito Federal mediante Decreto del 16 de febrero de 1854.

Posteriormente, la Constitución del 5 de febrero de 1857 restauró el federalismo y previno la creación del Estado del Valle de México en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar y se dictaron, asimismo, diversas disposiciones gubernativas para el Distrito Federal sobre la base de ayuntamiento

de elección popular⁴⁵. A fines del siglo pasado, el 16 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó la división del territorio en una municipalidad y seis prefecturas, las cuales son:

Municipalidad de México.

Prefecturas:

Guadalupe Hidalgo, integrada por los Municipios de: Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.

Azcapotzalco, integrada por los Municipios de Azcapotzalco y Tacuba.

Tacubaya, integrada por los Municipios de Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa.

Coyoacán, integrada por los Municipios de Coyoacán y San Angel.

Tlalpan, integrada por los Municipios de Tlalpan e Ixtapalapa.

Xochimilco, integrada por los Municipios de Xochimilco, Huastahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec.⁴⁶

Esto derivado de las disputas que se suscitaron entre el Estado de México, de cuyo territorio fue tomado el Distrito Federal, así como del Estado de Morelos, cuya extensión fue casi la que actualmente tiene el Distrito Federal.

"En el año de 1901, se formó la Fracción VI del artículo 71 Constitucional, con el propósito de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y los Territorios Federales"⁴⁷

⁴⁵ Zarco, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente", p. p. 346 y sgts.

⁴⁶ Quintana Roldán, Carlos F., "Derecho Municipal", México, Porrúa, 1995, p. 106.

⁴⁷ Ibidem, p. 108.

En el presente siglo, el 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz promulgó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, estableciendo que éste formara parte de la Federación y se dividiera en trece municipalidades, integradas por:

- México
- Guadalupe Hidalgo
- Azcapotzalco
- Tacuba
- Tacubaya
- Mixcoac
- Cuajimalpa
- San Ángel
- Coyoacán
- Tlalpan
- Xochimilco
- Milpa Alta⁴⁸

Tales municipalidades se encontraban regidas conforme a las disposiciones dictadas por el H. Congreso de la Unión. El presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, ejerció el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Gobernación y por conducto de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Sin embargo, los

⁴⁸ Ibidem, p. 109

ayuntamientos siguieron conservando sus funciones políticas y las de tipo consultivo y de vigilancia en lo administrativo.

2.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO LIBRE

Dentro del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, se establecía (artículo 73, fracción VI) la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, especificándose que la base de la división territorial de ésta, sería el Municipio⁴⁹

El artículo 115 de la Constitución estructuró la organización municipal del país, además de reglamentar algunos otros puntos referentes a los estados de la Federación, debe señalarse lo mencionado por Miguel Acosta Romero "Los municipios en la organización política del porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de don Porfirio Díaz.⁵⁰ Las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos y, por ende, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre. En ese sentido se encuentra una notable coincidencia revolucionaria entre los jefes y líderes del movimiento armado de 1910. "El programa del Partido Liberal Mexicano de los

⁴⁹ Véase el artículo 73 de la Constitución de 1917.

⁴⁹ Ibidem p. 110

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel, Desarrollo de la Administración Local, México, Porrúa, 1983 p. 262

hermanos Flores Magón así lo pregonaba en 1906; Francisco I. Madero también hizo suya esta bandera revolucionaria en el Plan de San Luis de 1910; Pascual Orozco se pronunció en igual sentido en el Plan de la Empacadora de 1912 y don Venustiano Carranza estableció este postulado en su Plan de Guadalupe de 1914.⁵¹

Este fue el marco social e histórico que tuvo presente el Constituyente de 1916-1917 y por lo mismo, en síntesis, los principios rectores que incluyó en él fueron: a) supresión de jefaturas políticas; b) reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos; y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

El proyecto de Carranza solamente especificaba, sobre el municipio, que éste sería la base de la división territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio municipio y el gobierno del estado, más nada reglamentaba de la hacienda municipal. Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera.

El primer dictamen especificaba que: "los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos sus impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la legislatura

⁵¹ *Ibidem* p. 26-4

local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los municipios y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".⁵²

El artículo 115 ha sido reformado ocho veces en su texto original. La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar, tratándose

⁵² Ibidem.

de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

La cuarta reforma al artículo comentado (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas." Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

La quinta reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La octava y última reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió substancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, sin que se siga una secuencia seriada de las fracciones de este precepto, se comentan por apartados globales que tienden a destacar la intención del Constituyente originario y del Constituyente permanente, de reconocer y garantizar la autonomía del municipio.

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, se puede válidamente analizar en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución: a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa.

a) **La autonomía política.** El anhelo revolucionario que situó al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar este, en su primer párrafo, que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. Como antes se comentó, esta fracción incluyó la decisión política de que no existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas.

b) **La autonomía financiera.** Se afirma, con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo

115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios

Por lo anterior y ante el clamor de todos los municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles, con las participaciones federales que correspondan al municipio; y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

c) La autonomía administrativa. Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal

La fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de

Imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Con objeto de llegar, en el marco cronológico de la historia, a los temas que se abordarán, se requiere mencionar algunas situaciones que se presentaron con anterioridad a la Constitución de 1917.

En 1847, el Acta Constitutiva, en su artículo 6°, prevenía que en tanto la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de presidente y nombraría a senadores. La Constitución de 1857, prevenía la creación del Estado del Valle de México, en el mismo territorio del Distrito Federal, sólo en el caso de traslado de poderes a otro lugar.

El presidente Juárez, trasladó consigo el gobierno de la República, por las circunstancias de la guerra civil y la lucha con Maximiliano, pero no se creó ningún estado del Valle de México.

“En 1898 se aprobaron los convenios de límites entre el Distrito Federal y los estados de Morelos y México. Al año siguiente, 1899, el Distrito Federal se dividía en municipalidad de México y prefecturas. En 1903, el Distrito Federal quedó dividido en municipalidades por la Ley de Organización Política y la entidad debía regirse por las disposiciones que dictara el Congreso, quedando sujeto en lo administrativo, al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dada su característica federal”⁵²

⁵² Del Castillo, Adolfo , “Elección de Autoridades en la Capital”, EXCELSIOR , 15 de febrero de 1993, p 13-M

En este orden de ideas, a continuación se llevará a cabo un estudio de los municipios capitalinos, la reforma de 1928, las delegaciones políticas y por último, se analizará la evolución de la estructura del órgano central (1928-1986).

2.5 LOS MUNICIPIOS CAPITALINOS

Con la firma de los llamados "tratados de Teoloyucan, "...del 13 de agosto de 1914, en la época de la Revolución, con la entrada de las tropas del general Alvaro Obregón a la Ciudad de México, se consolida la situación de los municipios del Distrito Federal; aunque la creación de esa figura, viene planteada desde la Constitución de 1824 y se conserva en las subsecuentes Constituciones de 1857 y 1917."⁵⁴

La Constitución del 5 de febrero de 1917 facultó al H. Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios. Así, el Distrito quedó dividido en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa y su gobierno a cargo de un gobernador.

El 13 de abril de 1917, se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos a las facultades y obligaciones del gobernador del Distrito y sus colaboradores directos. El

⁵⁴ *Ibidem*

Secretario de Gobierno, el Tesorero General, y los Directores Generales de la Penitenciaria, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

Con base en lo establecido por el artículo 115 Constitucional, el Distrito Federal se dividía en cuatro municipalidades: México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y, trece ayuntamientos conformados por:

- Azcapotzalco
- Coyoacán
- Cuajimalpa
- Guadalupe Hidalgo
- Ixtapalapa
- Milpa Alta
- San Angel
- Tlalpan
- Xochimilco
- Tláhuac
- Magdalena Contreras
- General Anaya, e
- Ixtacalco⁵⁵

Como dato adicional, en el anexo 1 se muestra la evolución de la población de las municipalidades y en el anexo 2, la población total del Distrito Federal y de la Ciudad de México entre 1910 y 1930.

Debe destacarse que los presidentes de estas municipalidades eran electos por un periodo de cuatro años, en forma similar al de la presidencia de

⁵⁵ Gortari, Rasiela, Hira de, et al. Ensayo sobre la Ciudad de México; México, Marcepolo Mexicana, DDF-UIA-CNCA, 1944, p. 97

la República, sin embargo, el gobernador del Distrito Federal era designado en forma anual. (ver anexo 3).

2.6 LAS REFORMAS DE 1928.

A mediados de 1928 la ciudad de México fue escenario de una de las más graves crisis políticas que enfrentaron los gobiernos revolucionarios. En el mes de julio, el general Alvaro Obregón fue asesinado por un fanático católico, en el Restaurante "La Bombilla" en San Angel. Este hecho marcaba el inicio de un período de transición (1928-1929) a partir del cual se consolidaría el actual régimen político. Pero el destino del gobierno de la Ciudad de México estaba decidido desde meses antes cuando en mayo el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de ley enviada por el general Obregón, a través de la cual, se suprimía los municipios y el gobierno de la capital quedaba en manos del presidente de la República. Con ello desaparecía una forma de gobierno en la que habían convivido conflictivamente las figuras del gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los diecisiete ayuntamientos que en esa época formaban parte del Distrito Federal.

La historia de como se formaliza la centralización del gobierno de la ciudad de México comienza el 18 de abril de 1928, cuando el general Alvaro Obregón habiendo logrado que se modificara la Constitución fue postulado nuevamente candidato a la Presidencia de la República.⁵⁶ Envío al Congreso,

⁵⁶ Loyola, Rafael. *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*. Mexico, Siglo XXI 1991, p. 82

desde su condición de "ciudadano", dos iniciativas; una referida a la supresión de los ayuntamientos de la Ciudad de México y la otra relacionada con la reestructuración de la administración de la justicia.

La propuesta de Obregón de cambiar la forma de gobierno del Distrito Federal se sustentaba en que :

- a) "Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público".⁵⁷
- b) Que de 1824 a 1903 "no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho absorbidas por los poderes federales, que equivalía, como a no existir en absoluto los municipios".⁵⁸

⁵⁷ Ziccardi, Alicia : "1928 un año difícil para el país y para su capital . Perfil de La Jornada, 18 de junio de 1993. 1a plana

⁵⁸ Ibidem

En la iniciativa se hacía un recuento histórico-legal y se concluía que los principales servicios públicos, (instrucción, justicia, salubridad, beneficencia y policía) no estaban a cargo del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Finalmente, se aclaraba que en los demás estados del país la figura del municipio libre sí tenía "completa razón de existir". Pero era diferente la situación de los municipios del Distrito Federal, en los que la hacienda municipal nunca era bastante para atender los servicios de la población y escapaba a los gobiernos locales; las poblaciones localizadas en las cercanías de las municipalidades del Distrito Federal tenían servicios ligados entre sí; los conflictos y dificultades en este territorio debían ser resueltos con el auxilio de los poderes del centro. A ello se agregaban razones de economía, ya que en lugar de dos Tesorerías -la del gobierno y la municipal- solo una se encargaría de la recaudación de los fondos públicos, lo cual permitía que desaparecieran los doscientos ediles encargados de atender estas funciones.

En su primera versión, la iniciativa de Obregón proponía que la nueva ley que expidiera el Congreso de la Unión creara un Congreso Hacendario del Distrito Federal, integrado por un tesorero y tantos subtesoreros como ayuntamientos existían en ese momento. Este Consejo cumpliría con funciones exclusivamente económicas y estaría encargado de actuar conforme a un reglamento en la parte fiscal y de aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal, la cual pasaría al Ejecutivo de la Unión y luego a la Cámara de Diputados.

La segunda propuesta estaba relacionada con la cuestión administrativa y proponía la creación de un Consejo de Administración con un presidente y tantos vocales como ayuntamientos existían. El mismo tendría a su cargo la administración de todos los servicios públicos, actuando cada vocal en su jurisdicción respectiva. En el proyecto, las obras y mejoras quedaban en manos del Consejo Pleno, encargado de estudiar el presupuesto de egresos.

Pero Obregón iba más allá y pedía modificar la Constitución de 1917 "en el sentido de que no figuraran como instituciones constitucionales los ayuntamientos del Distrito Federal y el Gobierno del mismo Distrito". (fracción VI del art. 73). La finalidad era que el Congreso de la Unión tuviera libertad para expedir una nueva Ley de Organización del Distrito, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que estuviera de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública".⁵⁹ La iniciativa de la ley obregonista fue enviada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales con la solicitud de que convocaran a un período de sesiones extraordinarias, lo cual fue aceptado el 25 de abril. De esta forma Alvaro Obregón, con el apoyo legal de un grupo de miembros de la Comisión Permanente, logró que la propuesta se discutiera y se aprobara en el mes de mayo de ese año. El 12 de mayo Obregón envió a los secretarios de la Cámara de Diputados una adición al proyecto, en la cual explicaba que el artículo 73 debía modificarse para

⁵⁹ Ibidem.

otorgar al Congreso facultad para legislar en lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a diferentes bases, entre las cuales figuraba ya su idea de que : "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determina la ley respectiva..."⁶⁰

Con esta iniciativa, Obregón, candidato único a la Presidencia (eliminados los generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez), intervenía una vez más en las funciones gubernativas del presidente Calles, lo cual ha sido interpretado como una clara expresión de la división que existía en el seno del grupo en el poder entre obregonistas y callistas . Pero la propuesta de supresión de las municipalidades del Distrito Federal, que hiciera Obregón, tenía básicamente, otro destinatario : los laboristas, a quienes pretendía restarles el poder que tenían en algunos ayuntamientos del Distrito Federal, en particular en el de la Ciudad de México, el cual controlaban desde 1925.

También podía advertirse que el bloque laborista estaba de acuerdo en reformar el aparato administrativo, había dado muestras de ineficiencia para resolver los problemas del Municipio de la Ciudad de México. "Le correspondía a este gobierno local atender las demandas por servicios urbanos de un territorio que, ya en 1921, registraba 615 mil 367 habitantes, lo cual representaba alrededor de 67 por ciento de la población del Distrito Federal y,

⁶⁰ Ibidem

según estimaciones, en los últimos años de esa década alcanzaba cerca de un millón de habitantes".⁶¹

Los grupos en conflicto no llegaban a ningún entendimiento, el 14 de mayo el principal orador fue Lombardo Toledano quien enfatizó la necesidad de que México fuera conceptualizada como una "megaciudad" y por lo tanto, con el derecho a estructurarse de una forma acorde con su tiempo, ya que, los municipios, no eran más que simples barrios alejados de la modernidad de ese tiempo, sin embargo, subrayó la importancia de que las autoridades metropolitanas fueran electas por votación directa de los ciudadanos, como hasta esa fecha se establecía.

Dichas versiones permiten suponer que entre los miembros del Partido Laborista, comandados por Luis N. Morones, no existía un acuerdo sobre cómo debía ser en adelante el gobierno del Distrito Federal. Más aún, hay indicios de que en esos momentos se presentaron divisiones que llevaron a que el mismo día en que se discutía en la Cámara el proyecto, se publicara "un manifiesto en el cual tres senadores, ocho diputados y tres regidores de la Ciudad de México abandonaron el partido laborista porque simpatizaban con Obregón. Los obregonistas poseían ya una indiscutible fuerza política y la aplicaron para la aprobación de este proyecto, que otorgaría aún más poder al futuro Presidente. Además, previo al debate del 29 de abril, la liga de Ayuntamientos Obregonistas del Distrito Federal, por intermedio de su

⁶¹ Berra, Erika, "Tolleto del Ayuntamiento de la Capital de Mexico", EXCELSIOR, 2 de agosto de 1928

presidente, Jesús Vidales, y en representación oficial de los ayuntamientos de Guadalupe, San Angel, Xochimilco, Coyoacán, General Anaya, Ixtapalapa, Tláhuac, Contreras y Tacuba, expresó su apoyo al proyecto de supresión del municipio libre en el Distrito Federal. Esta agrupación afirmaba que el plan debía enmarcarse en el programa de moralización de la administración, iniciado por el presidente Calles, al cual daría continuidad Obregón, y que venía a poner fin al despilfarro y a la apatía.⁶²

A pesar de todos los debates expuestos, el 1o. de julio de 1928, el general Obregón ganó las elecciones presidenciales y el 17 de ese mismo mes fue asesinado, dejando como herencia al Distrito Federal la supresión de sus Municipios y la idea de crear un órgano por medio del cual el Presidente de la República ejercería las funciones de gobierno del mismo, cancelando las aspiraciones de la ciudadanía capitalina de ejercer su democracia por la vía del voto y fortaleciendo, como se dijera en líneas anteriores, el presidencialismo, tan particular del Sistema Político Mexicano.

