

00463  
4



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
División de Estudios de Posgrado

HACIA EL RESTABLECIMIENTO DE  
LOS MUNICIPIOS EN EL  
DISTRITO FEDERAL

T E S I S

Que para optar por el Grado de  
Maestría en Administración Pública

p r e s e n t a

Jesús Ricardo Domínguez Albarrán



Director de Tesis:

Doctor Francisco Antonio Patiño Ortiz

México, D. F.

Enero 2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6

### CAPÍTULO UNO

#### RÉGIMEN CONSTITUCIONAL, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO

I. Naturaleza jurídica, política y administrativa del gobierno del Distrito Federal.....	11
I.1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	17
I.2. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	19
I.3. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	21
I.4. Tribunal de lo Contencioso Administrativo.....	21
I.5. Ministerio Público del Distrito Federal.....	21
I.6. Fuerza Pública del Distrito Federal.....	22
I.7. Cámara de Senadores.....	22
I.8. Comisiones Metropolitanas del Distrito Federal.....	22
II. Algunos comentarios sobre la naturaleza jurídica, política y administrativa del gobierno del Distrito Federal.....	22
III. Administración pública del Distrito Federal.....	26
III.1. Organización actual de la administración pública del Distrito Federal.....	26
III.1.1. Ámbito central.....	28
III.1.2. Ámbito desconcentrado.....	30
III.1.3. Ámbito paraestatal.....	32
III.1.4. Otros organismos del gobierno del Distrito Federal.....	34
III.2. Necesidad de transformación de la administración pública del Distrito Federal.....	35

### CAPÍTULO DOS

#### EL AYUNTAMIENTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN JURÍDICA, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

I. Algunos antecedentes sobre el Ayuntamiento de la Ciudad de México.....	38
I.1. En la época colonial.....	38
I.2. En el régimen de intendencias.....	42
I.3. En la crisis política de 1808.....	43
I.4. En el México independiente.....	44
I.5. En el periodo centralista.....	46
I.6. En el breve regreso al federalismo.....	48
I.7. Entre las pugnas de liberales y conservadores.....	48
I.8. En el segundo imperio.....	50
I.9. En la República restaurada.....	51
I.10. En el porfiriato.....	52
I.11. En la época de la Revolución Mexicana.....	53
I.12. La desaparición del Ayuntamiento de la Ciudad de México y el surgimiento del Departamento Central.....	54

<b>II. Un esquema de referencia general sobre la evolución jurídica, política y administrativa del Departamento del Distrito Federal.....</b>	<b>57</b>
II.1. Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928.....	57
II.2. Ley Orgánica del Distrito Federal de 1941.....	58
II.3. Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970.....	58
II.4. Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978.....	59
II.5. Reforma Constitucional de 1987.....	59
II.6. Reforma Constitucional de 1993.....	60
II.7. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1994.....	62
II.8. Reforma Constitucional de 1996.....	62
II.9. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998.....	63
II.10. Reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1999.....	64

### **CAPÍTULO TRES ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL**

<b>I. Naturaleza y organización de las Delegaciones del Distrito Federal.....</b>	<b>67</b>
I.1. El Distrito Federal y sus Delegaciones.....	67
I.1.1. Su fundamento jurídico.....	68
I.1.2. Sus atribuciones específicas.....	73
I.2. Situación actual en el contexto Delegacional.....	84
<b>II. Algunos escenarios posibles para la democratización integral del Distrito Federal.....</b>	<b>87</b>
II.1. Primer escenario.....	88
II.2. Segundo escenario.....	89
II.3. Tercer escenario.....	90
II.4. Cuarto escenario.....	92

### **CAPÍTULO CUATRO HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN INTEGRAL DEL DISTRITO FEDERAL**

<b>I. La Reforma Política del Distrito Federal.....</b>	<b>94</b>
I.1. La mesa central y periféricas.....	96
I.2. La agenda de la Reforma Política del Distrito Federal.....	99
I.3. Las posturas del PRI, PAN y PRD.....	103
I.4. Principales consensos y disensos entre los participantes en la Reforma Política del Distrito Federal.....	105
I.5. Algunas consideraciones sobre el trabajo y conclusiones preliminares de la Reforma Política del Distrito Federal.....	107
<b>II. La creación del estado 32, posibilidades y limitaciones.....</b>	<b>116</b>
<b>III. Hacia el restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal.....</b>	<b>123</b>
<b>IV. El municipio en el Distrito Federal.....</b>	<b>130</b>
IV.1. Obstáculos a la municipalización del Distrito Federal.....	136
IV.2. Algunos beneficios del restablecimiento municipal en el Distrito Federal.....	139
IV.3. Una visión metropolitana del municipio en el Distrito Federal.....	142

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>145</b>
<b>DOCUMENTOS CONSULTADOS</b>	
<b>I. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>151</b>
<b>II. DOCUMENTOS JURÍDICOS.....</b>	<b>155</b>
<b>III. PROGRAMAS DE GOBIERNO.....</b>	<b>155</b>
<b>IV. HEMEROGRAFÍA.....</b>	<b>155</b>

## AGRADECIMIENTOS

*En el transcurso de mi vida he tenido la fortuna de conocer a muchas personas de gran calidad humana, las cuales han compartido conmigo sus conocimientos y experiencias, contribuyendo e impulsado con su ejemplo, a mi formación y al logro de mis metas y objetivos.*

*Gracias*

*Lic. Adriana Plasencia Díaz, Doctor Francisco Antonio Patiño Ortiz, Mtro. Miguel Ángel Cedillo Hernández, Lic. Raúl Toscano Cortés, Lic. Elena de la Mora Guadalajara, Mtra. Alma Lucila Saucedo Valenzuela, Mtra. Julia Leonor Rodríguez López, Lic. Josefina Delgado Hernández, Lic. Everardo Pérez Pérez, Mtra. Yolanda Ávila, Lic. Teresita de Jesús Aguirre Zanté, Lic. Lourdes de la Paz Castellanos, Lic. Víctor Jáuregui, Mtra. Santa del Carmen Gálvez, Mtra. Verónica Gabriela Pérez Maya, Lic. Marcia Vásquez Ozúa, Lic. Adolfo Voorduin Frappé, Universidad Nacional Autónoma de México, y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.*

*A todos ustedes agradezco su apoyo incondicional, sin el no habría sido posible llegar a este momento con la convicción de que todo se puede lograr siendo optimista, responsable, constante y teniendo presente el deseo de ser mejor y de volver realidad los anhelos.*

*Martes 23 de noviembre de 1999.*

## INTRODUCCIÓN

La importancia histórica, política, económica, social y cultural de la Ciudad de México o del Distrito Federal es innegable. Aun antes de que se designara sede de los Poderes de la Unión ha sido la principal concentración urbana del país y el centro donde se toman las decisiones más importantes que trascienden a todos los rincones de la República Mexicana.