Es decir, los habitantes del Distrito Federal obtuvieron en sustitución del municipio, las actuales delegaciones como órganos de gobierno y un canal de participación política llamado Consejo Consultivo (CC) como representante

⁶² EL UNIVERSAL, 29 de abril de 1928

de los intereses comunitarios (art. 84 de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1928).

2.7 LAS DELEGACIONES POLÍTICAS (1928-1986)

Las relaciones corporativas, muy propias del sistema político mexicano, se fortalecen gracias al mismo. Para ser miembro del Consejo Consultivo se requería pertenecer a alguna corporación que señalara la propia legislación; y no sólo se requería ser miembro, sino ser su dirigente, las corporaciones consideradas para integrar tales órganos, fueron las siguientes : Cámara de Comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, de dueños de propiedades y bienes raíces, de inquilinos, agrupaciones profesionales, de empleados públicos y particulares, de trabajadores y finalmente la Asociación de Madres de Familia (art. 85).

Esto es sólo una muestra que identifica los mecanismos de los cuales se valió el Consejo Consultivo para representar desde entonces intereses grupales, "lo que hizo que con el tiempo se convirtiera en una 'junta de notables' que funcionaba, al mismo tiempo, como órgano de colaboración del Departamento del Distrito Federal"⁶³

⁶³ Gutiérrez, S., y F. Solís, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, Mexico, INAP, 1985, p. 114

Por otra parte, sus funciones quedaron subordinadas a las del regente capitalino y delegados (a los cuales coadyuvaría a través de un miembro del Consejo Consultivo), esas funciones fueron las propias de una instancia de colaboración : opinar, proponer, denunciar, revisar, etc., o sea no poseían un carácter ejecutivo ni decisorio ni legislativo (art. 92).

Por último, los cargos de los presidentes de los Consejos Consultivos del Distrito Federal serían honoríficos y se renovarían cada año. Este hecho permitía que por una parte, el beneficiario del mecanismo de designación no se legitimara en un proceso electoral como tal, al mismo tiempo que se impedía que los consultores hicieran de esta actividad un trabajo que les hiciera "vivir de y para la política". Por otra parte, al renovar su "mandato" año con año, las posibilidades de arraigo en el puesto resultaban mínimas. Así esos "consultores" tendrían en realidad poco tiempo para realizar alguna labor en beneficio de sus representados, que en estricto sentido no eran los ciudadanos de la capital, sino los gremios gracias a los cuales pudieron llegar a ocupar el cargo en cuestión.

Un momento clave para comprender el funcionamiento histórico del Consejo Consultivo como instancia de representación de la ciudadanía del Distrito Federal, tiene que ver con la aparición del Reglamento de Asociaciones pro mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal. "Este Reglamento surge en 1928, como respuesta a la necesidad de controlar las organizaciones

surgidas en las colonias de reciente creación (llamadas también por la prensa de la época, proletarias).⁶⁴

Esas colonias expresaban muchas de las contradicciones e injusticias del modelo de desarrollo urbano vigente en la época, y por ello mismo se hacía necesario, en el marco de una dominación no legítima (en la medida que no se atendía a los criterios de integración del gobierno por medio de elecciones), contar con un reglamento que mediara las relaciones sociedad-gobierno de la época.

Desde su nacimiento, esas asociaciones se encontraban subordinadas a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, al igual que los Consejos Consultivos, porque deberían de constituirse como tales, previa convocatoria del propio Departamento (art. 3); en la asamblea donde se acordaba (con la participación del 75% de los jefes de familia) la formación de una asociación; debería de intervenir un representante del Departamento del Distrito Federal (art. 7); para que, al final del proceso, esa asociación se inscribiera en las dependencias oficiales encargadas de atender los problemas de su colonia (art. 6).

La preocupación por el problema del control de política de la demanda ciudadana se expresó en términos que algunos autores han identificado como típicamente corporativistas, como lo era el requisito que obligaba a que la constitución de un comité directivo tuviera lugar únicamente con un número

⁶⁴ *Ibidem*, p. 71

impar de colonos (ni menor de tres ni mayor de nueve) del cual saldría elegido el presidente y el secretario (art. 4 y 5).

En el mes de agosto de 1928, la suerte del municipio de la Ciudad de México ya estaba decidida. El Ayuntamiento se desintegró en medio de mutuas acusaciones entre obregonistas y laboristas. Esto ocurría varios meses antes de que existiera una Ley Orgánica que fijara la nueva forma de gobierno.

Entre 1910 y 1928 los ciudadanos capitalinos tuvieron plenos derechos políticos puesto que ellos mismos elegían tanto a sus ayuntamientos locales, como al representante municipal del Distrito Federal, situación que se ve modificada, en el momento en que Alvaro Obregón siente disminuida su fuerza como presidente ante los grupos políticos en el poder, quienes gobernaban la capital de la República, problema que pretende resolver mediante la planeación de su reelección, diseñando, en consecuencia, una serie de reformas que terminan con la vida democrática de la capital del país, pero que fortalecen el presidencialismo mexicano.

El 28 de diciembre de 1928 se promulgó la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales. En adelante el gobierno de la ciudad quedaba en manos del Presidente de la República. Quien lo ejercería a través de un jefe por él designado al frente de un organismo denominado Departamento Central (constituido por las ex-municipalidades de la Ciudad de México):

- México

- Tacuba
- Tacubaya
- Mixcoac

Además de trece delegaciones :

- Guadalupe-Hidalgo
- Azcapotzalco
- Coyoacán
- San Angel
- Magdalena Contreras
- General Anaya
- Ixtacalco
- Cuajimalpa
- Tlalpan
- Ixtapalapa
- Milpa Alta
- Tiáhuac
- Xochimilco

Posteriormente, en 1942 la división política del Distrito Federal sufre una nueva transformación creándose dieciséis delegaciones políticas, las cuales fueron :

- Alvaro Obregón
- Gustavo A. Madero
- Azcapotzalco

- Magdalena Mixhuca
- Coyoacán
- Magdalena Contreras
- Guadalupe Hidalgo
- San Angel
- Ixtacalco
- Cuajimalpa
- Ixtapalapa
- Milpa Alta
- Tlalpan
- General Anaya
- Tláhuac
- Xochimilco

El Distrito Federal, disfrutó o padeció esta organización hasta el año de 1971, en el que el entonces Presidente Luis Echeverría determinó una nueva reestructuración, la cual desapareció algunas delegaciones y creó otras sobre los territorios de las anteriores. Dicha Ley, establecía (Art.15) que: las Delegaciones son órganos desconcentrados a cargo de un Delegado, el cual es nombrado y removido libremente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el Presidente⁶⁵

Es precisamente en el Capítulo 5°, de la mencionada Ley, donde se detalla la estructura de participación ciudadana al establecer órganos de colaboración más específica: Comités de Manzana, Asociaciones de

⁶⁵ Quintana Roldán, Carlos: op. Cit. , p. 112

Residentes, Juntas Vecinales y el Consejo Consultivo de la Ciudad, el cual era integrado por los presidentes de las Juntas de Vecinos. Dicha estructura, tuvo poco impacto social por sus menudadas facultades.⁶⁶

Así, con la Ley Orgánica del 27 de diciembre de 1978, es dividido el Distrito Federal administrativamente en las dieciséis Delegaciones en que actualmente se encuentra:

- Alvaro Obregón
- Azcapotzalco
- Benito Juárez
- Coyoacán
- Cuajimalpa de Morelos
- Cuauhtémoc
- Gustavo A. Madero
- Iztacalco
- Iztapalapa
- Magdalena Contreras
- Miguel Hidalgo
- Milpa Alta
- Tiáhuac
- Tlalpan
- Venustiano Carranza
- Xochimilco⁶⁷

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.

2.8 EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL ÓRGANO CENTRAL (1928-1986)

El 28 de agosto de 1928, tras las reformas a la fracción VI del artículo 73 Constitucional se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercía por medio del órgano que determinara la nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El órgano de gobierno para el Distrito Federal mediante la Ley Orgánica respectiva, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, atribuyendo a éste, las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. "Confiriendo su titularidad al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación, a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley determinó como atribuciones."⁶⁸

El 31 de diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalándoles a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar. Creándose de igual manera un organismo denominado Auditoría, cuya función específica era la de revisar y supervisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del Gobierno del Distrito Federal. Involucrando la actividad técnica, económica y social del mencionado gobierno y creando doce Direcciones, a las que se les

⁶⁸ Loyola, Rafael, La crisis del Estado mexicano. México, Siglo XXI, 1991, p. 82

asignaron funciones tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como auxiliar en la administración de justicia y para el correcto ejercicio de la acción penal, se dispuso que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, colaborara con el Gobierno del Distrito Federal. Igualmente, se estableció que la administración de justicia quedara a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Posteriormente se pensó en que las denominaciones de "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal", no corresponden constitucionalmente a la organización de una República Federal y representativa, por lo que, el 3 de agosto de 1945, se promulgó un decreto presidencial por medio del cual se modificaron dichas denominaciones por las de "Gobierno del Distrito Federal",⁶⁹ para ajustar la situación legal del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que derogaba a la de 1941. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva Ley, el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliaba de las Direcciones de: "Trabajo y Previsión Social, de Obras Públicas, de Aguas y Saneamiento, de Tesorería, de Egresos, de Servicios Legales, de Acción Social, de Servicios Administrativos, de Servicios

⁶⁹ Ibidem, p. 101

Generales, de Catastro, de Tesorería y de la Jefatura de Policía.⁷⁰ Además, de un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados y Subdelegados.

En la Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y se abrió un pequeño espacio para la participación ciudadana, adquiriendo un mayor grado de concurrencia en la administración local.

Por decreto del 17 de marzo de 1971 se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con base en lo dispuesto por el artículo 104, fracción I, párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotando de plena autonomía para dictar los fallos en las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con fundamento en las bases 4a. y 5a., fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función judicial del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales de acuerdo con la Ley Orgánica del 18 de marzo de 1971; el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de

⁷⁰ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*: México, Porrúa, 1979 p. 353.

1971, el cual mantiene relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del Distrito Federal.

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía, conoce y resuelve los conflictos laborales en el Distrito Federal que no son competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con base en lo preceptuado por el artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal del Trabajo.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972 se publicaron los decretos que reforman y adicionan respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, señalan a las Secretarías Generales (de Gobierno, de Obras Públicas y de Asuntos Jurídicos) y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas.

Finalmente, se modifica la estructura de las dependencias centrales fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se le confieren atribuciones que definen su área de competencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, y el acuerdo de sectorización de las entidades de la administración pública paraestatal del 17 de abril de 1977 lo faculta para coordinar a los organismos descentralizados adscritos al Sector.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, documento en el que se definen sus funciones en materia de gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y servicios y, finalmente, social y económica. Se reagrupan las unidades administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales (de Gobierno, de Obras Públicas, de Asuntos Jurídicos y Tesorería), Oficialía Mayor y la propia Jefatura; se fijan los órganos desconcentrados del Departamento y se establece el procedimiento para la prestación de los servicios públicos. De igual forma se hace mención de los bienes muebles e inmuebles que conformarán el patrimonio del Departamento del Distrito Federal y la participación de la ciudadanía, por medio de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, y se introduce la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el referéndum y la iniciativa popular.

Para reglamentar la Ley Orgánica, "... el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señalan el ámbito de

competencia del mismo, las atribuciones no delegables del titular de éste, las atribuciones de las Secretaría General, de la Tesorería y las que ejercerán en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales.”⁷¹

Se abren capítulos especiales para la suplencia de los funcionarios del Departamento, y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Urbano; la Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, y la Interna de Administración, y Programación, así como de los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

La última etapa histórica del Sector se cumple el 16 de diciembre de 1983, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970. En dichas reformas se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando asimismo, las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el despacho de estos asuntos, siendo éstas : las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones. Por otra parte, establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá contar con dos

⁷¹ Berra, Erika, “La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos” Tesis de doctorado en Historia, Colmex, 1982

Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que les delegue la Jefatura; además, contará con las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados establecidos en su reglamento interno.

El 17 de enero de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se especifica el ámbito de competencia y de organización del Departamento, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, de las Subsecretarías, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público del Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, el Servicio Público de Localización Telefónica, la Comisión de Ecología y la Planta de Asfalto.

Asimismo, dentro de dicho reglamento se complementan las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, de la Comisión Interna de Administración y Programación, así como la de la suplenencia de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente, como consecuencia de las modificaciones a la administración pública federal en su estructura organizacional, el Departamento del Distrito Federal adecuó su estructura conforme a las

necesidades vigentes; de tal manera, que el 26 de agosto de 1985, aparece publicado en el Diario Oficial, el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el cual se especifica el ámbito de competencia y de organización del mismo, las atribuciones del titular y órganos de su competencia. Adicionalmente, se consideran las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, así como las de la suplencia de funcionarios del Departamento.

La estructura de gobierno centralizada, aquí expuesta, al correr de los años, dio pauta para plantear la necesidad de participación ciudadana en la toma de decisiones para el Distrito Federal.

La ciudadanía cada vez más informada, politizada y participativa, externaba su deseo de elegir gobernantes.

Ante tal efecto, en el año de 1986, el Distrito Federal como tema es estudiado en una serie de coloquios, seminarios, exposiciones y conferencias, las conclusiones y propuestas son canalizados a las mesas de negociaciones, denominándose a estos actos la "Renovación Política y Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal". Se entablan las negociaciones de las autoridades del gobierno capitalino con las fuerzas políticas más representativas en esta entidad. El resultado de las negociaciones tiene como punto de acuerdo las reformas al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De estas reformas

podemos destacar la integración de un órgano ciudadano denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Para concluir este capítulo, cabe mencionar que en el trayecto de 68 años, es decir, de 1928 a 1996 han estado a la cabeza del Departamento del Distrito Federal veinte diferentes funcionarios.

Tales funcionarios fueron:

1. José Manuel Puig Casauranc.
2. Laberto Hernández.
3. Vicente Estrada Cajigal.
4. Manuel Padilla.
5. Juan Cabal.
6. Aarón Sánchez.
7. Cosme Hinojosa.
8. José Siurob.
9. Raúl Castellanos.
10. Javier Rojo Gómez.
11. Fernando Casas Alemán.
12. Ernesto P. Uruchurtu.
13. Alfonso Corona del Rosal.
14. Alfonso Martínez Domínguez.
15. Octavio Senties Gómez.
16. Carlos Hank González.
17. Ramón Aguirre Velázquez
18. Manuel Camacho Solís.
19. Manuel Aguilera Gómez

20. Oscar Espinosa Villarreal.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO III

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DISTRITO FEDERAL

3.1 CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Debe mencionarse que cuando se propuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), se presentaron opiniones en contra, las cuales consideraban inútil su constitución, por no ser, efectivamente, un órgano legislativo; los diputados del partido oficial, bajo consigna del presidente en turno, argumentaron que en el Distrito Federal, no se podía duplicar este poder (legislativo) porque realmente no era un estado ni podía crearse un gobierno autónomo, toda vez que la Ciudad de México era el asiento de los Poderes de la Unión y el Presidente de la República era quien debería ejercer, en opinión de estos representantes de la ciudadanía del Distrito Federal, las funciones ejecutivas y el Congreso las legislativas, de tal forma que la ARDF era sólo un órgano asesor del Departamento del Distrito Federal.⁷²

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue creada mediante Decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto del mismo año, modificando la fracción VI del

⁷² Rebolloso Gout, Juan. La ARDF en el cambio a través del Derecho. México, Porrúa, 1994. p. 101

artículo 73 Constitucional con la finalidad de "crear un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal"⁷³

Cabe destacar que a partir de la Reforma Política de 1977, elaborada por Don Jesús Reyes Heróles, este artículo señalaba que los ordenamientos legales del Departamento del Distrito Federal podían ser sometidos a referéndum y ser objeto de iniciativa popular, es decir, los ciudadanos del Distrito Federal podían proponer leyes y reglamentos⁷⁴. Sin embargo, en la práctica nunca se concretó tal posibilidad.

La ARDF se constituyó como un órgano cuasi legislativo, porque no podía expedir leyes, solo tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y ser portavoz de los problemas que afectaran a la ciudadanía, además de otras atribuciones administrativas.

En un principio, la ARDF fue definida como "un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal". El propósito de su creación era el de distinguir este órgano con uno de carácter legislativo o parlamentario. Así lo reconocía Juan Rebolledo Gout, Vocal Ejecutivo del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación:

⁷³ Moreno Padilla, Javier, et al. *Constitución Política Comentada*; México, Trillas, 1992 p. 85

⁷⁴ "los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma ley señale" *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* p. 79. Secretaría de Gobernación. Marzo de 1977

"La Asamblea del Distrito Federal de manera aislada, distanciada de su propósito fundamental, puede parecer como entidad anónima, incierta; sin sus complementos constitucionales puede generar el falso debate en torno al poder legislativo del Distrito Federal, discusión sobre un órgano y no sobre un propósito: la mayor democracia. El Distrito Federal cuenta con un órgano legislativo que es el Congreso de la Unión porque a la Unión corresponde emitir las leyes y reglamentos de la entidad que alberga a los poderes de toda la Federación. La Asamblea en cambio, es un mecanismo integrado a una red de canales de participación; es un nuevo espacio pleno de sentido para ensanchar la democracia de esta urbe extraordinaria."⁷⁵

3.2 FORMAS DE ELECCIÓN Y FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

La forma en que dichos representantes populares son electos, lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 122 fracción III de la Constitución, donde menciona que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integra por 66 representantes, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, utilizándose para ello la totalidad del territorio del Distrito Federal. La misma ley establece que en el proceso electoral

⁷⁵ Rebolledo Gout, Juan. *La ARDF en el cambio a través del Derecho*; México, Porcua, 1994 p. 101

correspondiente sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

Los representantes deberán además reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59 (no reelección) 62 (incompatibilidad con otra comisión o empleo) y 64 (pérdida de dieta por no concurrencia a sesión).

Especial atención merece el sistema mediante el cual se asignarán los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, para lo cual el mismo artículo 122 fracción III establece las siguientes bases:

"a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

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

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos por ambos principios; y

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución..."⁷⁶

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a su vez, detalla el procedimiento a seguir para la asignación de representantes por este principio. Así, el artículo 366 de dicho ordenamiento establece las reglas para la aplicación de la denominada "cláusula de gobernabilidad":

"a) Si ningún partido político tiene por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal y ninguno alcanza 34 o más constancias de mayoría, a cada partido político le serán atribuidos de su lista, el número de representantes que requiera para que el

⁷⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, 1994. Art. 366. Toda vez que en la reforma de 1996, el libro octavo de la ley electoral citada, no sufrió modificación.

total de miembros con que cuenta en la Asamblea corresponda al porcentaje de votos que obtuvo;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 30% o más de la votación en el Distrito Federal, le serán atribuidos representantes de su lista, en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 34 representantes. Adicionalmente le será atribuido, un representante más por cada cuatro puntos porcentuales que obtenga sobre el 30% de la votación; y

c) Al partido que obtenga 34 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación sea equivalente al 30% y hasta el 66% de la votación en el Distrito Federal, le será asignado de su lista un representante adicional por cada cuatro puntos porcentuales de votación que hubiera alcanzado por encima del 30%. En este supuesto, el número total de representantes por ambos principios no podrá ser superior a la cantidad que resulte de sumar a 34, el número de assembleístas adicionales de su lista que se le asignen por cada cuatro puntos porcentuales obtenidos por encima del 30%.”⁷⁷

Por otra parte, el artículo 367 del ordenamiento electoral antes referido define lo que deberá entenderse por votación emitida y por votación en el Distrito Federal de la siguiente manera:

“1. Se entiende por votación emitida para los efectos de la elección de representantes a la Asamblea por el principio de representación proporcional, el total de votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal.

⁷⁷ Ibidem

2. La asignación de representantes por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación en el Distrito Federal la que resulte de deducir de la emitida los votos en esta entidad a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos”⁷⁸

Una vez distribuidos los asientos que corresponden al partido mayoritario, se procede a asignar a los restantes partidos los representantes que les corresponden según el principio de representación proporcional conforme a la fórmula de “proporcionalidad simple” que desarrollan los artículos 369, 370 y 371 del Código Electoral, cuyo contenido establece:

“Artículo 369

1. La fórmula de proporcionalidad simple consta de los siguientes elementos:

- a) Cociente Natural; y**
- b) Resto Mayor.**

2. Cociente natural es el resultado de dividir la votación en el Distrito Federal, una vez deducidos los votos del partido mayoritario, entre el número por repartir de representantes electos por el principio de representación proporcional.

3. Resto Mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de representantes mediante el cociente natural.

⁷⁸ Ibidem. Art. 367

El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese representantes por distribuir”⁷⁹

“Artículo 370

1. Para la aplicación de la fórmula se observará el procedimiento siguiente:

- a) por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos representantes como número de veces contenga su votación; y**
- b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedan representantes por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.**

2. En todo caso, en la asignación de representantes por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviera en la lista regional”⁸⁰

“Artículo 371

1. Si algún partido político hubiese obtenido el 1.5% de la votación en el Distrito Federal, sin alcanzar asignación de representantes mediante la aplicación del cociente natural a que se refieren los artículos anteriores, le será atribuido un representante de su lista. En este supuesto, el partido en cuestión no participará en la distribución de representantes por el método del resto mayor.

2. Dicha asignación se hará antes de atribuir representantes a los partidos que tuviesen derecho por la aplicación de la fórmula de proporcionalidad simple”⁸¹

⁷⁹ ibidem Art. 369

⁸⁰ ibidem Art. 370

⁸¹ ibidem Art. 371

Uno de los más significativos avances en materia electoral, a nivel Federal, se constituyó precisamente en la reforma constitucional que eliminó la famosa cláusula de gobernabilidad en la integración de la Cámara de Diputados "cuya esencia radica en que la mayoría relativa se convierte en mayoría absoluta". Así la fracción V del nuevo artículo 54 de la Constitución vigente establece que:

"El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo"

Porqué no se adoptó la misma regla para el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Al respecto, la exposición de motivos de la reforma es omisa, no obstante, la naturaleza de la reforma permite inferir la razón por la cual se conservó este sistema. Gran importancia reviste para el mecanismo de designación del Jefe del Distrito Federal, el hecho de que exista una mayoría en la Asamblea de Representantes, ya que de otra forma, no podría cumplirse con un presupuesto esencial que es la determinación de la fuerza política que obtuvo la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la duración del cargo, el mismo artículo 122 Constitucional establece que: "los representantes a la Asamblea del Distrito Federal

serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente." Asimismo, establece que las vacantes de los representantes serán cubiertas mediante elecciones extraordinarias en los términos que la fracción IV del artículo 77 de la propia Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Las facultades y atribuciones conferidas por la Constitución Política mexicana, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el artículo 122, nos hizo ver, en su momento, la falta de representatividad que tenía este órgano ciudadano.

Para ilustrar lo antes referido, no resta más que enumerar algunas de las atribuciones que la ley le confería:

Dictar Bandos, Ordenanzas y reglamentos de Policía y Buen Gobierno, de observancia general, con relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales; así como los de equipamiento colectivo y acciones de desarrollo urbano.

Como anteriormente se dijo, en la época de su creación, el Congreso de la Unión conservaba la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

Las normas que expedía la Asamblea de representantes del Distrito Federal, eran más cercanas al desarrollo de la vida en comunidad. Lo más destacable de esta primera ARDF era la atribución de poder establecer iniciativas de reformas para el Distrito Federal.

La sociedad capitalina al ver que el canal de participación que se les había otorgado, con la elección de assembleistas, era muy limitada; dada su poca injerencia en la elaboración de las leyes, así como su nula presencia en la toma de decisiones del gobierno capitalino; aunado al movimiento que las fuerzas políticas de oposición mantenían en esta ciudad capital, pugno por mayores espacios

Las autoridades federales y del Distrito Federal contemplando esto, vieron la necesidad de adecuar la ley suprema de la nación, con el propósito de dar mayores facultades y atribuciones a la ARDF, pasando, nuevamente, por la mesa de negociación para la Reforma Política del Distrito Federal.

De esta manera, el 25 de octubre de 1993, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico al art. 122, por el que se le otorga facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para el periodo 1994-1997.

Al transformarse en un órgano legislativo, el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 de la Constitución establece de manera expresa las siguientes materias como ámbito de competencia de dicho órgano local de gobierno:

1. Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
2. Presupuesto, contabilidad y gasto público;

3. Regulación de su contaduría mayor;
4. Bienes del dominio público y privado del Distrito Federal;
5. Servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal;
6. Justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno;
7. Participación ciudadana;
8. Organismo Protector de los Derechos Humanos.
9. Civil;
10. Penal;
11. Defensoría de Oficio;
12. Notariado;
13. Protección Civil;
14. Prevención y Readaptación Social;
15. Planeación del Desarrollo;
16. Desarrollo Urbano y Uso de Suelo;
17. Establecimiento de reservas territoriales;
18. Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
19. Protección de animales;
20. Construcciones y edificaciones;
21. Vías públicas, transporte urbano y tránsito;
22. Estacionamientos;
23. Servicio público de limpieza;

24. Fomento económico y protección al empleo;
25. Establecimientos mercantiles;
26. Espectáculos públicos;
27. Desarrollo agropecuario;
28. Vivienda;
29. Salud y asistencia social;
30. Fomento cultural, cívico y deportivo;
31. Mercados, rastos y abastos;
32. Cementerios, y
33. Función social educativa.

De esta manera, aún subsisten materias que son competencia del Congreso de la Unión; en un primer ejercicio, pueden identificarse las siguientes:

1. Seguridad Pública.
2. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
3. Ley de Deuda Pública del Distrito Federal.
4. Expropiación.
5. Responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal y sus trabajadores.
6. Relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

De lo anterior, se desprende la importancia de analizar las limitaciones que aun esta reforma le confirió a la Asamblea de Representantes en el sentido de "Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno..."; redacción que supedita el ejercicio de la facultad legislativa de la Asamblea de Representantes a las posibles modalidades que el Congreso de la Unión establezca en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Casos tan concretos como el que establece el artículo 98 del Estatuto de Gobierno al limitar la posibilidad de crear organismos descentralizados a la Asamblea de Representantes, sujetándola al hecho de que la iniciativa respectiva sea presentada por el Presidente de la República o por el Jefe del Distrito Federal, sin importar que la organización de la administración pública del Distrito Federal sea una materia inmersa en el ámbito de competencia de la Asamblea de Representantes.

Es oportuno destacar lo previsto en el artículo DÉCIMO PRIMERO transitorio de la reforma constitucional, conforme a la cual: "El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto".

Dicha medida posiblemente encuentre su explicación en la inconveniencia de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal pueda modificar ordenamientos cuya naturaleza es también de aplicación federal, ya que de no haberse previsto, las normas que la Asamblea de Representantes elaborara en estas materias, serían también obligatorias para la Federación.

Tal vez una forma de regular esta situación, dejando a salvo la facultad de la Asamblea de legislar en estas materias, hubiera sido invertir la fórmula y disponer que dicho órgano local, no podría modificar los Códigos existentes, los cuales adquirirían naturaleza exclusivamente federal, en el momento en que la Asamblea expidiera los Códigos Locales.

Por otra parte, la manera en que se encuentra redactado el transitorio de referencia, genera una confusión en cuanto a si se trata únicamente de los Códigos de la materia o si se refiere a la materia en sí, sin importar el ordenamiento, en cuyo caso, la Asamblea de Representantes estaría impedida para establecer algún tipo delictivo en cualquiera de las leyes que expida, en tanto el Congreso de la Unión no aprueba el Código Penal Federal.

El estricto régimen de facultades expresas que rige el ámbito de competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, encuentra su fundamento en el último inciso de la fracción IV del artículo 122 Constitucional, donde, después de enumerar las facultades que corresponden a este órgano legislativo se establece: "Las demas que expresamente le

otorgue esta Constitución". Esta redacción difiere substancialmente de la que, para el caso del Congreso de la Unión, contiene la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, precepto que en opinión de Felipe Tena Ramírez "...es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes Federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124 deben pertenecer en términos generales a los Estados".⁶² Dicha fracción, establece como facultad del Poder Legislativo Federal la de "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión, y es conocida por los estudiosos del Derecho Constitucional, como el régimen de "facultades implícitas".

Pues bien, las facultades conferidas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, carecen de esta posibilidad y por lo mismo, ésta no puede ejercer ninguna facultad que no le esté expresamente conferida por la Constitución.

No obstante, cabe reflexionar si la Asamblea de Representantes pudiera arrogarse determinadas facultades cuando legisla sobre materias que la Constitución le confiere, puesto que, si puede regular todas las cuestiones inherentes a alguna de estas materias, con mayor razón puede facultarse a sí misma, para intervenir en la aplicación de dichas normas.

⁶² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México. Porrúa, 1994 p. 116

Otro de los importantes ámbitos de competencia con que cuenta ahora la Asamblea de Representantes es el referido a las cuestiones de derecho financiero en el Distrito Federal, es decir, "...el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber; en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado."⁸³

Esta relevante facultad reafirma la calidad de verdadero órgano de gobierno de la Asamblea de Representantes, ya que constituye un elemento fundamental de la política económica de cualquier Estado, la cual, según Maxwell:

"...consta de cuatro partes: política fiscal, política monetaria, política de deuda y controles directos, las cuales han quedado de hecho incluidas en la política fiscal si se atiende a la significación y amplitud que a la misma se le ha dado"⁸⁴

De esta forma, la política fiscal como parte de la política económica se ocupa de los ingresos y egresos del Gobierno, "...de la relación que existe

⁸³ Garza, Sergio de la, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1973 p. 13

⁸⁴ Cfr. Retchkiman, Benjamin, *Teoría de las Finanzas Públicas*, México, UNAM, 1987 300

entre los mismos y de sus efectos económicos, considerando las funciones que realiza en la actualidad un Estado.”⁸⁵

Por lo que se refiere a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dichas facultades encuentran sustento en la fracción V del artículo 122 Constitucional, donde se establece la facultad exclusiva del Jefe del Departamento del Distrito Federal de formular las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos, “...las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes”, en relación con la primera parte del inciso b) de la fracción IV del mismo artículo que prevé la facultad de dicha Asamblea de “Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.”

Entre las facultades que en esta materia corresponden a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se encuentran:

- Expedición de la Ley de ingresos.- Esta ley, de vigencia anual, “contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingreso, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público: financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación”⁸⁶. En ella se determinan los montos de los ingresos que el Gobierno del Distrito Federal habrá de percibir en el

⁸⁵ Ibidem, p. 389.

⁸⁶ Osornio Corres, Francisco Javier, Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera; México, UNAM, 1992 p. 41

ejercicio fiscal de que se trate, por concepto de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones en ingresos federales, ingresos derivados de financiamiento y cualquier otro tipo de ingreso.

- Expedición o modificación de la legislación tributaria local del Distrito Federal.- Un claro ejemplo de algún ordenamiento sustantivo que establezca normas impositivas en el Distrito Federal, es la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal o el Código Financiero recientemente expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

- Aprobación del Presupuesto de Egresos.- Este presupuesto "...es el medio normativo del cual se sirve adicionalmente el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y sus ingresos. Las diversas necesidades de la población y la propia redefinición del Estado frente a la sociedad, lo convierten en un valioso instrumento de la política económica y administrativa, donde se reflejan las grandes decisiones de Gobierno."²⁷

- Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.- Finalmente, también corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el control legislativo del presupuesto mediante la facultad prevista en el inciso c) de la fracción IV del artículo 122 Constitucional, la que señala:

"Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido, conforme a lo autorizado según las

²⁷ ARDF; Comisión de Finanzas, México, 1994 p. 38

normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del Gobierno del Distrito Federal.”⁸⁸

Adicionalmente, este artículo especifica, tal vez en forma innecesaria que, en caso de observarse irregularidades se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

3.3 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Con el propósito fundamental de entender la importancia de las reformas constitucionales antes descritas, que dan vida, legislativamente hablando, a la Asamblea de Representantes, y por ende a la importancia que adquiere el elegir a los Asambleístas que ahí nos representan, es necesario abarcar los demás artículos constitucionales modificados en octubre de 1993, con la intención de ver los alcances que se tuvieron en el desarrollo democrático de la Ciudad de México, construyendo con ellos un peldaño más para la consolidación de un Congreso Local, que de entrada a la

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, IFE, 1996; Art. 122.

conformación del Distrito Federal como una entidad federativa con plenos derechos.