Mucho se ha analizado y discutido sobre la organización político-jurídica del Distrito Federal y los derechos políticos de sus habitantes, sin llegar todavía a conclusiones definitivas. En fechas recientes, se ha iniciado la modificación gradual de su organización, en la que se perfila la construcción de un gobierno y una administración pública sustentados en pilares democráticos.

En este sentido, el presente trabajo se circunscribe en la esfera de la Reforma Política del Distrito Federal con el objeto de abordar una propuesta, que aunque ha sido tema de investigación en otros momentos, se retoma desde una perspectiva publiadministrativa: El restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal, planteamiento consustancial a la corriente de pensamiento preocupada por la revalorización de las instancias locales, mismas que se conciben como espacios dotados de autonomía y recursos para atender la problemática social, y donde la participación social debe contar con espacios para su plena expresión.

El objetivo de esta investigación documental consiste en describir y precisar que la administración pública en las Delegaciones del Distrito Federal puede mejorar su gestión, reflejada en la calidad de la atención y los servicios que proporciona a la ciudadanía, mediante un esquema de organización municipal que les confiera mayor autonomía y recursos para fortalecer su toma de decisiones; permitiéndoles una apertura a la participación ciudadana que sustente la actuación corresponsable entre gobierno y sociedad en asuntos de interés general.

De ahí que la hipótesis de trabajo sea que las Delegaciones del Distrito Federal como instancias de gobierno y administración dependientes de una estructura de gobierno y administración central, enfrentan una serie de limitaciones en los rubros financieros, administrativos y técnicos que acotan su margen de actuación. Por ser éstas las instancias más próximas a la población capitalina, el rediseño de su gobierno y administración es un hecho inaplazable e imprescindible en la actualidad, cuando las demandas ciudadanas crecen y los recursos para su atención son limitados. La descentralización de recursos, la autonomía y la participación ciudadana son condición necesaria para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El restablecimiento de municipios en él, constituye una alternativa viable mediante la cual se les reconozcan a los órganos político-administrativos, personalidad jurídica y se les otorgue un patrimonio que les permita mejorar su capacidad de respuesta a las complejas demandas sociales.

El desarrollo de este trabajo se fundamenta en la utilización del método deductivo-descriptivo, en el que la investigación bibliográfica y hemerográfica constituye el principal insumo que ha proporcionado la información necesaria para dar forma y contenido al mismo. La exposición se realiza en cuatro capítulos. A continuación se explica brevemente en que consiste cada uno.

El capítulo uno denominado "Régimen constitucional, gobierno y administración del Distrito Federal", tiene la intención de precisar la naturaleza jurídica, política y administrativa del gobierno del Distrito Federal, para ello se plantea una exposición genérica de las atribuciones que el artículo 122 constitucional concede al Congreso de la Unión, al Presidente de la República y a las autoridades locales en el Distrito Federal; Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia, así como a otras instancias como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Ministerio Público, la Cámara de Senadores y a las Comisiones Metropolitanas.

Para ampliar este marco de referencia, se hace alusión a la organización actual de la administración pública del Distrito Federal, enfocada básicamente a señalar los organismos que conforman su ámbito central, desconcentrado, paraestatal y otros organismos que



gozan de cierta autonomía respecto a la estructura orgánica del gobierno del Distrito Federal.

El capítulo dos “El Ayuntamiento de la Ciudad de México y la evolución jurídica, política y administrativa del Distrito Federal”, plantea un esfuerzo por reconstruir históricamente la existencia, el funcionamiento y el desarrollo del Ayuntamiento y del municipio en la Ciudad de México, desde su creación hasta su aniquilamiento, situación que dio paso a la creación del Departamento Central y más tarde al Departamento del Distrito Federal.

Con el ánimo de presentar un panorama integral que permita conocer la evolución y las transformaciones que fue presentando la organización municipal en el asiento que hoy ocupa el Distrito Federal, se relata en forma sintética una serie de acontecimientos históricos que sucedieron principalmente en el transcurso de cuatro de los eventos de mayor envergadura para la historia de México; la época colonial, el movimiento de independencia, la reforma y la revolución mexicana, donde la figura del Ayuntamiento y del municipio en la Ciudad de México estuvieron presentes, hasta llegar a su desaparición y al surgimiento de la organización departamental que le sustituyó.

A fin de dar continuidad a la exposición sobre la evolución jurídica, política y administrativa del Distrito Federal, se presenta una relación de las distintas reformas al marco jurídico y administrativo que ha incidido directamente en su organización desde 1928 a la fecha. En esta parte se toca el contenido substancial de las Leyes Orgánicas que han existido a partir de 1928 hasta la que actualmente está en vigencia, la de 1998, así como las reformas constitucionales de 1993 y 1996, y la más reciente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1999.

El capítulo tres “Organización actual del Distrito Federal”, describe la naturaleza y la organización de las Delegaciones del Distrito Federal a partir del fundamento jurídico y de las atribuciones que al respecto, señala el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de La Administración Pública del Distrito Federal.

Debido a que la organización del Distrito Federal en sus esferas jurídica, política y administrativa debe estar en condiciones de atender las

demandas de sus habitantes, de proporcionar los servicios públicos que requieran, y de crear los medios indispensables para impulsar el desarrollo económico y social que permita el ascenso a una mejor calidad de vida para la población en su conjunto, en síntesis, de procurar una justicia social, en este capítulo se aborda la situación que prevalece en el contexto Delegacional, principalmente se hace referencia a la compleja problemática en el entorno social, económico, político y ambiental.