Carlos F. Quintana Roldán considera que la reforma de 1987 fue "...un avance importante en la descentralización del Distrito Federal, la creación de la Asamblea de Representantes integrada por 66 representantes electos por votación popular directa, 40 según el principio de mayoría relativa y 26 según el principio de representación proporcional."⁸⁹ Según este autor, la ARDF asumió muchas de las funciones de los cabildos municipales, básicamente, en lo referente a su actividad legislativa, puesto que se le otorgaron facultades para la expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en un gran número de materias municipales como son: abasto, agua y drenaje, alumbrado público, construcciones, seguridad pública, tránsito, recolección de basura, tratamiento de basura, etc.

A partir de las reformas de octubre de 1993, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119, así como la derogación de la fracción XVII del artículo 89, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, se estableció una nueva estructura organizativa y un nuevo funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, modificaciones que serán examinadas a continuación.

⁸⁹ Quintana Roldán, Carlos F : *Derecho Municipal*; México, Porrúa, 1995 p 113

Debe subrayarse que en lo subsecuente los artículos que se mencionen se refieren a preceptos constitucionales.

Al artículo 31, fracción IV, se agregó la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos del Distrito Federal, anteriormente, solo estipulaba "...de la Federación, Estado y Municipio en que radican..."

El artículo 43 estipula que las partes integrantes de la Federación son los 31 estados y el Distrito Federal, es decir, no se le considera como un estado, sino como la sede de los poderes Federales, de donde implícitamente se sobre entiende que deben ser para el Distrito Federal, los mismos que rigen para la Federación.

El artículo 44 reafirma el concepto anterior al aclarar que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Una desacertada modificación es la efectuada al artículo 73 puesto que en la fracción VI se confiere al Congreso la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes, en lo que a materia tributaria se refiere la fracción VII, se contradice puesto que otorga al mismo Congreso, literalmente, la facultad "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", supuestamente en el nivel federal y el Distrito es Federal, o cuando menos esa denominación le otorga el artículo 44.

La misma fracción VI del artículo 73, en su base 3a, estipula que la Asamblea de Representantes tiene como facultades, entre otras, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, recibir informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de presupuestos y programas y elaborar un informe anual que remitirá a la Cámara de Diputados, en contravención al artículo 71, le concede indebidamente la facultad de iniciar leyes o decretos. Facultad reservada al Presidente, cámaras, Congreso y a las legislaturas de los Estados.

La base 5a, del artículo, en estudio, sienta las bases para la organización del poder judicial del Distrito Federal, mediante un Tribunal Superior de Justicia; asimismo, aclara que el Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente. (Base 6a.).

La reforma del artículo 74, retira a la Cámara de Diputados la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto del gobierno del Distrito Federal; de la misma forma mediante modificación al artículo 79, fracción II, excluye la atribución de recibir la protesta de los magistrados del Distrito Federal.

Dentro de la misma iniciativa de reformas, aprobada, en el artículo 89 se le retira al Presidente de la República la facultad de remover y nombrar libremente al jefe de gobierno del Distrito Federal, derogándose la fracción XVII que facultaba al Ejecutivo para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En el texto del artículo 104, fracción IV, se incluyen también los asuntos que pueden conocer los tribunales de la Federación, los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Respecto al texto del artículo 122 citado en el punto que antecede, se puede concluir, que su contenido no corresponde al nivel constitucional federal, puesto que en esencia, se trata de la constitución política resumida del Distrito Federal.

Puede decirse que contrario a lo que piensan algunos tratadistas como Rodolfo Cartas Sosa y Jesús González Schmall, entre otros, aún con las reformas, adiciones y derogaciones de 25 de octubre de 1993, el Distrito Federal aun no adquiere el mismo *estatus* que los treinta y un estados federados puesto que no se atiende a lo que preceptúa el artículo 40 constitucional, no es libre y soberano, además el pueblo no ejerce su soberanía por medio de sus propios poderes, cuando menos en lo que se refiere al Ejecutivo del Distrito Federal, éste no es electo en la forma democrática a que hace referencia el artículo 116 de la Carta Magna y definitivamente no ha adoptado para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, ni tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa: el Municipio Libre como lo exige el artículo 115 de la Constitución.

La ficticia división de poderes en el Distrito Federal según las reformas constitucionales del 25 de octubre de 1993, de acuerdo con el artículo 122 constitucional, fracción I, inciso b), los órganos locales de gobierno son:

- El Jefe del Distrito Federal: Función Ejecutiva (Delegada del Presidente de la República).
- La Asamblea de Representantes: Función Legislativa.
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: Función Judicial.

3.4 EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Uno de los avances que se tiene que contemplar para el presente estudio, con el propósito de entender los pasos que se están dando rumbo a la consolidación plena de los derechos y garantías de los ciudadanos para elegir a sus autoridades, la forma de gobierno, así como su *estatus* de entidad federativa, es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permite regular la vida política, económica, administrativa, social y cultural de la Ciudad de México.

Sin embargo, hay que establecer que también funge como un mecanismo que permite tener sujeta no sólo a la Asamblea de Representantes, máxime con las atribuciones que le dio la Constitución para legislar; sino a la cada vez más demandante sociedad capitalina.

Este Estatuto de Gobierno fue establecido el mismo día en que se le confieren facultades legislativas a la ARDF.

La Reforma Constitucional del 25 de octubre de 1993 ofrece una desmedida contradicción ya que si bien, concede a la ARDF la función legislativa, conserva como atribución o facultad del Congreso de la Unión la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a legislar en el Distrito Federal, en las materias no concedidas a la Asamblea.⁹⁰

Con todo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (el Estatuto) es esencialmente la Constitución Política del Distrito Federal; aunque en opinión del ex-presidente de la Unión de Colonos de Las Lomas de Chapultepec, Fernando F. Lerdo de Tejada "... El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no es una constitución local, pero tampoco se trata de una ley ordinaria ni de una ley orgánica, la importancia y la jerarquía ámbito material de validez hacen de este ordenamiento una ley única en su género".⁹¹

Según el Diputado Lerdo de Tejada "...El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es un documento complejo tanto en su naturaleza jurídica como en su contenido. La Constitución le encomienda la regulación de importantes materias que van desde cuestiones de estricto derecho político como la distribución de atribuciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno en la ciudad o la organización de la administración pública del Distrito Federal, hasta materias con un alto contenido social como la integración de los Consejos de

⁹⁰ Véase. Constitución Política ... op cit., Art. 73, Frac. IV

⁹¹ Véase. Constitución Política ... op cit., Art. 73, frac. VI

ciudadanos que en cada Delegación participarán en la gestión, supervisión y, en su caso consulta o aprobación, de aquellos programas que para las delegaciones determinen las leyes correspondientes.

La difícil encomienda para el legislador respecto del Estatuto de gobierno radicó en establecer los criterios conforme a los cuales se distribuirían las competencias mas importantes del Gobierno de la Ciudad entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones que habrán de verificarse entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno.

Otro de los retos que enfrentó el documento, consistió en establecer los derechos y obligaciones de carácter público, así como las bases para la integración, por medio de elección directa en cada Delegación de los Consejos de ciudadanos. Cuestiones por demás importantes que constituyen los espacios con que contarán los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal, para su participación en el gobierno de la Ciudad".⁹²

De acuerdo con el artículo 32 del Estatuto el Poder Ejecutivo del Distrito Federal lo encabeza el Presidente de la República quien a su vez lo delegará a partir de 1997 en la persona que seleccione entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados o Senadores electos en el Distrito Federal, siempre y cuando pertenezcan al partido con mayoría en la Asamblea de Representantes, nombramiento que este órgano deberá ratificar en un plazo no mayor de cinco días; si hubiera rechazo, formulará un segundo nombramiento, si

⁹² *Ibidem*, Art.2º.

éste también fuera rechazado, el nuevo nombramiento corresponderá al Senado, bajo las mismas circunstancias, son facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- II. Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y ejecutar los mismos, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, cuando así lo determinen éstos;
- III. Expedir los reglamentos gubernativos para la ejecución y desarrollo de las leyes que emita la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- IV. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en este Estatuto o en las leyes;
- V. Nombrar y remover con aprobación del Presidente de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- VI. Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

- VII. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;**
- VIII. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal convoque a sesiones extraordinarias;**
- IX. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la Cuenta Pública del año anterior;**
- X. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;**
- XI. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e informar igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al rendir la Cuenta Pública;**
- XII. Formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad.**
- XIII. Presentar por escrito a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;**

- XIV. Remitir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dentro de los 45 días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;
- XV. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;
- XVI. Ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el Presidente de la República.
- XVII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XVIII. Informar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;
- XIX. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;
- XX. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado;
- XXI. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y otros ordenamientos⁹³

⁹³ Ibidem, Art. 67

De acuerdo con el Estatuto, el primer Jefe del Distrito Federal que será nombrado mediante el procedimiento descrito, iniciará su mandato el 2 de diciembre de 1997 y lo concluirá en los términos constitucionales el 2 de diciembre del año 2000, fecha en que concluye también el gobierno sexenal, el ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del D.F., en cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo y sólo podrá ser removido por el Senado o por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el D.F.

La Función Judicial, conforme al artículo 122 constitucional, fracción VII, se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, por Jueces de Primera Instancia y por los de Paz, Fauzi Hamdan Amad externa que "... se reitera que los Magistrados durarán seis años y en caso de ser ratificados, tendrán el carácter de inamovibles y solamente podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución, otorgándose, por otro lado, la autonomía para que el Tribunal Superior elabore su propio presupuesto de egresos, el cual será incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal."⁹⁴

En lo que respecta a la persecución del delito, la ley establece que el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General de Justicia que será nombrado y removido por el Jefe del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la República.

⁹⁴ Hamdan Amad, Fauzi, "Algunas consideraciones en torno a las reformas judiciales", La Modernización del Poder Judicial Mexicano, México: Porrua, 1994, pp. 20-21.

Aún cuando la Asamblea de Representantes debe aprobarlo, el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal corresponde al Jefe de Gobierno, los requisitos para ser Magistrado son similares a los que la Constitución Federal establece para los de la Suprema Corte en su artículo 95.

La Asamblea de Representantes es considerada tanto por el artículo 122 constitucional como por el artículo 8o. del Estatuto de Gobierno del D.F., como el órgano encargado de la función legislativa, pero de una forma demasiado *Sui generis* puesto que su campo de acción no va más allá del que el artículo 115 constitucional reserva para los Ayuntamientos de los Municipios; además que el equivalente a la Constitución Local, como es el Estatuto de Gobierno, es expedido por el Congreso de la Unión, lo cual convierte al órgano legislativo del D.F., en subordinado del Federal, lo que en Derecho significa un absurdo régimen de excepción, si como lo consideraron los legisladores federales en el artículo 2o. del Estatuto, su naturaleza jurídica es la de una entidad federativa, entonces le deben ser aplicables los preceptos que la Carta Magna contiene respecto a las demás entidades federativas.

No obstante lo anterior como se citó, la III Asamblea de Representantes del D.F. está formada por 40 representantes electos por votación mayoritaria relativa y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional y sus respectivos 66 suplentes; los requisitos que deben reunir son los mismos que los

diputados federales, la duración de su cargo es de tres años y sus atribuciones constitucionales son:

- a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deportes; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación al medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y establecimientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

- b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.
- d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal.
- e) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;
- f) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

- g) **Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integran, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.**
- h) **Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción.**
- i) **Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior; e**
- j) **Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.**

3.5 LOS CONSEJOS CIUDADANOS.

La creación de los Consejos Ciudadanos, hizo más evidente la falta de representatividad que tienen los capitalinos. Pensado que podría ser de alguna u otra manera una especie de cabildo, los consejeros ciudadanos no fueron más que un malogrado intento de participación ciudadana, demostrado por la pirrica votación que se dio en noviembre de 1995.

Sin embargo, se puede observar que la presión ejercida por la ciudadanía del Distrito Federal, a través de los diferentes acontecimientos, no sólo en términos políticos, como las diferentes consultas públicas, de las cuales ya se han dado

cuenta aquí, sino de la movilización ciudadana a partir del sismo de 1985, o el plebiscito del 21 de marzo de 1993, donde se consultó a la ciudadanía:

- 1.- ¿Debe tener el Distrito Federal gobernantes electos popularmente?
- 2.- ¿Debe existir un Congreso Local para el Distrito Federal?
- 3.- ¿Debe transformarse el Distrito Federal para ser considerado el estado 32 de la federación?

Todo ello motivo a que existiera este tipo de representación.

Esta representación, como se recordará, fue una de las modificaciones "sustanciales" a las que pudieron llegar los partidos políticos y el gobierno capitalino, en ese entonces comandado por el Lic. Manuel Camacho Solís, a propuesta del Partido Acción Nacional, en las reformas de 1993, ya que se incluiría en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la figura antes mencionada.

Desde su concepción en una Ley de Participación Ciudadana, se observó que no era el canal de representación que la sociedad capitalina esperaba, toda vez que no inscribía a los partidos políticos, como el medio para acceder al puesto de Consejero Ciudadano; tachándose como una ley anticonstitucional.

El Estatuto determina en su Título Sexto de los Consejeros Ciudadanos, la integración en cada Delegación del Distrito Federal por elección directa, por voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, de Consejos Ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana.⁹⁵

⁹⁵ Ibidem, Art 120

Esta modalidad trato de complementar las funciones representativas de diputados y asambleístas.

El procedimiento para contender por un cargo de Consejero Ciudadano, contradice el espíritu del artículo 41 constitucional, puesto que este estipula que : "... los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".⁹⁶ Dado que dejaron fuera a los partidos políticos de dicha elección, aún cuando el propio Estatuto de gobierno, en su versión original de 1994, consideraba a los mismos para ser el conducto y poder acceder a este tipo de representación ciudadana..

Conforme a lo estipulado por el Estatuto de Gobierno en su artículo 121, el número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada delegación se determinará de acuerdo a las siguientes reglas:

- I. Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la Delegación habrá 15 Consejeros;
- II. Por cada 50, 000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habrá un Consejero; y
- III. En todo caso, a cada Delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros.

⁹⁶ Constitución Política ...op cit. Art. 41.

De igual forma el artículo 123, del ordenamiento citado, estableció que los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional.

Los Consejeros Ciudadanos propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el mismo carácter. Los Consejeros Ciudadanos suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios. Los Consejeros Ciudadanos propietarios no podrán ser electos para el período siguiente con el carácter de suplentes.

Los Consejos de Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años. La ley determinará la fecha de elección, misma que será en el mes de junio y se instalarán en el mes de agosto.

La ley de participación ciudadana seguirá lo relativo a la obligación y declaración de validez de las elecciones de los Consejeros Ciudadanos, así como las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlo valer. Al efecto se suscribirán convenios con las autoridades federales electorales, son requisitos para ser miembro de los Consejos Ciudadanos:

- I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Residir en el área vecinal de que se trate de la Delegación correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección;
- III. No haber sido condenado por delito internacional alguno; y

IV. No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la delegación correspondiente.

Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en pleno y en comisiones, a las sesiones del pleno, deberá asistir el delegado respectivo, el cual participará en las mismas con voz pero sin voto.

La presidencia del Consejo se rotará entre los Consejeros Ciudadanos en los términos que establezca la ley.

Por otro lado, los Consejos Ciudadanos tienen las siguientes funciones:

- I. Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materia de:
 - a) Seguridad pública;
 - b) Servicio de limpieza;
 - c) Agua potable;
 - d) Protección Civil;
 - e) Atención social, servicios comunitarios y presentaciones sociales;
 - f) Parques y jardines;
 - g) Alumbrado público;
 - h) Pavimentación y bacheo;
 - i) Recreación, deporte y equipamiento;
 - j) Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y
 - k) Mercados.

La aprobación de los programas operativos anuales a que se refiere esta fracción, tendrá carácter vinculatorio y se sujetará a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

II. Recibir informes o quejas de los habitantes de la Delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servidores públicos de la Delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que normen la conducta de aquéllos. Con base en el análisis de la información y las quejas, solicitarán en su caso, al Delegado la presencia de los servidores públicos de que se trate, ante una de sus comisiones o su pleno, para efectos de plantearle el contenido del informe o queja; en función de la entrevista, el Consejo hará del conocimiento de la autoridad competente el asunto, a fin de que se sigan los procedimientos legales respectivos.

III. Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia Delegación sobre las resoluciones respectivas.

IV. Podrán, como gestión ante la Delegación:

a) Proponer la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gastos públicos, sean

- considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la Delegación respectiva;
- b) Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento del Delegado las deficiencias en su prestación, con objeto de que sean corregidos a la brevedad posible;
 - c) Proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano;
 - d) Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública;
 - e) Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;
 - f) Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente;
 - g) Participar, por conducto del integrante que designe el Pleno del Consejo, en las comisiones y comités que para la atención de los problemas de la Delegación sean creados, y
 - h) En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, legítimos de los habitantes de la Delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.
- V Conocer y opinar respecto del informe anual de las actividades del delegado;

- VI. Opinar sobre todos aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia para la Delegación, someta a su consideración el Delegado;
- VII. Solicitar, por conducto del Delegado, la presencia de los tribunales de las unidades administrativas de la Delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate;
- VIII. Participar en el cumplimiento del programa de la Delegación en materia de uso de suelo, plan parcial de desarrollo en los términos de este Estatuto y las leyes correspondientes;
- IX Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y a ciudadanos que destaquen por su actividad en beneficio de la Delegación; y las demás que establezcan el Estatuto y las leyes.

En la función que las leyes atribuyan a los Consejos Ciudadanos, se atenderá a los siguientes criterios:

- I. A través de la aprobación, los Consejos Ciudadanos decidirán sobre programas operativos anuales delegacionales, a cuya ejecución procederá la Delegación cuando exista acuerdo favorable de su Pleno, el que emitirá en el plazo que las leyes establezcan.

II. A través de la consulta, los Consejos Ciudadanos podrán proporcionar a la Delegación, opiniones, criterios e información tendientes a mejorar y optimizar la ejecución de programas delegacionales.

Las opiniones que se emitan respecto de los programas que sean sometidos a consulta no tendrán carácter vinculatorio para las Delegaciones, en todo caso, los titulares de las mismas informarán por escrito al respecto.

III. A través de la supervisión, los Consejos Ciudadanos revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la Delegación, que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el Delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el Jefe del Distrito Federal, los informes sobre dicha ejecución. Asimismo podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servidores públicos o al público o a la ejecución de obras. Conforme a las evaluaciones que practiquen, presentarán en su caso, por acuerdo de su Pleno informes a las Delegaciones.

Las Delegaciones darán respuesta a las sugerencias presentadas por los Consejos Ciudadanos; y

IV A través de la gestión, los Consejos Ciudadanos podrán solicitar a la Delegación, la realización de acciones de gobierno o ejecución de obras o prestación de servicios a cargo de la Delegación correspondiente. La Delegación de conformidad con las disponibilidades presupuestales, las

normas aplicables así como con los programas vigentes responderá a dichas solicitudes.

Ante las atribuciones que le confiere el Estatuto de Gobierno, a este órgano ciudadano, se levantan críticas hacia esta forma de participación ciudadana, ya que, como lo dice el propio documento legal citado, los Consejos de Ciudadanos solo tienen facultad para la "... intervención 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 determine el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes".

Ello indica que se limitan a vigilar y supervisar el desarrollo de las políticas públicas que implementan las Delegaciones Políticas, validando su implementación.

Por lo expuesto, se puede establecer que fue un mal intento de querer acallar aquellas voces y anhelos de participación de los capitalinos.

CAPÍTULO IV EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA ENTIDAD FEDERATIVA (Propuesta de Reformas)

Aun cuando han existido múltiples problemas por la democratización del Distrito Federal, las condiciones, de alguna manera, han ido determinando una serie de cambios que prácticamente han consolidado la estructura que el artículo 115 Constitucional estipula para los estados de la Federación en lo concerniente a la división republicana de los poderes, faltando sólo que este gobierno además sea representativo y popular y adopte como base de su división territorial y de su organización política y administrativa , el Municipio Libre.

En este apartado se hace una revisión general de la situación actual del Distrito Federal y la forma en que su estructura político-administrativa contribuye a que se encuentren dadas las condiciones para que se transforme en el Estado del Valle de México como lo ordena el artículo 44 Constitucional.

4.1 EL DISTRITO FEDERAL COMO ENTIDAD FEDERATIVA

La reforma de fecha 25 de octubre de 1993 realizada al artículo 31 de la Constitución, por medio de la cual se hace explícita la obligación de los mexicanos residentes en el Distrito Federal para contribuir para los gastos

tanto de la Federación, del nuevo Distrito o del Estado y Municipio en que residan⁹⁷, determina que de la misma forma sean ampliados sus derechos ciudadanos, igualándolos a los residentes de las demás partes que conforman la Federación.

Por lo tanto se hace indispensable que al Distrito Federal se le conceda el *estatus* de entidad federativa, creándose un nuevo estado en el territorio del Distrito Federal con sus tres poderes y sus formas democráticas y constitucionales de gobierno. Sin remontarse, desde luego, a los antecedentes municipales del período colonial, establece cuáles fueron las decisiones originales del Constituyente de 24 con el establecimiento de sólo una área de dos leguas a la redonda de la antigua ciudad de México, o sea, de 8 mil 800 metros para la sede de los poderes federales, dejando al resto del territorio y a la población en la absoluta libertad y derecho de elegir a sus gobernantes.

Traza también la historia del régimen municipal que casi sin interrupción desde mediados del siglo XVI hasta 1928, existió en este territorio de la República. Recuerda, con puntualidad, el debate del Constituyente de 1857, y las voces que de modo claro defendieron no sólo el carácter de entidad federativa que tiene el Distrito Federal desde la Constitución de 24 sino el derecho a tener autoridades locales libremente electas. Se recuerda, por ejemplo, la voz de Francisco Zarco, quien se pronunció por la capacidad del Distrito Federal para ejercer todos los derechos soberanos de una entidad

⁹⁷ Véase Constitución Política op cit. Art. 31. Fracción IV

federativa, dijo: "Se ha dicho que es imposible que existan, en un mismo punto, el gobierno federal y el de un estado", y así se propaga una idea falsa de federación, y se pinta al Gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto está a su alrededor, ¿porqué el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal ha de ser un obstáculo para la libertad local?⁹⁸

Se recuerda, por ejemplo, también la voz de Ignacio Ramírez, cuando dijo: "Una vez proclamada la existencia de un estado, el Congreso mismo no tiene facultad para suspenderlo en el pleno ejercicio de su soberanía"⁹⁹

De ningún modo es justo que el Distrito Federal quede en una situación anónima y precaria. Se habla mucho de conflictos de poderes locales y generales, pero esos no son sino vanos pronunciamientos. Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder se verá que es imposible que se choquen.

Existen también pasajes del Constituyente de 1917, en el que se logró rescatar el régimen municipal para el Distrito Federal, que había sido suspendido durante el régimen de Díaz, y luego, las razones de unidad, de mando que llevaron al general Alvaro Obregón en el empeño de su reelección a cancelar el régimen municipal en esta ciudad por intereses estrictamente estratégicos, políticos y militares, pero con total desapego por la historia y la tradición constitucional de nuestro país.

⁹⁸ Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, *Reforma de la Capital*, México, PRD, 1994 p 35

⁹⁹ *Ibidem* p 37

Se trata simple y llanamente, de devolverle al Distrito Federal los derechos plenos de una entidad federativa, no se trata, por distintos medios y procedimientos, de crear una estructura política de excepción, cualquiera que sea el nombre y la modalidad que se encuentre.

En este proyecto se parte del supuesto de que todos los habitantes de la República Mexicana tienen el derecho inalienable de elegir a sus gobernantes, y por lo tanto debiera existir un poder ejecutivo con las funciones que les son propias para esta población de cerca de 9 millones de habitantes. Es necesario el establecimiento de un poder legislativo en el Distrito Federal habida cuenta de que el Congreso de la Unión, que tiene hasta ahora estas funciones, poco y escasamente ha contribuido a hacer leyes para esta entidad federativa. Aquellas de carácter presupuestal que actualmente discutimos y nada más. Es difícil encontrar en la traza histórica de este Congreso de la Unión una verdadera preocupación legislativa por lo habitantes de la ciudad. No son ni las preocupaciones ni las iniciativas de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, provenientes la gran mayoría de ellos, de otra entidades federativas.

En 1994 se eligieron para la Cámara de Diputados, de un total de 500 Diputados, solamente 40 Diputados del Distrito Federal, lo que representaba el 8%. En 1997, del mismo total solamente se eligieron 30 Diputados, lo que representa el 6%.

Hay una historia breve, pero ya abundante en la legislación de las dos últimas entidades que se convirtieron en estados de la Federación: Baja California Sur y Quintana Roo, a menos de veinte años de haber sido declarados estados de la Federación, tienen Congresos que legislan, que se preocupan por las cuestiones de su Estado. Fue entonces cuando debiera haber desaparecido el régimen de Distritos y Territorios Federales .

El Distrito Federal es un asunto pendiente, toda vez que existe un desfazamiento jurídico y político con las demás entidades que conforman este país. Por lo tanto, es necesario el restablecimiento del régimen de municipios. Esto es, el derecho a elegir a los presidentes municipales, regidores y síndicos, que conforman a las autoridades municipales. Ese es el régimen Constitucional para determinar el núcleo mismo del Gobierno local en este país y la demarcación jurisdiccional y territorial de la República. Ningún argumento que pudiera suponer la incapacidad municipal para hacer frente a los problemas de la comunidad que pudiera argumentar la densidad demográfica como impedimento para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, podrá invocarse.

Con ese criterio se suspendería el régimen municipal en la ciudad de Guadalajara, en la ciudad de Puebla, en la ciudad de Monterrey, en Cd. Juárez, y en todos aquellos puntos de la República densamente poblados, sin excluir, desde luego, los municipios vecinos, aledaños y conurbados del Estado de México.

La devolución de un gobierno propio a los habitantes de esta entidad federativa corresponde, pues, no sólo a la historia de la tradición republicana del país, sino también a un derecho inalienable de los ciudadanos y a una práctica democrática común en todos los países y en todas las grandes ciudades del mundo. Véase el caso de la capital estadounidense, quien ya cuenta con la posibilidad de elección del alcalde. O más recientemente el caso de Buenos Aires, Argentina.

Conviene enfatizar que si bien la instalación de los municipios, así como la restitución de los derechos político-electorales, para elegir gobernador y presidentes municipales, es una de las conquistas más anheladas de varias generaciones de ciudadanos del Distrito Federal, para que con ellos se de la democratización de las decisiones del gobierno de esta entidad; también es cierto que no es la solución total de los graves problemas que aquejan a ésta gran ciudad.

Indudablemente que la participación ciudadana y por ende la democratización de los mandos que ejercen el poder y dictan los lineamientos de gobierno en el Distrito Federal, constituye un estabón enorme en la reconstrucción de esta ciudad capital, no por ello es necesario conformarse, ya que la complejidad de problemas que han ido aquilozándose en el transcurso de 1928, año en que pierde la posibilidad de elegir presidentes municipales, a la fecha, requiere que se le den soluciones administrativas de igual importancia que las políticas, pero que sin las primeras no se estaría resolviendo del todo el

problema; para lo cual se requiere establecer políticas públicas coherentes y realistas por las cuales se deberá luchar de una manera igualmente impetuosa a como se ha exigido la democratización.

4.2 PODER EJECUTIVO

El artículo 122 de la Constitución Política, de la reforma del año de 1993, señala que "...El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos..."¹⁰⁰, a este texto deberá agregarse: *"el cual se encontrará en el área geográfica que para el efecto señale, en lo que respecta a sus límites y extensión, el Congreso de la Unión"*

El resto del artículo 122 debe ser derogado por atentar contra los derechos ciudadanos capitalinos y además, al restringirse el área del nuevo Distrito de la Federación a la necesaria para alojar las diferentes dependencias de los tres Poderes de la Unión y cancelarse la soberanía que se les concede sobre los residentes sin que ellos la hayan delegado mediante una votación popular.

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op cit, Art 122

Reconocer el derecho constitucional de votar que asiste a los ciudadanos que viven en esta ciudad, es asunto que ha sido discutido mucho antes de que en 1928 la ciudad perdiera su régimen municipal.

Hoy, empero, la cuestión adquiere vibrante actualidad. Una viva conciencia cívica que han madurado los ciudadanos al defender con mayor ahínco el respeto a sus derechos electorales así lo determina. La exigencia de participación democrática se exagera al agravarse los sacrificios que significan para la población procesos inconsultos de remodelación de la economía y la recomposición de los apoyos y servicios públicos. Harán bien las autoridades capitalinas y el Presidente de la República en darle al asunto su debida prioridad al sentir mayoritario, promoviendo la legislación necesaria para la creación del estado 32.

Pero es precisamente la posibilidad de extender el ejercicio de la democracia electoral a la región que abarca 20% de la población nacional, 50% de la producción industrial del país, 45% del comercio, 53% de los salarios de empleados y obreros, en fin 40% del PIB, lo que ha hecho vacilar a las autoridades¹⁰¹.

La libertad de los capitalinos de elegir a sus propios gobernantes sigue estrellándose contra los que todavía piensan según los antiguos cánones de los años treinta, de un ebullente México postrevolucionario donde la suprema

¹⁰¹ Plataformas Electorales para el Distrito Federal 1994, México, IFE, 1994 pp. 4 y 30

prioridad era pacificar al país y mantenerlo bajo una firme disciplina política centralizada que se valía, entre otros instrumentos, de un indiscutido control electoral.

Para personas que quieren conservar el *estatus* quo, una entidad predominante como es el Distrito Federal, es en estos momentos asunto de cimbrante preocupación. Ello ante los ojos de los que entienden que compartir el poder no es ampliarlo sino perderlo.

La conveniencia o inconveniencia de dar el voto a la ciudadanía capitalina es en realidad decisión netamente política. Es una cuestión que se sobrepone a los factores jurídicos, económicos, administrativos, sociales o logísticos, que se suelen mencionar al considerarse las posibles opciones de la constitución del estado 32.

No se trata de que vayan a desempacar los escollos inmensos que asuelan a esta ciudad, simplemente porque su ciudadanía elija directamente a sus gobernantes. Creemos firmemente, empero, que los imponentes retos de agua, contaminación atmosférica, transporte y vialidad, vivienda y seguridad pública y tantos otros, tendrán una solución más eficaz cuando las decisiones y los esfuerzos de autoridades, libremente elegidas sean respaldadas por una población que las haya llevado a sus puestos, mediante elecciones periódicas, libres, universales, secretas e imparciales.

La cuestión de que si la ciudad de México ha de continuar o no siendo sede de los poderes federales tampoco tiene que ver con la sustancia del tema.

Habría sobradas razones para trasladar los poderes federales a una ciudad distinta, nueva o no, seleccionada por su ubicación central, su abastecimiento seguro de agua, su clima amable, sus comunicaciones fáciles y expeditas, su suelo firme, y su cercanía a áreas pintorescas, todo lo cual haría de la Capital de la República un lugar grato y manejable. Esto sería más sensato que seguir invirtiendo presupuestos astronómicos que, cada vez más exorbitantes, servirán apenas para mantener a niveles actuales los servicios públicos.

El tema de la democratización del Distrito Federal es importante nacionalmente, porque en él hay un espejo de la actitud hacia la democratización electoral a escala nacional que tienen las autoridades actuales. No existen razones de suficiente peso para privar a los habitantes de la ciudad de México de su derecho constitucional de elegir a sus presidentes municipales, diputados locales y gobernador. No hay por qué seguir perdiendo las oportunidades que esta apertura presentaría para mejorar en ella la calidad de vida.

Una vez constituido el nuevo estado, podrían innovarse usos para la prometedora figura del referéndum ciudadano para decisiones municipales de casi toda índole, particularmente en materia de obras públicas y para optar entre empleos alternativos de presupuestos disponibles. La nueva estructura dará oportunidad para cimentar mejor las reuniones y actividades de los comités de manzana y asociaciones de residentes al ofrecerles una eficacia mayor para su labor de protección de los intereses concretos de sus miembros

y de servicios indispensables, como por ejemplo, la mejor capacitación del capitalino en oficios productivos que lo sustenten en las crudas épocas de crisis económica que se vive. La mejor instrucción en materia electoral, indispensable para el cumplimiento de las vías de la democracia, sería asimismo alentada con la nueva realidad del voto efectivo. En contraste con lo que sucede con otros Estados de la República, la compacta dimensión de la nueva entidad facilitaría estos y muchos otros ejercicios ciudadanos.