El capítulo cuatro “Hacia la democratización integral del Distrito Federal”, incluye los trabajos de la Reforma Política más reciente, desde la conformación e integración de las mesas de trabajo, la agenda, las posturas de los partidos políticos, hasta los principales consensos y disensos entre los participantes.

La posibilidad de lograr una democratización integral del Distrito Federal, lleva indiscutiblemente a pensar en una organización jurídica, política y administrativa diferente a la actual, en la que predominantemente se respete la autonomía local de las demarcaciones territoriales y se reconozcan sus diferentes necesidades y sus condiciones geográficas, sociales, económicas, políticas y ecológicas específicas, sin perder de vista la integración de los aspectos y elementos que existen en una región de gran continuidad urbana.

Muchos de los problemas que enfrentan los habitantes de esta ciudad capital, se deben a la inoperancia de una administración pública marcadamente centralista. Por ello, en este trabajo se trata de argumentar que muchas soluciones pueden darse a partir del reconocimiento de gobiernos locales en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con facultades y recursos propios y con autonomía para administrarlos en función de las demandas reales de los habitantes.

En tal virtud, en este capítulo se arriba a la propuesta concreta de este trabajo: El restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal, haciendo alusión a la existencia de la institución municipal en el mismo hasta 1928, año en que se suprime. Con el restablecimiento de los municipios se pretende restituir a los habitantes del Distrito Federal su capacidad para autogobernarse y administrar sus propios recursos.

Este trabajo esta dirigido a todas las personas interesadas en conocer la evolución que ha tenido la forma de gobierno y la administración pública en la fascinante y contrastante Ciudad de México, capital de la República Mexicana. Por tanto, en su realización se ha tenido sumo cuidado de atender y cumplir con los requisitos académicos necesarios para que sea un trabajo didáctico y accesible al lector que lo lleve a sus manos.

Todo trabajo es susceptible de mejora permanente si se abre a la crítica constructiva, es decir si se somete a la revisión continua de su contenido y se recogen las apreciaciones y aportaciones de los especialistas en la materia. En la realización de este trabajo, estuvo presente tal consideración, por tanto, representa un esfuerzo reflexivo, que sin ser exhaustivo, lleva en su interior la intención de abordar desde el enfoque de la administración pública, la democratización integral del Distrito Federal a partir del restablecimiento de la institución municipal.

## CAPÍTULO UNO

### RÉGIMEN CONSTITUCIONAL, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO

#### I. Naturaleza jurídica, política y administrativa del gobierno del Distrito Federal

Cuando México resurge a la vida independiente a casi tres siglos de dominación española, después de la caída de Iturbide se establece un sistema federal como forma de organización política, jurídica y administrativa. Desde ese momento se previó necesaria la designación de un lugar donde residieran los Poderes Federales. Esto obedecía a la necesidad de que el gobierno federal estuviera asentado en un lugar que no formara parte de ninguno de los territorios que perteneciera a los estados de la federación, con el objeto de que no interfiriera en las facultades y responsabilidades que se conferían a los Poderes de la Unión, motivos que dieron origen a la decisión de que se creara el Distrito Federal, como espacio en que tendrían asiento los Poderes Federales. Por sus propias características e historia se eligió a la Ciudad de México como asiento de dichos poderes. A partir de entonces se suscitaba una diferencia esencial entre el Distrito Federal y los estados que dieron origen a la federación. El Distrito Federal quedó sujeto a un régimen constitucional de excepción.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Al constituirse un Estado, sea de naturaleza unitaria o federal, una de las decisiones que inexcusablemente debe ser adoptada es la relativa a la porción territorial que servirá de asiento a sus poderes. Como derivación inmediata de esa decisión, es también indispensable determinar las atribuciones que dichos poderes tendrán sobre ese espacio físico y, en su caso, las funciones que deberán corresponder a otras autoridades que no formen parte del gobierno central o federal, según sea el caso.

De lo anterior se infiere que los problemas inherentes a la concurrencia de distintos niveles de autoridad en un mismo espacio no son privativas de los Estados que asumen el sistema federal, de tal suerte que, como lo demuestran ciertos estudios de gobierno comparado, puede afirmarse que todas las capitales, sean las ciudades que han sido declaradas sede permanente de los respectivos gobiernos, están sujetas a un régimen de excepción, en el sentido de que se formulan y se aplican principios y normas especiales que no tienen vigencia respecto al resto del territorio. Salazar Toledano, Jesús. La reforma

En el artículo 50 fracción XVIII de la Constitución Política de 1824 se estableció que el Congreso de la Unión tendría facultades para elegir el lugar donde residieran los Poderes Federales y la determinación de su extensión territorial, en el que tendría derecho a ejercer la función legislativa y de gobierno. Por decreto constitucional del 18 de noviembre de 1824 se crea el Distrito Federal como sede de los Poderes Federales y como capital del país en la Ciudad de México. Para determinar la extensión territorial del Distrito Federal se tomó como referencia la Plaza Mayor y un radio de dos leguas. Asimismo se determinó que el gobierno del Distrito Federal recaía en el Presidente de la República, quien designaría a su gobernante.

Para ilustrar tan importante acontecimiento histórico, a continuación se presentan textualmente algunos señalamientos del decreto del 18 de noviembre de 1824 :

- 1. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad XVIII del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.*
- 2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.*
- 3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.*
- 4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.*
- 5. Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 22 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado.*
- 6. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política,*

*nombrará el gobierno federal un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.*

*7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirá observándose las vigentes en todo lo que no pugne con la 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 su residencia y verificar la traslación.*

*9. Mientras no se resuelve 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 políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.<sup>2</sup>*

Como consecuencia de este decreto, desde la creación del Distrito Federal, existió plena injerencia de los Poderes Federales en la jurisdicción del mismo, destacando la designación del gobernador del Distrito Federal por el Presidente de la República y las funciones de legislatura local, asumidas por el Congreso de la Unión.

Desde que surge, la naturaleza jurídica del Distrito Federal difiere de la de los estados que dieron origen a la federación; el Distrito Federal no concurre como entidad autónoma a la formación del pacto federal, sino deviene como parte de ello...*"la creación del Distrito Federal no responde sino a la aparición misma del sistema federal de gobierno."<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1988, p. 595.

<sup>3</sup> Sayeg Helú, Jorge. "La creación del Distrito Federal" citado por Gutiérrez Salazar y Solís Acero en: Gobierno y Administración Pública del D.F. en México. INAP, México, 1985, p.24.

En lo subsecuente, la naturaleza jurídica, política y administrativa del Distrito Federal permaneció sin alteraciones significativas. El constituyente de 1857 confirmó nuevamente la facultad de legislar sobre la organización política, jurídica y administrativa del Distrito Federal al Congreso de la Unión. Agregando que la organización política y administrativa tendría que ser sobre la base de elección popular de ayuntamientos.

En cuanto a las reformas constitucionales en materia del Distrito Federal, en 1901 se hace hincapié en las atribuciones que se ceden al Congreso de la Unión para legislar en lo referente al Distrito Federal y se anula la mención de elegir a las autoridades locales. El gobierno del Distrito Federal seguía en manos del Ejecutivo Federal.

El constituyente de 1917 ratifica la decisión de que el Congreso de la Unión mantenga la facultad para legislar en materia del Distrito Federal, señalando que su gobierno estaría a cargo de un gobernador designado por el presidente de la República.

La reforma constitucional de 1928 determinó que el gobierno del Distrito Federal seguiría en manos del presidente de la República quien lo ejercería por conducto del órgano que señalara la ley respectiva, conservando el Congreso de la Unión la facultad legislativa. Mediante esta reforma se cancela el régimen municipal en el Distrito Federal.

Las reformas constitucionales de 1987, 1993 y 1996, en lo que respecta a la organización del Distrito Federal, han ido perfilando gradualmente el camino hacia la democratización de la vida política en el Distrito Federal, el cual desde su creación, se ha distinguido como un espacio de excepción debido a la cancelación de derechos políticos fundamentales de sus habitantes. Más adelante se abordará el contenido y trascendencia de estas últimas reformas, en este apartado lo importante es destacar la naturaleza jurídica, política y administrativa del Distrito Federal.

Como es fácil apreciar, desde el decreto del 18 de noviembre de 1824 en que se designa a la ciudad de México como Distrito Federal hasta la fecha, ha existido plena injerencia de los Poderes Federales en el gobierno del Distrito Federal.

En la actualidad la naturaleza jurídica del Distrito Federal está contenida en el artículo 44 constitucional, y determina que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, que se compone del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

En el art. 122 constitucional se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en los términos señalados por el mismo artículo. Por autoridades locales del Distrito Federal se entiende a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 122 constitucional la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra 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 más adelante se señalan.

La figura del Jefe de Gobierno recae en una sola persona, elegida por medio del voto universal, directo, libre y secreto, tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública del Distrito Federal.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura junto a otros órganos que determine el Estatuto de Gobierno, ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Respecto a la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, en el mismo artículo 122 constitucional se señalan las siguientes disposiciones.

Al Congreso de la Unión corresponde:

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, excepto en materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;



- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión;
- Las demás atribuciones que le señale la Constitución.

Al Presidente de la República corresponde:

- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- *Anualmente enviar al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para ello, el Jefe de Gobierno someterá a consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;*
- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal;
- Las demás atribuciones que le señale la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Las autoridades locales del Distrito Federal : Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia, figuras contempladas y normadas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se organizarán para desempeñar sus respectivas facultades, primeramente, conforme a lo señalado por las bases constitucionales establecidas en el artículo 122.

A continuación se describe la forma de organización y las facultades señaladas en el artículo mencionado respecto a cada autoridad local del Distrito Federal.

### 1.1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La Asamblea Legislativa se integra por diputados elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto, los requisitos para ser diputado no pueden ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. El 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 asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea. Se determinan dos fechas para la celebración de periodos ordinarios de sesiones al año y la integración y atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

A la Asamblea Legislativa corresponde:

- Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que ordene su publicación;
- 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. En la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. La Asamblea Legislativa elaborará anualmente su proyecto de presupuesto y, lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que lo incluya en su iniciativa;
- Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa;

- Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno;
- Legislar en materia de Administración Pública del Distrito Federal, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- 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;
- Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la protección y readaptación social ; salud y asistencia social y la previsión social;
- Legislar en materia de planeación del desarrollo, particularmente en uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obras públicas y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- Regular la prestación y concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros, abasto y cementerios;
- 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;

- 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;
- Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- Las demás que le confiera expresamente la Constitución.

## 1.2. Jefe de Gobierno del Distrito Federal

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local, es elegido por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos del Estatuto de Gobierno y la ley electoral local. La elección del Jefe de Gobierno se realizará cada seis años y durará en el cargo el mismo lapso.<sup>4</sup>

Para desempeñar este cargo, el Jefe de Gobierno deberá reunir los siguientes requisitos:

- 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 por lo menos treinta años cumplidos el día de la elección;
- No haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter;

---

<sup>4</sup> El Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo en 1997 ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

- La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la federación en otro territorio.

En caso de que el Jefe de Gobierno fuera removido, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. Por falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. Por falta absoluta, renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa nombrará un sustituto que termine el cargo. La renuncia del Jefe de Gobierno sólo se aceptará por causas graves. Las licencias al cargo se regulan en el propio Estatuto.

Al Jefe de Gobierno corresponde:

- 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;
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación en un plazo no mayor de diez días hábiles, excepto cuando la Asamblea Legislativa no esté en sesiones. En este caso podrá presentar las observaciones en el primer día de sesiones del siguiente período.
- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes;
- Ejercer funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno;
- Las demás que le confiera la Constitución, el Estatuto y las leyes.