Este es el principal instrumento que la estructura política puede ofrecer para fortalecer en forma definitiva una mancomunada acción ciudadana que resuelva, con sus autoridades, los problemas conflictivos de esta gran ciudad. Las condiciones nacionales además así lo piden y es el momento de actuar.

Reconocer que el concepto "Distrito de la Federación o Distrito Federal" sólo hace referencia al sitio sede de los Poderes Federales, pero que de ninguna manera les concede autoridad sobre los ciudadanos locales en las materias que la Constitución otorga a los poderes estatales y municipales en sus artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120 y 121; es simple y llanamente reconocer sus Derechos Humanos y Políticos desde el punto de vista universal.

En atención a los preceptos que la Constitución establece para los gobernadores, los requisitos, forma de elección y funciones del jefe de gobierno del Distrito Federal, deberá ajustar su mandato a lo establecido en nuestra carta magna, toda vez que son parámetros que deben acatar todas las

entidades federativas. Por ello, a continuación se describirán los requisitos que deben contemplarse para quien detente el poder ejecutivo local:

1. Su mandato durará seis años (Constitución Política, Art. 116, fracción I), su elección será directa y en los términos que dispusieran las leyes electorales locales, respectivas.

2. Serán irrelegibles como interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho, siendo su origen la elección popular, ordinaria o extraordinaria.

3. Estarán obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales (Constitución Política, Art. 120)

4. Tendrá las prohibiciones contenidas en los artículos 117 y 118 de la Constitución, tales como:

a) Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.

b) Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

c) Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

d) Prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

e) Gravar la circulación, ni el consumo de artefactos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

f) Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

g) Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

h) Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

i) Establecer derechos de tonelaje; ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

j) Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

k) Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos dará cuenta inmediata al Presidente de la República.

4.3 PODER LEGISLATIVO

En el renglón legislativo es donde mayores problemas pueden surgir por la modalidad que reviste la Asamblea de Representantes. órgano legislativo del Distrito Federal, cuyos miembros actuales suman 66 más sus respectivos suplentes, en tanto que la Constitución en su artículo 116, fracción II, establece un mínimo de 7 representantes, a las legislativas locales cuando su población no llegue a 400 mil habitantes . y 11 cuando se supere la cifra de

800 mil. Para el Distrito Federal, lo ideal sería de dos representante para cada uno de los 16 municipios en que se dividiría la nueva entidad, aún considerando que la zona federal quedara circunscrita a lo que ahora se denomina como Centro Histórico, ampliada hasta la avenida del Congreso de la Unión por el costado oriente, sitio en el que se localiza el Palacio Legislativo.

Al crearse un verdadero cuerpo legislativo local, debe derogarse la fracción VI del artículo 73 Constitucional que confiere al Congreso funciones legislativas sobre el Distrito Federal. Esta misma fracción determina el número de Representantes con que debe contar la Asamblea, 40 electos por votación mayoritaria relativa y 26 por el principio de representación proporcional, 66 Representantes en total, en el caso de nuevo cuerpo legislativo, se deberá revisar el número de sus diputados con el propósito de hacer representativo este órgano a las necesidades del Distrito Federal. Un requisito indispensable que se agregaría sería que todo aspirante al Congreso Local tendrá que ser de la demarcación de la diputación por la cual contendia.

De esta forma el Congreso local tendría como atribuciones las mismas que la Constitución Política establece para las demás entidades federativas, toda vez que se trata de implantar una verdadera entidad federativa, no un estado *sui generis*. Ante ello, se desarrollan las siguientes facultades:

1. **Suspender ayuntamientos (gobiernos municipales) declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga. (Constitución Política; Art. 115, fracción 1)**
2. **Dictar bandos y ordenanzas en materia de educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, espectáculos públicos y deportes, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda, preservación del medio ambiente, explotación de minas, construcciones y edificaciones, tratamiento de aguas, racionalización y seguridad en el uso de energéticos, transporte urbano y establecimientos, fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, turismo y servicios de alojamiento, trabajo no asalariado y prevención social, acción cultural.**
3. **Proponer al gobernador la atención de problemas prioritarios.**
4. **Recibir para su aprobación y revisión las Leyes anuales de Ingresos y Egresos del Gobierno de la entidad.**
5. **Citar a los servidores públicos para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Gobierno de la entidad.**

6. Convocar a consulta pública.
7. Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
8. Expedir la Constitución Política local.

Al recuperarse en lo que es actualmente el Distrito Federal la forma de gobierno republicano, representativo, y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, perdida en 1928; los municipios deben ser administrados por un ayuntamiento de elección popular directa y por lo tanto sin que exista ninguna autoridad intermedia entre éstos y el gobierno de la entidad.

La organización ideal de cada ayuntamiento ciudadano sería:

- Un presidente municipal.
- Dos Síndicos.
- Once regidores de mayoría relativa y cinco regidores de representación proporcional.

Los Ayuntamientos deben sesionar para resolver los puntos de su competencia cuando menos tres veces por semana, y se deben renovar cada tres años, de la misma forma que los diputados locales y en los términos del artículo 115 constitucional tendrían las siguientes atribuciones:

1. Estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
2. Expedir las bases normativas sobre bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción.
3. Manejar los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillada, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.
4. Administrar libremente su hacienda.
5. Percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
6. Recibir las participaciones federales correspondientes.
7. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Los Síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

1. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;
2. La representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal
3. Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por la leyes respectivas;
4. Presidir a aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;
5. Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidados;
6. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.
7. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
8. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previo comprobante respectivo;
9. Cerciorarse de que el tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador;
10. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la tesorería municipal;
11. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia tesorería;

12. Practicar, a falta de los agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del distrito judicial correspondiente, dentro de las 24 horas;
13. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con la expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos;
14. Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior, esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y las bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio síndico o el Ayuntamiento;
15. Regularizar la propiedad de los bienes municipales;
16. Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio;
17. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades;
18. Vigilar que los responsables de las comisarias, observen estrictamente la Constitución General de la República y la Particular del Estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

Serán facultades y obligaciones de los regidores, las siguientes:

1. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.
2. Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal, en la forma en que lo prevenga la ley.
3. Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que le sea encomendado por el ayuntamiento.
4. Vigilar el ramo de conservación de desarrollo y fomento agrícola, urbano y forestal.
5. Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el presidente municipal.
6. Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal.
7. Vigilar y atender el ramo de la salubridad y mejoramiento ambiental y servicio social voluntario.
8. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal; y
9. Las demás que les otorgue la ley y sus reglamentos.

4.4 PODER JUDICIAL

En términos generales, el Poder Judicial puede conservarse conforme a lo establecido por el artículo 122 Constitucional, que estipula que:

La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los requisitos que establecen las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No

podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo del Jefe del Distrito Federal, Secretaría General, Procurador General de Justicia, o Representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan el Estado de gobierno y las leyes respectivas.

El Consejo intervendrá en la designación de los Magistrados y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación

se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quién también lo será del Consejo, un Magistrado, un Juez de Primera Instancia, un Juez de Paz, electos mediante insaculación, dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes y uno por el Jefe del Distrito Federal. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos que para ser Magistrados establece la ley.

El Consejo funcionará en pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Los Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su cargo, sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá

por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

A los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia y a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal les serán aplicables los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución. Para estos efectos, los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal, y los de ocupar cargos, a los señalados en el primer párrafo de esta fracción.

El Pleno y las Salas del Tribunal Superior, así como los Jueces de Primera Instancia y demás órganos judiciales que con cualquier otra denominación se creen, nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados conforme a lo que establezca la ley en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos.

El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador de Justicia; y para la eficaz coordinación de las distintas

jurisdicciones locales y municipales entre si, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de la Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de ésta fracción.

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

4.5 ORGANOS ELECTORALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

La democratización del Distrito Federal obliga a replantear la estructura de los órganos encargados de la organización y las responsabilidades de los procesos electorales en esta entidad de la República Mexicana; uno de los pasos que debe darse es el de otorgar a los ciudadanos no partidistas y a los partidos políticos esta responsabilidad, mediante una automarginación del Estado de estas funciones que hasta la fecha se ha reservado , y en cuyos organismos se sospecha se ha colocado a funcionarios ligados con el partido gubernamental, desde la cabeza del sector que actualmente ocupa el **Secretario de Gobernación**.

Establecer normas mínimas de integración de esos órganos electorales en los cuales los partidos estén representados de manera paritaria aseguraria la máxima imparcialidad del gobierno en los asuntos electorales.

Para los miembros del partido oficial y funcionarios salidos de sus filas, existe una profunda preocupación, respecto a que el gobierno no puede dejar en manos ciudadanas la vigilancia y control de las elecciones, sin embargo, en la mayoría de los países como Francia, Estados Unidos, Argentina y en Brasil, el gobierno se abstiene de intervenir en ellas, lo cual ha permitido que

verdaderamente se dé un juego político en el que existe alternancia en el poder.

Es norma universal la total abstención del gobierno en los procesos electorales, los que bien se confían a órganos específicos o bien se constituyen organismos independientes para dirigir el proceso electoral. La participación del gobierno-PRÍ en estas funciones representa la más grave de las anomalías de sistema electoral, no sólo del Distrito Federal, sino de todo el país.

No obstante lo anterior, durante el sexenio salinista, en octubre de 1990, se realizó una adición al artículo 41 Constitucional, mediante la que se estableció que la organización de las elecciones federales era una función que realizaría el Estado a través de un organismo público en cuya integración concurrirían los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con la participación de los partidos políticos. A este órgano electoral se le denominó: Instituto Federal Electoral.

Por otro lado, considerando que el Distrito Federal como entidad de la República, tenía derecho a establecer al igual que las demás entidades sus propios organismos electorales, sin embargo, haciendo caso omiso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990, en su Libro Octavo determina la reglamentación para la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo que equivale a que la

Federación atente contra los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos al inmiscuirse en asuntos que son competencia exclusiva de los órganos locales.

El COFIPE en su artículo 346 divide la capital en 40 distritos electorales, en forma similar a lo dispuesto para los diputados federales que como se hace evidente, no corresponde a la división político-administrativa de 16 delegaciones, esto es, se hace una división arbitraria que no toma en cuenta ni número de habitantes ni demarcación política.

Considerando que los asambleístas tienen entre sus atribuciones procurar la atención de los problemas relacionados con la Administración Pública del gobierno del Distrito Federal, estando ésta delegada en 16 circunscripciones, resulta absurdo que existan asambleístas que en el papel atienden problemas que involucran hasta cuatro delegaciones políticas, que deben atender a cuatro o cinco asambleístas en sus respectivas demandas, cuando las hay.

Por lo tanto, se hace necesario establecer órganos locales electorales, ajenos a los Poderes, Federal y Local que se encarguen de conducir los procesos electorales locales, reservándose exclusivamente al Instituto Federal Electoral, como ocurre en las otras 31 entidades, sólo las elecciones federales.

4.6 CONSEJO METROPOLITANO PARA LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL

Dada la complejidad que presenta la administración del Distrito Federal, no solamente será necesario la instauración de los derechos políticos-electorales de los capitalinos para elegir a sus gobernantes, así como la constitución del estado 32, con su organización municipal, sino que deberá de contar con órganos técnico- administrativos que permitan resolver los diferentes problemas que se pudieran presentar entre los municipios que constituirán el estado, por la dotación de los servicios públicos y su consecuente recaudación de impuestos, entre otros.

Para ello deberán plantearse en la constitución local, la figura de un órgano de coordinación intermunicipal, realizando, de la misma manera, las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Dicho órgano no contempla ser un cuarto poder, toda vez que sus integrantes son el Gobernador y los presidentes municipales del Distrito Federal. Asimismo, se regularan bajo lo dispuesto por la ley orgánica antes citada, misma que aprobará el Congreso Local.

Sus funciones no serán otras que las de dirimir las controversias que se generen por la dotación de servicios. No estará contemplado como un órgano centralizado, desconcentrado, ni mucho menos para estatal.

El señalado órgano se denominará Consejo Metropolitano para la Administración de los Servicios Públicos del Distrito Federal, cuya función sería la de establecer, bajo las reglas y lineamientos administrativos generales que apruebe el mismo, políticas de convivencia entre cada una de las municipalidades en las que se encontrara dividido el Distrito Federal. Dicho órgano coordinador estaría integrado de la siguiente manera: por el Gobernador del Distrito Federal electo, y por los dieciséis presidentes municipales del Distrito Federal, electos popularmente en cada una de sus demarcaciones territoriales.

Si bien esto no es una novedad ya que así se ejerce en la provincia de Quebec, en Canadá. De la cual, no es posible hacer una comparación o un análisis exhaustivo debido a que resultó materialmente imposible conseguir la información requerida. Sin embargo, se debe considerar que aún con la importancia que representa ésta Provincia canadiense; primero, que no es sede de los poderes federales, pues no es la capital de Canadá, y sobre todo, no existe la misma problemática que en el Distrito Federal.

La importancia de este Consejo radica en que cada uno de sus miembros sería electo mediante el escrutinio de las urnas, de ello deriva la posibilidad de poder establecer las políticas públicas que se aprueben en el seno del Consejo Metropolitano, en lo que se refiere a la convivencia con los municipios vecinos y los demás que integran el Distrito Federal. Las decisiones que se tomen en su Municipio no podrán contravenir las reglas de

convivencia general que se establezcan en el Consejo. También es preciso señalar que las decisiones que se tomen en el Municipio y que no afecten las relaciones con sus similares, no podrán ser revocadas por el Consejo Metropolitano.

Lo que se busca es tratar de evitar que la dotación de los servicios públicos que se tienen en el Distrito Federal, caso concreto: el metro, transporte, luz y agua entre otros; dejen de funcionar al momento de municipalizar la ciudad de México. Este órgano de coordinación, tendría precisamente esa función. Función que, como se mencionó, sería acatada por toda la ciudadanía al comprobar que el Presidente Municipal elegido por ella, establece estos canales de coordinación.

Sin lugar a dudas, los pasos fundamentales para la consecución de esta propuesta, es: primero, la elección directa del Gobernador del Distrito Federal; segundo, la elección directa de los Presidentes Municipales; con ello va la legitimación de todas las tomas de decisiones realizadas por el Consejo Metropolitano para la administración de los servicios públicos. Se dejaría a la administración municipal, las tareas propias de la atención inmediata de los servicios básicos de los integrantes de esas demarcaciones.

El establecimiento de las reglas y lineamientos administrativos estarían dadas en atención al adecuado funcionamiento que tendría la ciudad. Aquí solamente se habla de la administración de los servicios públicos del Distrito Federal, todo lo que tenga que legislarse estaría bajo lo establecido por el

Congreso Local, por lo cual el Consejo Metropolitano conocería y determinaría solamente aquellas políticas administrativas a instrumentar por el Municipio, y que por ende, tengan alguna repercusión a nivel del Distrito Federal.

Para que el Consejo pudiera oír de las políticas públicas a instrumentarse, el proyecto que presente el Municipio deberá estar plenamente estudiado y analizado en el seno del Congreso Local, sin la aprobación de éste, no puede ser conocido y aprobado por el Consejo.

El Consejo Metropolitano sería un órgano coordinador deliberativo, en donde se escucharía a las diferentes partes involucradas, debiendo resolver, por medio de las dos terceras partes de sus integrantes, lo más acertado posible por el buen funcionamiento administrativo de la ciudad.

Esto también podría llevar a que el Consejo Metropolitano integrado por ciudadanos que han sido elegidos, tendrían una aceptación tácita con los convenios que se firmaran con las autoridades de los municipios conurbados directamente con los gobiernos estatales, con los cuales el Distrito Federal tiene cercanía territorial. Ya que las decisiones estarían avaladas por iguales, es decir, por ciudadanos que fueron puestos a través del sufragio popular.

4.7 CAMBIOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Los cambios en la estructura política del Distrito Federal, no tendrán ningún impacto relevante, si no van acompañados de una reforma en la gestión política, es decir, de una amplia modificación de la administración pública.

Cabe señalar cuatro razones básicas que otorgan a la reforma administrativa una importancia semejante a la de la reforma político-electoral en todo intento de transformación política real y efectiva:

1°. El campo de lo administrativo afecta de manera directa y fundamental la vida diaria de los ciudadanos. Por lo tanto, es perfectamente entendible que éstos reclamen no sólo elegir a sus gobiernos, sino ejercer un control y una participación permanente.