### **1.3. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal**

La función judicial en el Distrito Federal se ejerce a través del Tribunal Superior de Justicia. Los Magistrados que lo integren deben reunir los mismos requisitos que la Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal.

Las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia son cubiertas mediante el siguiente procedimiento; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal somete la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercen su cargo durante seis años y pueden ser ratificados por la Asamblea.

El Consejo de la Judicatura es el organismo encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

### **1.4. Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

Este organismo se encarga de dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal. Tiene plena autonomía, se compone de una Sala Superior y Salas Ordinarias conforme a lo que establece su ley orgánica.

### **1.5. Ministerio Público del Distrito Federal**

El Ministerio Público en el Distrito Federal es presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República. Corresponde al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en este territorio, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

## I.6. Fuerza Pública del Distrito Federal

El mando de la fuerza pública del Distrito Federal corresponde al Presidente de la República, así como la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien deberá informar permanentemente al Presidente de la República sobre la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad.

## I.7. Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, pueden 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.

## I.8. Comisiones Metropolitanas del Distrito Federal

El Distrito Federal puede participar conforme a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, 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.

## **II. Algunos comentarios sobre la naturaleza jurídica, política y administrativa del gobierno del Distrito Federal**

La descripción del contenido de las disposiciones constitucionales que en materia de organización jurídica, política y administrativa del Distrito Federal se hace en el artículo 122 constitucional, demuestran claramente su régimen de excepción por ser al mismo tiempo asiento de los Poderes Federales y gobierno local.

Entre los principales rasgos que caracterizan el régimen de excepción del Distrito Federal se enumeran los siguientes:

1. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema en el Distrito Federal, de ella se deriva el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*
2. *El Distrito Federal es una de las partes integrantes de la Federación.*
3. *Es el asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República.*
4. *Podrá erigirse en el Estado del Valle de México cuando los Poderes Federales se trasladen permanentemente a otro lugar.*
5. *Es una entidad gobernada por los Poderes de la Unión, los cuales ejercen, como en toda la República, sus funciones de carácter federal; pero además de éstas, otras que tienen efectos exclusivos en el Distrito Federal.*
6. *Tiene también órganos de gobierno locales, cuya competencia legislativa, ejecutiva y judicial está delimitada por la Constitución.*
7. *Un Estatuto de Gobierno, que expide el Congreso de la Unión, complementa las normas para la integración de los órganos locales de gobierno y para el ejercicio legal de sus atribuciones.*
8. *El órgano legislativo local solamente puede ejercer las facultades que tiene expresamente conferidas, con sujeción a lo que establecen la Constitución y el Estatuto de Gobierno.*
9. *El titular del órgano ejecutivo es elegido por elección popular y es también titular de la administración pública del Distrito Federal, la que está conformada por dependencias centrales, desconcentradas y paraestatales.*



10. El titular de la Procuraduría de Justicia y el mando supremo de la fuerza pública local son designados y removidos por el Presidente de la República.

*Estas son las principales normas de excepción que regulan la organización política del Distrito Federal. Son excepcionales en cuanto las demás partes integrantes de la Federación están regidas por otros principios normativos que, por ser aplicables a todos los Estados, son las bases generales del sistema federal.<sup>5</sup>*

*En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la legislación secundaria, hay límites y contradicciones que impiden la consolidación del gobierno local representativo, responsable y con autonomía claramente definida...destacan en primer lugar, las muy comentadas contradicciones existentes entre la representatividad derivada de la elección directa del Jefe de Gobierno —que supondría mayor grado de representatividad y responsabilidad autónoma— y la ambigüedad de responsabilidad compartida con el Ejecutivo Federal con respecto a los nombramientos del Procurador de Justicia y del Jefe de Policía; o la indefensión con respecto a su posible remoción por el Senado, así como el amplio margen de manipulación que puede darse a partir de las prescripciones constitucionales establecidas en materia de endeudamiento público del gobierno del Distrito Federal. Pero también existen otros obstáculos constitucionales a la consolidación del gobierno representativo y al desarrollo de las instituciones democráticas de gobierno en el Distrito Federal, por ejemplo, en los límites impuestos a la elaboración de la Ley Electoral o al diseño institucional de la forma de gobierno en las demarcaciones territoriales. Temas que son esenciales en la etapa actual de Reforma Política de la Ciudad de México.<sup>6</sup>*

---

<sup>5</sup> Toledano Salazar, Jesús. Op. cit., p.23.

<sup>6</sup> Marván Laborde, Ignacio. "Opciones para el diseño del gobierno

*“El tránsito de ser una dependencia federal a ser un gobierno electo ha resultado en un marco institucional incompleto y en cierta medida anacrónico.”*<sup>7</sup> El actual proceso democratizador que se ha iniciado en el Distrito Federal, principalmente, a partir de la elección directa de la Asamblea Legislativa, del Jefe de Gobierno y próximamente de los titulares de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, son el detonante del inicio de una Reforma Política que deberá dar como resultado la actualización del marco jurídico que permita a las autoridades responder conforme a las necesidades actuales de la ciudadanía. En este sentido, los planes y acciones del Gobierno deben diseñarse e implementarse bajo la misión y la visión de servir a la sociedad.

Como ya se dijo el territorio de la Ciudad de México es políticamente excepcional, *“a diferencia de las otras entidades federativas no cuenta con una Constitución Política ni con Poderes derivados de ella.”*<sup>8</sup> Al observar y describir el contenido de las disposiciones constitucionales en materia del Distrito Federal, es evidente identificar las limitaciones que la Constitución Política y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal impone a las autoridades locales de la Ciudad de México, representando un freno importante a la libre determinación de sus decisiones.

La Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como órganos de gobierno locales que elaboran y ejecutan normas y acciones orientadas a atender los problemas sociales de los habitantes del Distrito Federal, ven restringida su actuación, pues en aquellos asuntos que no están contemplados y debidamente delimitados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de Gobierno y en las demás leyes aplicables, tienen que consultar a los órganos federales para definir líneas de acción.