2°. No es sorprendente por lo tanto que recientemente destacados teóricos de la democracia hayan insistido en que uno de los pilares de la legitimidad del Estado moderno sea el administrativo.¹⁰² Un Estado que no es capaz y suficientemente autónomo para captar y defender el interés público respecto de grupos particulares, por medio de políticas públicas eficaces, eficientes y en efecto públicas, es un Estado con una legitimidad irremediamente frágil.

Un gobierno propio no sólo se basa en la democracia político-electoral que permita una elección de los representantes cada cierto tiempo, sino también en una democracia político-administrativa, que incida de manera directa y constante sobre la administración diaria del Estado. Esta incidencia se puede dar mediante una participación más directa de la población en las decisiones que le afectan, una capacidad profesional y un sentido de responsabilidad y de misión pública mayores de los integrantes del aparato estatal, y una mayor vigilancia y evaluación sobre los mismos.

¹⁰² Holloway, John; Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública: México, INAP, 1992 p. 19

3°. El campo de lo administrativo no se circunscribe a la mera ejecución de un programa público. Como es ya consenso entre los teóricos de la administración, el patrón administrativo, quíerese o no, tiene una influencia crucial en la dirección de las políticas pública.

4° La eficacia del aparato estatal no es algo de naturaleza insubstancial para el interés público, porque nos estamos refiriendo a recursos que son precisamente públicos. En nuestro caso, esta eficacia enfrenta, sin embargo, retos formidables, producto de dilemas administrativos característicos de toda Latinoamérica, la complejidad propia de la ciudad más grande del mundo, y la extrema gravedad a que han llegado los problemas de ésta.

En primer lugar, si bien la formulación e implantación de políticas públicas siempre ha sido compleja, será aún más difícil en este decenio, debido a factores como la frecuente carencia de recursos fiscales, la mayor eficiencia exigida por la creciente interdependencia y globalización internacionales, o la mayor complejidad administrativa que, como bien ha destacado Holloway, viene asociada a los procesos de privatización hoy tan de moda.¹⁰³

Por otro lado, varios autores han destacado el gran déficit de capacidad administrativa existente en México y América Latina, que se debe no sólo al subdesarrollo de nuestros servicios de carrera, sino también a la carencia de fuertes tradiciones profesionales en el campo público, sistemas de gestión e informática minimamente modernos.

¹⁰³ Ibidem, p. 40.

En tercer lugar, resulta evidente que la ciudad de México ofrece problemas administrativos más complejos de lo común, al involucrar diversas entidades de corte federal, estatal y local, y enfrentar problemas de una magnitud poco conocida. Estos problemas son ya demasiados y en exceso graves.

Por todas estas razones, independientemente de la forma que el propio gobierno del Distrito Federal adopte, sería un grave error político y público no concebir al campo de lo administrativo como un área substancial. Ignorar la importancia de una reforma administrativa sería caer en el error, indicado ya por numerosos especialistas de la administración pública, de pensar que los problemas públicos se resolverán automáticamente si se cambia a los gobernantes, se idean nuevas respuestas o se usan nuevos conductos administrativos, ya que no se estaría reconociendo la profunda complejidad y dificultad que todo programa público implica, las cuales hasta cierto punto son independientes de tipo de régimen o partido en el poder. Una profunda reforma administrativa, de por sí fundamental, es indispensable como complemento de la reforma político-electoral. De no enfrentarse tanto el profundo déficit administrativo actualmente existente, como los nuevos retos administrativos asociados a cualquier nuevo formato político, la nueva legitimidad que dicho formato pudiera convocar, pronto se erosionará. Se estaría construyendo un nuevo ente carente de bases, cuyo desmoronamiento administrativo o moral caería sobre una población ya de por sí bastante

agobiada, decepcionada e incrédula. Y entre más radical sea el cambio que se realice o se considera para el futuro próximo, mayor será el peligro de confusión administrativa y mayor la urgencia de una reforma administrativa previa o cuando menos paralela. Por ejemplo, la creación de un Estado y municipios efectivamente soberanos en el Distrito Federal implicará una descentralización fundamental y súbita. Como tantas experiencias de descentralización han ya demostrado, de realizarse sin un proceso previo o paralelo de capacitación intensiva, este cambio bien podría provocar la confusión e incapacidad administrativas a nivel local. Además de los efectos negativos que esto implicaría para la población, esta incapacidad supeditaría a los funcionarios locales a la guía central, terminándose así sólo por disfrazar y relegitimar el centralismo. Además, como toda descentralización, esta situación también podría generar serios problemas de coordinación, al menos en lo referente a los problemas de carácter metropolitano.

Una vez señalada la importancia de la reforma administrativa, la siguiente pregunta es: ¿cómo debe hacerse tal reforma? Una revisión de la investigación sobre diversas reformas administrativas, revelan tres puntos cruciales:

"1. Como lo demuestran las experiencias de países como Japón, Suecia o Estados Unidos, una reforma administrativa responsable no puede concebirse como una serie de medidas que se toman de golpe, en unos cuantos meses y como simples parches. Es un asunto en extremo complejo y peligroso que, por lo tanto, debe concebirse y ejecutarse como una política pública. Esto es, debe

verse como un programa público que implica un diagnóstico y unos objetivos claros, un complejo proceso de implantación y un seguimiento y evaluación obligados.

2) En lugar de pensar en una gran reforma administrativa, se debe pensar en un programa de reformas que inicialmente proponga cambios discretos y limitados, pero efectivos. En este sentido la reforma debe concentrarse en ciertas medidas multiplicadoras que ataquen directamente los problemas más graves, de manera que, al favorecer la eficiencia, se genere un ambiente propicio para los otros cambios que se consideran necesarios.

3) La reforma debe buscar el máximo consenso posible y basar el cambio más en las estructuras de incentivos que en las de castigos. Una reforma administrativa efectiva y responsable debe concebirse como un programa que implica un diagnóstico, una formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, se requiere de una unidad que organice estas diversas tareas. Esta puede y debe ser una organización muy pequeña, que sin crear más burocracia, apoye, facilite y coordine la labor de otras organizaciones para la formulación y ejecución de una política de modernización administrativa, además de otorgarle cierta representación e importancia simbólico-institucional."¹⁰⁴

En el caso particular de México, dicha organización deberá ser relativamente independiente, pero a la vez orientada y avalada por el actual DDF y responsable ante la Asamblea de Representantes. Podría estar simplemente conformada por un director general y un investigador asociado,

¹⁰⁴ Ibidem p. 47

ambos con una larga carrera en el estudio de la administración pública, un ayudante y una secretaria. Podría estar apoyada y dirigida por un consejo general.

Esta comisión desarrollaría varias tareas. La primera sería ayudar a la mesa de concertación a organizar y revisar las numerosas propuestas de corte administrativo aquí presentadas, así como a discutir y formular una agenda inicial de puntos estratégicos a atacar. El grado de dificultad para llegar a propuestas específicas en cada uno de estos puntos podrá variar. Algunas podrán no representar mayor problema, pero otras, probablemente la mayoría, serían mucho más complejas y carecerán de los indispensables diagnósticos. La segunda tarea de la comisión implicaría establecer las bases, así como subcontratar, ayudar y supervisar la elaboración de investigaciones sobre estas problemáticas, a desarrollar por centros de investigación en periodos que podrían ir de dos a seis meses, de acuerdo con el grado de dificultad que se perciba para cada punto. Estas investigaciones realizarían diagnósticos de ciertas áreas y luego harían propuestas específicas, ya sea a la misma mesa de concentración o a la Asamblea de Representantes. Las siguientes tareas de la Comisión buscarán ayudar en el proceso de aprobación de las propuestas por el gobierno de la ciudad, así como en su ejecución, seguimiento y evaluación.

Esta comisión deberá, en opinión del autor, considerar los siguientes problemas como posibles blancos estratégicos para reformas administrativas:

• El problema de la Coordinación. La coordinación es un asunto de dos dimensiones, una horizontal y otra vertical. La primera se refiere a las relaciones entre los diversos órganos del Distrito Federal entre sí y con las entidades equivalentes de los estados circunvecinos. La coordinación vertical tiene que ver con la articulación de las entidades federales, regionales y locales. Se podría estudiar, por ejemplo, la pertinencia de una comisión metropolitana de coordinación o de subcomisiones por problemáticas específicas, que incluyan a las entidades políticas adyacentes. Sin embargo, la coordinación horizontal entre entidades políticas equivalentes presenta importantes problemas político-constitucionales y de política burocrática, por lo que exige de estudios y consultas más a fondo. Esta coordinación enfrenta al menos dos serios problemas.

Primero el de cómo evitar que las instancias de coordinación metropolitanas sean entidades sin mayor poder de decisión, a las que los funcionarios asistan pero presten poca atención, evitando a la vez los problemas propios de cooperación entre entidades políticas equivalentes, sean éstos diferentes estados de la Federación, los distintos poderes dentro de una misma entidad federativa o las distintas secretarías dentro de un mismo poder. La coordinación vertical entre entidades de diferentes niveles territoriales también es un asunto difícil. Se deberá pensar en reforzar las facultades de lo que hoy son las delegaciones en lo referente a los problemas locales. Empero, por la densidad demográfica e interconexión de las delegaciones del Distrito Federal, así como por la extrema gravedad de algunos problemas metropolitanos, es importante evitar una excesiva dispersión administrativa.

En otras palabras, la descentralización no deberá obstaculizar la capacidad para una resolución efectiva de graves problemas de

carácter metropolitano, por lo que, hay que otorgar a entidades superiores a las delegaciones -ya sea al regente, a la Asamblea o a comisiones específicas- la autoridad suficiente para ejecutar políticas al nivel metropolitano. Entidades metropolitanas y locales suficientemente sólidas en sus áreas de competencia se podrían lograr por medio de la elección de las entidades metropolitanas, ya sea en forma directa o indirecta (es éste último caso con excepción de la instancia legislativa, que siempre deberá elegirse de manera directa) y una elección de los hoy delegados y de las comisiones metropolitanas de una manera indirecta y posiblemente conjunta por parte del órgano legislativo y ejecutivo de lo que hoy es el Distrito Federal. Lo que sí es muy importante, es que la reflexión sobre cómo atacar mejor estos dilemas no se limite al conocido esquema *Federación-estados-municipios*; que además de haberse ideado hace ya mucho tiempo, probablemente no sea la mejor opción para el excesivo grado de complejidad alcanzado por la ciudad más grande del mundo.

- *El problema de estructuras efectivas que faciliten una mayor responsabilidad de los funcionarios públicos, así como el seguimiento y evaluación permanente de las tareas de los mismos.* Para esto se podría estudiar la conveniencia de un contralor realmente independiente y con poderes efectivos, elegido ya sea popularmente o por la Asamblea de Representantes, como se hace en otros lugares del mundo. Asimismo, queda claro que en cuanto al presupuesto, así como a la responsabilidad y la vigilancia de los funcionarios, la Asamblea de Representantes deberá jugar un papel decisivo, lo cual lleva de manera obligada a la discusión del siguiente punto.

- ***El problema del adecuado soporte y asesoramiento técnico-profesional de la Asamblea en los diversos problemas públicos.*** Habrá que estudiar qué mecanismos serán los más efectivos para esto, si comités técnicos permanentes o cualquier otro que cumpla con las mismas características. La comisión que aquí se propone podría después convertirse en un órgano de apoyo académicos-profesional de la instancia legislativa del Distrito Federal, aunque sin que por ello tenga que perder su autonomía relativa.
- ***El problema de la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas públicas.*** La función de control de la ciudadanía hacia los órganos decisores se satisface mejor con pocos comités de representantes ubicados en puntos claves de articulación político-administrativa. Algunos de estos puntos podrían ser las comisiones metropolitanas y los consejos delegacionales, siempre y cuando éstos tengan facultades reales de decisión. Estas entidades deberán tener una capacidad permanente de apoyo técnico a los delegados, y de vigilancia y control sobre los mismos, a fin de evitar las prácticas clientelistas tan frecuentes en este nivel (ciertamente se deberán evitar los órganos y consultas populares inconsecuentes). No obstante, esta área probablemente también requeriría de un estudio y consultas más profundas, a fin de evitar que se afecte innecesariamente la efectividad y rapidez de las políticas.

CONCLUSIONES

Los espacios que se han abierto a la ciudadanía, a partir de las reformas constitucionales de 1987 y las de 1993, hacen pensar que el proyecto democratizador del Distrito Federal, por el que han luchado miles de mexicanos a lo largo de ciento setenta y dos años, empieza a dar cauces a la formación de una entidad federativa, con elección de gobernador e instauración de los municipios.

La consolidación del Distrito Federal ha estado precedida de innumerables episodios, que no sólo fundan la Ciudad de México y posterior capital del país, sino que con su historia da surgimiento a la nación mexicana.

La Ciudad de México es en si misma forjadora de esta gran nación. Por ende, en el espacio territorial que dio cauce a un país, no puede estar aniquilados los derechos políticos de sus ciudadanos.

De constituirse como el lugar venerado y sagrado por nuestros antepasados, conformarse en el lugar idóneo para avanzar en la dominación y conquista de la nueva España, y posteriormente consolidarse como el eje político, económico, social y cultural del país, donde se concentran todas las aspiraciones y demandas de participación de la sociedad mexicana, no era imaginable que los ciudadanos fueran

conocidos como de segunda, por el hecho de no poder elegir a quien tuviera la capacidad de gobernar sus designios y administrar su futuro.

Ante ello, la misma historia se impone, ya que parece que los esfuerzos de todos los ciudadanos empieza a dar sus frutos.

Las reformas de 1987 y 1993, han venido a cristalizar en la noción del ciudadano capitalino, la idea de que su lucha para consagrar el derecho para elegir a quien los gobierne, se dará.

En esta nación, no hay cabida para excluidos, por lo tanto no es aceptado que la región con más alto índice de alfabetización, la que cuenta con el ingreso per capital más elevado del país, con la cultura política más desarrollada, carezca de una forma de gobierno representativa.

Como se pudo observar, esta tesis no solamente dio cuenta, de una manera histórica, la base que existe para que a los capitalinos les sean conferidos sus derechos para elegir gobernador y Congreso Local, sino que da pauta también para que haya la posibilidad de proponer la constitución de un estado 32 de la federación, aparejada de la instauración de los municipios. Sin duda, estos últimos deberán ser gobernados de una manera especial, dada la complejidad que enmarca, no sólo por el hecho de ser la residencia de los poderes federales, sino por la problemática que encierra la urbe más grande y poblada del mundo.

Si bien no se ha consolidado de una manera tácita la constitución de un estado 32, mediante las reformas citadas, las mismas han dado la pauta para su consecución. El hecho de establecer una Asamblea de Representantes y Legislativa, así como la elección indirecta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, hacen prever que se esta muy cerca de su consolidación.

Este momento no sería posible sin la participación ciudadana a través de los partidos políticos, organizaciones sociales y políticas, así como organizaciones no gubernamentales, dedicados a la lucha y defensa de los derechos ciudadanos.

Asimismo, es pertinente aclarar que si bien es importante la democratización del Distrito Federal, por todo lo que esto conlleva, también es importante no cerrar los ojos y pensar que por ese hecho se resolverán todo los problemas que aquejan esta ciudad.

La instrumentación y ejecución de políticas públicas que sustenten un verdadero desarrollo político, económico y social, será determinante.

Ante ello, se abre la necesidad de contar con órganos técnico-administrativos que hagan viable tales diseños de políticas públicas. Es aquí donde radica la importancia de los Consejo y comisión que se proponen en este trabajo de investigación, toda vez que la gobernabilidad y capacidad administrativa que requiere esta ciudad, necesita, no sólo de

los órganos preestablecidos, sino de entidades nuevas democráticas y eficientes.

Por último, sostengo que no solamente los cambios o transiciones democráticas que se generen en el Distrito Federal, permearán este espacio, sino que la misma lógica centralista del poder que se ejerce desde la capital de la república, permitirá que exista una nueva cultura política y administrativa al gobernar en todo el territorio nacional.