Aumentar la capacidad de decisión de las autoridades locales del gobierno del Distrito Federal, es un hecho que no puede seguirse postergando. Cada vez más se hace presente su análisis, en un

---

representativo de las Delegaciones” en: Diálogo y debate de cultura política. Nos. 5 y 6. México, julio-diciembre 1998, p. 159.

<sup>7</sup> Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Gobierno del Distrito Federal. México, junio de 1998.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 31.

principio, a nivel académico, más adelante en la sociedad y así hasta que toque el nivel constitucional. La ampliación de atribuciones y facultades a las autoridades locales del Distrito Federal, necesariamente obliga a traer a la mesa de discusión un tema que casi desde la creación del Distrito Federal ha estado; la creación del Estado del Valle de México, tema que en este momento no se abordará y se deja para otra parte de esta trabajo.

No se pueden reconocer limitadamente los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal. Las estrategias que las autoridades federales han utilizado para contener las fuertes exigencias ciudadanas en la participación directa en la elección de sus gobernantes, otorgando gradualmente espacios para ello, primero con la elección directa de la Asamblea de Representantes hoy Asamblea Legislativa, después la elección directa del Jefe de Gobierno y próximamente la elección directa de los Delegados de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, han creado un escenario en el que es inminente el reconocimiento pleno de los derechos políticos de los ciudadanos de la capital. El camino recorrido desde 1987 a 1997 aproxima cada vez la organización jurídica, política y administrativa del Distrito Federal a la de los estados de la República.

### **III. Administración pública del Distrito Federal**

La administración pública del Distrito Federal está a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal es responsable de ejercer la política interna en materia económica, social, cultural y ecológica en el mismo, procurando el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México, el desarrollo económico y la justicia social.

#### **III.1. Organización actual de la administración pública del Distrito Federal**

La administración pública del Distrito Federal es el conjunto de medios de acción, directos o indirectos, humanos, materiales y financieros de que dispone el gobierno del Distrito Federal para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que determina el marco jurídico correspondiente. La administración pública del Distrito Federal

se sujeta a principios de coordinación, oportunidad, eficiencia, profesionalización, simplificación, transparencia y expedites que reclama el cumplimiento de sus funciones.

Siendo la Ciudad de México o Distrito Federal, la principal concentración urbana del país, donde confluyen una serie de problemas sociales, políticos, económicos, ecológicos y administrativos que presentan un gran reto para la administración del gobierno capitalino; los cuales deben ser atendidos mediante una adecuada organización y una conveniente estructura formal de administración pública, el gobierno de la ciudad orienta sus esfuerzos a la atención eficaz y eficiente de las demandas sociales y a la prestación de servicios públicos de cobertura general con calidad.

La organización de la administración pública del Distrito Federal se conforma de la siguiente manera:

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular de la administración pública del Distrito Federal, el marco normativo que determina la distribución de las facultades y competencias entre los órganos que conforman la administración pública del Distrito Federal se encuentran contenidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno establece la naturaleza jurídica, política y administrativa del Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica establece la organización de la administración pública del Distrito Federal y asigna las facultades para el despacho de los asuntos de orden administrativo a cargo del Jefe de Gobierno, y el Reglamento Interior se describe las facultades de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que auxilian a la administración pública del Distrito Federal en el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen.

La administración pública del Distrito Federal está organizada en tres ámbitos de competencia que responden a criterios de atribuciones, facultades, funciones, estructura y decisión, a saber, el ámbito central, desconcentrado y paraestatal. Con el objeto de proporcionar un

panorama general sobre su organización, a continuación se describe cada ámbito, los sectores que lo conforman y las principales competencias de cada uno, para ello se ha tomado de referencia la información que al respecto, contiene la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

### III.1.1. Ámbito central

**Jefe de Gobierno del Distrito Federal:** Se encarga principalmente de dirigir y coordinar las actividades del gobierno; formula el Programa General de Desarrollo de la ciudad y fija las políticas en materia de prestación de servicios públicos y de planificación.

**Secretaría de Gobierno:** Se encarga substancialmente de atender la política interior de la ciudad; las relaciones con los gobiernos de los estados y municipios; la coordinación metropolitana; los reclusorios y centros de readaptación social; las relaciones obrero patronales; la tenencia de la tierra; la acción cívica y la protección civil.

**Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:** Se encarga primordialmente de proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana y asentamientos humanos del Distrito Federal, coordina el registro de los planes y Programas de Desarrollo Urbano y evalúa los mismos.

**Secretaría de Desarrollo Económico:** Se encarga principalmente de formular, diseñar y ejecutar los programas específicos en materia agropecuaria, industrial, de comercio interior y exterior, abasto, servicios, desregulación económica, desarrollo tecnológico y fomenta la creación de empleos impulsando la inversión del sector empresarial.

**Secretaría del Medio Ambiente:** Se encarga substancialmente de aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal y coordinar las acciones de protección, conservación y restauración de los recursos naturales.

**Secretaría de Obras y Servicios:** Se encarga primordialmente de proporcionar servicios de construcción, manutención y operación de las obras públicas que tienden a fortalecer el desarrollo urbano del Distrito Federal y de proporcionar el servicio de suministro de agua potable,

alcantarillado, alumbrado público, servicio de limpia y recolección de basura, entre otros.

**Secretaría de Desarrollo Social:** Se encarga principalmente de despachar las materias relativas a desarrollo social, educación, promoción de la equidad, educación, cultura, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios.

**Secretaría de Salud:** Se encarga de la formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas de salud en el Distrito Federal.

**Secretaría de Finanzas:** Se encarga substancialmente del desarrollo de las políticas de ingreso y administración tributaria, la programación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

**Secretaría de Transportes y Vialidad:** Se encarga primordialmente de emitir las disposiciones relativas al desarrollo integral del transporte en el Distrito Federal y realizar estudios para determinar y normar los sistemas tarifarios del servicio público de transporte.

**Secretaría de Seguridad Pública:** Se encarga principalmente de prestar el servicio de seguridad pública a los habitantes del Distrito Federal para el mantenimiento del orden y la integridad física de las personas y sus bienes.

**Secretaría de Turismo:** Se encarga básicamente del desarrollo y regulación de la actividad económica en el sector turismo y, de la promoción y fomento turístico.

**Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:** Se encarga de perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, de representar los intereses de la sociedad, de promover la impartición de justicia y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

**Oficialía Mayor:** Se encarga básicamente de la administración y desarrollo del personal; de suministrar los recursos materiales y

proporcionar los servicios generales a los órganos del gobierno del Distrito Federal; de administrar el patrimonio inmobiliario y en general de la administración interna

**Contraloría General:** Se encarga substancialmente de emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, así como elaborar e instrumentar el programa permanente sobre control y evaluación de los recursos y la verificación, comprobación y evaluación del adecuado ejercicio del gasto público de los órganos del gobierno del Distrito Federal.

**Consejería Jurídica y de Servicios Legales:** Se encarga de ejercer funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

### III.1.2. Ámbito desconcentrado

**Delegaciones Políticas:** Se encargan de prestar servicios públicos como agua, recolección de basura, drenaje, alumbrado, panteones, mercados, parques, jardines, expedición de licencias para realización de obras de construcción y licencias comerciales, autorizar números oficiales, administrar los juzgados calificadoros y los del Registro Civil.

**Unidad de Protección Civil:** Coadyuva en la coordinación ejecutiva del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal y en la operación de sistemas vitales y estratégicos a fin de prevenir, mitigar, preparar, auxiliar, rehabilitar, restablecer y reconstruir, antes, durante y después de situaciones de emergencia.

**Instituto de la Mujer:** Diseña e implementa políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la mujer, a través de la coordinación de acciones gubernamentales y sociales.

**Comisión de Recursos Naturales:** Promueve, coordina y ejecuta

estudios y acciones en materia de protección, fomento, desarrollo y conservación de los recursos naturales.

**Unidad de Bosques Urbanos del Distrito Federal:** Regula y administra las actividades que realicen las personas físicas o morales dentro del Bosque de Chapultepec y del Bosque de San Juan Aragón; asimismo, se encarga de su administración, uso, conservación y mantenimiento.

**Planta de Asfalto del Distrito Federal:** Instala, opera y mantiene el equipo técnico para la producción de agregados pétreos y mezclas asfálticas necesarias para construcciones y pavimentos del Distrito Federal. Asimismo desarrolla investigaciones para mejorar su producción.

**Comisión de Aguas del Distrito Federal:** Administra, recauda, comprueba, determina, notifica y cobra los derechos por suministro de agua y de descarga a la red de drenaje y sus accesorios.

**Instituto de Cultura de la Ciudad de México:** Divulga, promociona y realiza acciones enfocadas a preservar la cultura del Distrito Federal mediante políticas culturales, asimismo funge como instancia normativa de los programas para la atención a la cultura que realiza la administración pública del Distrito Federal.

**Instituto del Deporte:** Administra y fomenta el desarrollo del deporte en el Distrito Federal, a través de promover su práctica en los grupos de mujeres, jóvenes, niños y niñas, población indígena, adultos mayores y personas con discapacidad.

**Servicio Público de Localización Telefónica:** Proporciona vía telefónica información sobre personas extraviadas, accidentadas o detenidas en el Distrito Federal; sobre vehículos accidentados, averiados, abandonados o detenidos en el Distrito Federal y, sobre trámites y servicios que brinda la administración pública del Distrito Federal.

**Comisión para Protección de Institutos para la Salud:** Detecta necesidades, vigila, verifica, controla y evalúa la transparencia y oportunidad del proceso de adquisición, almacenamiento, distribución,



manejo y utilización de los insumos médicos, ropa, víveres, fármacos, instrumental y equipo médico necesario para la operación de las unidades médico asistenciales de la administración pública.

**Instituto del Taxi del Distrito Federal:** Regula la prestación del servicio público de transporte de pasajeros individual en el Distrito Federal denominado Taxi, conforme a lo prescrito en la Ley de Transporte del Distrito Federal.

**Instituto de Promoción Turística:** Promueve la afluencia de turismo en la Ciudad de México, desarrollando estrategias de imagen turística y acciones promocionales.

**Instituto Técnico de Formación Policial:** Dirige la formación y actualización de los elementos policiales de la Secretaría de Seguridad Pública.

**Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal:** Practica avalúos de bienes y determina las contraprestaciones por el uso, goce y explotación de éstos, cuando en las operaciones respectivas participen o intervengan dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública local, o cuando lo determinen las normas correspondientes o lo soliciten las autoridades competentes.

**Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal:** Funge como órgano de consulta, coordinación, concertación y ejecución de acciones, para la atención inmediata de asuntos y conflictos en materia agraria, asimismo realiza estudios y acciones orientadas a la promoción de políticas que fomentan la actividad agraria en el Distrito Federal.

**Registro Civil:** Autoriza, inscribe y hace constar todos los actos y hechos relacionados con el estado civil de las personas.

**Junta de Asistencia Privada:** Proporciona asesoría a instituciones de asistencia privada y vigila que apliquen debidamente los fondos que recaban los programas que tienen a su cargo.

### III.1.3. Ámbito paraestatal

**Procuraduría Social:** Atiende y analiza quejas e inconformidades que

presenten los ciudadanos, respecto de los actos u omisiones de las autoridades y la prestación de los servicios en la administración pública del Distrito Federal y orienta a los mismos sobre sus derechos y obligaciones.

**Instituto de Vivienda de la Ciudad de México:** Es responsable de la creación, uso, mejoramiento y modificación de espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda del Distrito Federal.

**Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano:** Construye viviendas en predios que aportan los grupos sociales o que adquiere el gobierno del Distrito Federal y financia la edificación con créditos puente de la banca comercial.

**Fideicomiso Programa Casa Propia:** Gestiona fondos revolventes necesarios para continuar la operación de los programas operativos, contrata créditos con Infonavit, Fovissste y con la banca comercial.

**Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular:** Recupera créditos de los programas de vivienda del gobierno del Distrito Federal.

**Fóndo de Desarrollo Económico del Distrito Federal:** Contribuye a la capacitación y asistencia técnica en la micro y pequeña empresa y, a la creación de fuentes de empleo.