Acto seguido, manifestara de manera esquemática, las razones históricas que sustentas mis conclusiones:

1. El Distrito Federal se creó tomando como referencia la organización establecida en Estados Unidos, con la diferencia de que la sede de los Poderes Federales estadounidenses tuvo como origen un sitio donado por uno de los estados confederados de Mariland y Virginia, en donde se construyó la ciudad capital bajo la denominación de Washington, Distrito de Columbia, una zona totalmente pantanosa y deshabitada y que por lo mismo no alteraba la situación jurídico-política de ciudadanos estadounidenses; en cambio el Distrito Federal se ubicó en lo que había sido la capital del virreinato de Nueva España y que era, al mismo tiempo capital de lo que sería, posteriormente, el Estado de México, lo cual vino a alterar el estatus jurídico-político de sus ciudadanos.
2. Lo anterior significó en sus principios el choque del gobierno capitalino contra el gobierno federal lo cual fue resuelto cuando se facultó al

Presidente de la República como jefe del Distrito Federal, privando así a los capitalinos del derecho a elegir al jefe del poder ejecutivo, en las mismas condiciones en que quedaron las demás entidades federativas de la Unión.

3. Con el devenir y hasta 1928, de alguna forma el ciudadano del Distrito Federal tuvo posibilidad de elegir, cuando menos a los presidentes municipales de las diferentes demarcaciones en que fue dividida la capital, situación que fue alterada cuando se introdujo, en este último año, la División Política del Distrito Federal en delegaciones políticas encabezadas por funcionarios designados directamente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal quien a su vez recibía, por delegación de poderes, el mando del Distrito Federal por nombramiento del Jefe del Ejecutivo Federal.
4. Con las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al artículo 73 fracción VI, se creó por primera vez un órgano cuasi legislativo conocido con el nombre de Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el día 25 de octubre de 1993, sin embargo, en esta reforma aún se menciona en la base primera de la fracción citada que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley.

5. Contradictoriamente, en la misma fecha fue reformado el artículo 122 de la misma carta magna que con anterioridad regulaba lo concerniente, primero en lo relativo a la intervención de los Poderes de la Unión para proteger a los estados contra toda invención o violencia exterior, y posteriormente, lo relativo al derecho que tenían los representantes de la Asamblea del Distrito Federal de presentar ante el Pleno de la misma, quejas o peticiones de los habitantes del Distrito Federal; por un texto en el que prácticamente, se estructuraba la Constitución Política del Distrito Federal que posteriormente sería retomado para la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establece las bases de la organización política de la capital de la República.
6. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994, en su artículo 8° señala claramente que los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal son: la Asamblea de Representantes (Poder Legislativo), el Jefe del Distrito Federal (Poder Ejecutivo) y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Poder Judicial), no obstante lo establecido por el artículo 73 Constitucional fracción VI, hace nugatorios los derechos que como ciudadanos otorga la misma Constitución a los capitalinos en el artículo 35, en sus fracciones primera y segunda.
7. Por lo anterior, para la consolidación plena de la democracia en la capital del país, no solamente las reformas a la constitución en sus artículos 73, al

derogar todo derecho de participar del Congreso de la Unión, en la vida interna de la Ciudad de México; del establecimiento en el artículo 44 la consolidación del Distrito Federal como entidad federativa; del tomar como punta de partida el artículo 115 y 116, para la organización política administrativa interior del Distrito Federal, dejando solamente el artículo 122, para situaciones específicas de la relación Gobierno Federal y Gobierno Local, se sentarán las bases para la constitución del estado 32, sino también a partir de la creación de organismos que hagan más factible la gobernabilidad del Distrito Federal.

Resaltando nuevamente, que las transformaciones que se vivirán en este espacio territorial, permeará a toda la nación.

APÉNDICE

Este apartado pretende dejar en claro el periodo histórico y social que esta investigación abarca, al estudiar hasta las reformas del año de 1993, que trajeron consigo los cambios al artículo 73 y 122.

No obstante, es importante manifestar que se estuvo atento a los cambios establecidos en el año de 1996, que dieron un paso substancial para la democratización del Distrito Federal y las propuestas de modificación que este trabajo de tesis pretende se lleven a cabo.

Sin embargo, las reformas al artículo 122, donde se destacan la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la ampliación de facultades legislativas de la Asamblea, no rebasaron las propuestas y conclusiones de esta tesis, toda vez que, lo aquí propuesto es el establecimiento del Estado 32, con su consecuente organización interna municipal.

Ante ello, se hace necesario contemplar, a través de un cuadro comparativo del artículo 122 constitucional, la evolución de las reformas de 1996, con respecto a las de 1993.

TEXTO ANTERIOR¹⁰⁵

Artículo 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

TEXTO VIGENTE¹⁰⁶

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1993

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1996

Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y la recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes disposiciones.

I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1.-La Asamblea de Representantes;

2.- El Jefe del Distrito Federal; y

3.-El Tribunal Superior de Justicia

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su

A. Corresponda al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que disponga esta Constitución;
- b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia.
- c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;
- d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal, la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;
- e) Iniciar las leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y
- f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el estatuto y las leyes.

III. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
 - II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley.
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

- I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los

electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Solo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley

términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución.

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a las Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución.

establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

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

- a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y
- b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno de Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

IV. La Asamblea de Representantes del V.

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le serán asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarias al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los

Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones a que su juicio deban decretarse para cubrirlos.

términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

- a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que ordene su publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamientos superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) del artículo IV del artículo 115 de esta Constitución;

regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del Gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea:

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, el Jefe de Gobierno

- Federal:
- e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contara con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares;
- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.
- g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materia de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, de contabilidad y gasto público, regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y del Distrito Federal;
- e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;
- g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los

readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; j) protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpieza; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural; cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3º. De esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V. La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos al decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se

servicios de transporte urbano, de limpieza, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales, espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución.

m) Expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieren en esta Constitución.

reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

El Jefe del Distrito Federal, será el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente sentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe del Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

II. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en

otro ámbito territorial.

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República.

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, fin que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;

e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado;

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto

observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano Ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de Dirección de los Servicios de Seguridad Pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.
- f) El Ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;
- g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.
- Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;
- h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y
- i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá Los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

VII. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los requisitos que establecen las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo del Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o Representante de la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de

BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser Magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la Ley Orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los magistrados ejercerán el cargo durante seis años, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esa Constitución.

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que conforme a las bases que señala esta Constitución establezcan el Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

El Consejo intervendrá en la designación de los Magistrados y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado, un Juez de Primera Instancia, un Juez de Paz, electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por la Asamblea de Representantes y uno por el Jefe del Distrito Federal. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos para un nuevo periodo.

El consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución.

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la Ley Orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos que para ser Magistrados establece la ley.

El Consejo funcionará en pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

A los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia y a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal les serán aplicables los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución. Para estos efectos, los impedimentos para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso estarán referidos a los órganos judiciales del Distrito Federal, y los de ocupar cargos, a los señalados en el primer párrafo de esta fracción.

El Pleno y las Salas del Tribunal Superior.

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstas en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los Tribunales de Justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su Ley Orgánica.

asi como los Jueces de Primera Instancia y demás órganos judiciales que con cualquier otra denominación se creen, nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados conforme a lo que establezca la ley en materia de carrera judicial.

- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos;
- VIII. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia;
- D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.
- E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.
- F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.
- IX. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre si, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en su planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el
- G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre si, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el

Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el Instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recodos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
 - b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
 - c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las Comisiones.
- H) Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

A N E X O N O. 1
POBLACIONES DE LAS MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD	1910	1920	1930*
General Anaya	* . * . *	* . * . *	* . * . *
Azcapotzalco	14, 419	16, 669	40, 098
Coyoacán	13, 230	17, 589	24, 266
Cuajimalpa	5, 193	5, 036	5, 406
Guadalupe Hidalgo	18, 344	23, 244	* . * . *
Ixtapalapa	24, 507	10, 029	21, 917
Milpa Alta	16, 268	10, 029	12, 608
Ciudad de México	471, 006	615, 367	1, 029, 068
Mixcoac	21, 817	28, 489	* . * . *
San Angel	16, 734	19, 817	22, 518
Tacuba	36, 087	51, 209	* . * . *
Tacubaya	27, 551	57, 129	* . * . *
Tlalpan	15, 448	10, 521	15, 009
Xochimilco	30, 093	27, 391	27, 712
Ixtacalco	* . * . *	* . * . *	9, 261
Tláhuac	* . * . *	* . * . *	11, 780
Contreras	* . * . *	* . * . *	9, 933

* Para este año las municipalidades han desaparecido y se han transformado en once delegaciones.

Fuente : Berra Stoppa E. *La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos 1900 - 1930*. México. El Colegio de México. Vol. I, pp. 58.

ANEXO N° 2.

POBLACIÓN DEL D.F. Y CIUDAD DE MEXICO 1920 - 1930

Año	D.F.	Cd. de México
1900	541, 516	368, 698
1910	720, 753	471, 066
1921	906, 063	615, 367
1930	1, 229, 576	1, 029, 068

Fuente: Memoria D.D.F., 1946-52.

Cit. Ma. Soledad Cruz. *La Institucionalización de la Revolución y los procesos urbanos en la Cd. de México (1920-1928)*. Tesis de Maestría en Historia de México. FFYL UNAM. 1992.

ANEXO N° 3.

PRESIDENTES MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE MEXICO

Rafael Zubarán Company	jun - dic 1920	PLC
Hermilio Pérez Abreu	ene - oct 1921	PLC
Abraham González	nov - dic 1921	PLC
Miguel alonso Romero	ene - dic 1922	PLC
Jorge Prieto Laurens	ene - dic 1923	PLC
Marcos E. Raya	ene- dic 1924	APR *
Arturo de Saracho	ene - dic 1925	PLM **
Celestino Gazca	ene - dic 1926	PLM
Arturo de Saracho	ene - dic 1927	PLM
José López Cortés	ene - jul 1928	PLM
Carlos Izquierdo	ago - nov 1928	PLM
Primo Villa Michel	dic 1920	PLM

* Alianza de Partidos Revolucionarios

** Partido Laborista Mexicano

Fuente : Berra Stippa E. *La expansión de la Ciudad de México y los conflictos urbanos 1900 - 1930*. México. El Colegio de México. 1982. Vol. I, pp.37.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. "A la sombra de la Revolución Mexicana"; México, Cal y Arena, 1989.

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. "Después del milagro". México, Cal y Arena, 1989.

Andrea, Francisco José. "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1988

Bataillon, Claude. "La ciudad y el campo en el México Central". México, Siglo XXI, 1992

Berra, Ericka. "La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos". Tesis de doctorado en Historia. México, Colmex, 1982.

Bobbio, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad". México, Fondo de Cultura Económica, 1989

Bodenheimer, Edgar. "Teoría del Derecho". México, Fondo de Cultura Económica, 1986

Colmenares, Ismael. "Cien años de lucha de clases en México 1876-1976". Tomo II. México, Quinto Sol, 1985.

Cordera Campos, Rolando. "La nueva reforma política". México, UNAM, 1991.

Cordera Campos, Rolando. "México: El Reclamo Democrático". México, Siglo XXI, 1988

Duverger, Maurice. "Los Partidos Políticos". México, Fondo de Cultura Económica, México 1990

Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. "El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana". México, Porrúa, 1990.

García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana: 1812-1988". México, ADEO, 1988

Garza, Sergio de la. "Derecho Financiero Mexicano". México, Porrúa. 1973

Gómez Tagle, Silvia. "Los partidos, las elecciones y la crisis" en Primer Informe sobre la Democracia: México 1988. México, Siglo XXI, 1989

González Casanova, Pablo. "Primer Informe sobre la Democracia: México 1988". México, Siglo XXI, 1989

Gortari, Raisela, Hira de. "Ensayo sobre la Ciudad de México". México, Marcopolo Mexicana DDF-UIA-CNCA, 1944

Granados Chapa, Miguel Angel. "Votar ¿Para Qué?" México, Siglo XXI, 1985

Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". México, Fontamara, 1988

Gutiérrez, S. y Solís, F. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México". México, INAP, 1985

Hamdan Amad, Fauzi. "Algunas consideraciones en torno a las recientes reformas..." en La Modernización del Derecho Mexicano. México, Porrúa, 1995

Holloway, John. "Fundamentos Teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública". México, INAP, 1992

Kelsen, Hans. "Concepción del Estado y Psicología Social". México, UNAM, 1974

"Las ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas: 1521-1825". México, UNAM, 1952.

Lira, Andrés. "La creación del Distrito Federal". México, DDF, 1976

López Moreno, Javier. "Elecciones de Ayer y Mañana". México, Costa-Amic, 1987

López Portillo y Pacheco, José. "Génesis y Teoría General del Estudio Moderno". México, Botas, 1976

López Villafañe, Víctor. "La Formación del Sistema Político Mexicano". México siglo XXI, 1986

Loyola, Rafael. "La crisis del Estado Mexicano". México, siglo XXI, 1991

Loyola, Rafael. "La crisis Obregón-Calles y el Estado Mexicano". México, Siglo XXI, 1991

Michels, Robert. "Los partidos políticos, un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna". Argentina, Amorroutu, 1983

Molinar Horcasitas, Juan. "El tiempo de la legitimidad". México, Cal y Arena, 1991

Montesquieu, Carlos María de Secondat, Barón de. "El espíritu de las leyes". México, Porrúa, 1985

Moreno Padilla, Javier. "Constitución Política Comentada". México, Trillas, 1992

Moya Palencia, Mario. "Democracia y Participación". México, UNAM, 1982.

Muñoz Ledo, Porfirio. "Reforma de la capital". México, Partido de la Revolución Democrática, 1994

Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". México, Porrúa, 1979

Osornio Corres, Francisco Javier. "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera". México, UNAM, 1992

Pereyra, Carlos. "Sobre la Democracia". México, Cal y Arena, 1990

Quintana Roldán, Carlos. "Derecho municipal". México, Porrúa, 1995

Rebolledo Gout, Juan. "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el cambio a través del Derecho". México, Porrúa, 1994

Recanses Siches, Luis. "Sociología". México, Porrúa, 1986

Retchkiman, Benjamin. "Teoría de las Finanzas Públicas". México, UANM, 1987

Rodríguez Araujo, Octavio. "La Reforma Política y los Partidos de México". México, siglo XXI, 1979

Romero, Miguel. "Desarrollo de la Administración Local". México, Comisión de Finanzas ARDF. Porrúa, 1994

Rousseau, Juan Jacobo. "El contrato social". México Fondo de Cultura Económica, 1979

Sartori, Giovanni. "Partidos y Sistemas Políticos". México, Alianza, 1989

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". México, Porrúa, 1994

Stammen, Theo. "Sistemas políticos Actuales". España, Guadarrama, 1969

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". México, Porrúa, 1994

Tovar de Alechederra, Isabel y Mas, Magdalena. "El corazón de una nación independiente" en Ensayo sobre la Ciudad de México. Tomo III. México, DDF-CNCA-UIA, 1954

Weber, Max. "Economía y sociedad" Tomo I. México, Fondo de Cultura Económica, 1984

Wilson, Woodrow. "The study of administration". EEUU McGraw-Hill, 1989

FUENTES LEGALES:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Trillas, 1996.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Código Federal Electoral.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

HEMEROGRAFÍA

Berra, Ericka. Folleto del Ayuntamiento de la Capital de México en periódico Excélsior. 2 de agosto de 1928.

Becerra Chávez, Pablo Javier. "El COFIPE y las elecciones federales de 1991" en Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.

Castillo, Adolfo del. "Elección de autoridades en la Capital" en periódico Excélsior. 15 de febrero de 1993

Ceballos Garibay, Héctor. "Crítica a la Democracia" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 139. México, UNAM, 1990.

Díaz Alfaro, Salomón. "El contencioso electoral" en Examen, No. 23. México 1991

Díaz, Carmen. "Lo político y el sistema partidario en México" en Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992

López Guerra, Luis. "Algunas notas sobre la financiación de las campañas electorales" en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1974

Molinar Horcasitas, Juan. "La legitimidad perdida" en Nexos. No. 164. México, agosto, 1991

Salazar, Luis. "Partidos políticos y transición a la Democracia en México" en Revista sociológica. México, Universidad Autónoma Metropolitana. No. 11

Valdés, Leonardo. "Elemento para el análisis político del nuevo código Electoral" en Anuario de sociología. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990

Valdés, Leonardo. "Tres tipologías de los sesenta: el sistema de partidos en México, sus cambios recientes" en Revista sociológica. Universidad Autónoma Metropolitana. No. 11

Ziccardi, Alicia. "1928: un año difícil para el país y para su capital" en Suplemento Perfil del periódico La Jornada. 18 de junio de 1993.