**Dirección General de Servicios de Salud:** Organiza, opera y evalúa la prestación de servicios de salud pública en la atención médica.

**Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal:** Apoya el desarrollo de la familia e impulsa el sano crecimiento físico, mental y social de los menores.

**Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones:** Atiende de manera integral a niños de la calle a través de centros de desarrollo y capacitación, proporcionándoles atención médica, vestido, alimentación, educación, rehabilitación psicológica, psiquiátrica y social para lograr su reincorporación social; implementa programas orientados a evitar el incremento de la delincuencia, prostitución, drogadicción y cualquier otra conducta desviada entre los

niños de la calle.

**Sistema de Transporte Colectivo (METRO):** Administra y opera en forma integral el servicio público de transporte colectivo metropolitano.

**Servicio de Transportes Eléctricos (STE):** Administra y opera integralmente el servicio de transporte eléctrico y de auxiliares, sean de diesel o gasolina.

**Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V. :** Funge como los talleres gráficos del gobierno local, y produce los boletos de las distintas modalidades de servicio de las entidades de transporte del gobierno del Distrito Federal.

**Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. :** Apoya financiera y operativamente a los órganos del gobierno del Distrito Federal. Asimismo funciona como su agente publicitario y maneja los parquímetros de la Ciudad de México.

**Caja de Previsión para los Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal:** Otorga a los trabajadores prestaciones de seguridad social como pensiones y préstamos.

**Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal:** Administra y otorga las prestaciones y servicios establecidos en la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

**Instituto del Registro Público de la Propiedad y el Comercio:** Opera y administra los servicios públicos registrales en materia inmobiliaria, mobiliaria, personas morales y comercio en el Distrito Federal.

#### *III.1.4. Otros organismos del gobierno del Distrito Federal*

**Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:** Se encarga de dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal.

**Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal:** Se encarga de impartir la justicia laboral en el ámbito local, conforme a lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

**Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:** Se encarga de vigilar que las autoridades de competencia local, apliquen con justicia las leyes, para evitar se violen los derechos humanos de los habitantes del Distrito Federal.

Bajo este esquema, el gobierno del Distrito Federal se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia, en una estructura organizacional, a través de la que orienta sus esfuerzos para atender y satisfacer los requerimientos y demandas ciudadanas.

### III.2. Necesidad de transformación de la administración pública del Distrito Federal

Una ciudad de grandes contrastes, en la que el perfil demográfico y económico, la infraestructura y el equipamiento urbano, la cultura y la sociedad, tan diferentes, conviven en un mismo espacio, requiere de una administración pública sustentada en una estructura orgánica que responda con agilidad a la densidad y dinamismo de los habitantes del Distrito Federal, quienes reclaman servicios urbanos de calidad y mejores condiciones para una vida digna.

Para responder con prontitud y eficiencia a las prioridades y demandas ciudadanas, la organización de la administración pública del Distrito Federal requiere una revisión integral, en la que se identifiquen sus puntos de fortaleza y debilidades, como base para determinar los rubros o aspectos que se necesite modificar, y de este modo las atribuciones y funciones faciliten el desempeño de los servidores públicos. Esto necesariamente conduce a una reforma profunda de los ordenamientos que regulan sus actividades, descansando en estructuras de organización ágiles que atiendan las necesidades sociales.

En sintonía con la situación prevaleciente el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000, contempla acciones que reconocen la necesidad de un proceso de reforma integral de la administración pública del Distrito Federal, y considera que éste será un proceso gradual, puesto que algunas reformas requerirán de diferentes tiempos para su consolidación, pero orientado en toda su

extensión por la necesidad de transformar la administración para adecuarla a un gobierno con las peculiaridades del Distrito Federal.<sup>9</sup>

Como consecuencia, la transformación de la organización de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal debe sujetarse a criterios de modernización encaminados al desarrollo organizacional en los que se contemplen acciones de desregulación normativa, descentralización de atribuciones y recursos, simplificación de trámites y procedimientos, la profesionalización del servicio público, transparencia en el desempeño y responsabilidad de los servidores públicos regidos por principios éticos, orientados a la mejora continua y a la calidad en los servicios que se otorguen, mediante estructuras orgánicas planas, flexibles e integradas por grupos de trabajo de alto desempeño y multihabilidades, siempre con la idea implícita de servir a la sociedad.

En la transformación de la organización de la administración pública del Distrito Federal, se deben contemplar mecanismos de participación ciudadana que no limiten la voluntad y la creatividad de los ciudadanos con disposición a actuar corresponsablemente en las acciones que les afectan directa o indirectamente.

Es fundamental aprovechar la energía de un conglomerado de la sociedad del país que es más politizada, abriendo cauces que no sólo permitan a los ciudadanos hacer llegar eficazmente sus reclamos a las autoridades, sino que a través de una representación más directa y estrecha, puedan contribuir con sus ideas y con mayor conocimiento de causa, en la elaboración y determinación de planes y en la elección de aquellas prioridades que requieran atenderse para mejorar la calidad de vida de los habitantes de esta gran ciudad.

En este sentido, sin lugar a dudas, en toda la estructura orgánica del Distrito Federal punto clave son las Delegaciones, instancias de gobierno desconcentradas a donde acuden los ciudadanos a realizar sus trámites cotidianos. Las Delegaciones son el punto de contacto más directo entre la sociedad y el gobierno.

Es necesario fortalecer su estructura, sus atribuciones legales y administrativas para ampliar su capacidad de gestión; que repercuta en

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 32.

mayor democratización y participación ciudadana, para que las decisiones se tomen más cerca de la sociedad y no en forma autoritaria y centralizada.

Estas acciones estarían encaminadas a un proceso de municipalización en el Distrito Federal, que de consolidarse, no se estaría innovando, pues hasta 1928 la organización política-administrativa del territorio del Distrito Federal estuvo conformada por municipios. Se estaría regresando a una organización, si no idéntica, de la que se pueden retomar sus beneficios.

En el siguiente capítulo se hace una descripción sobre la existencia, organización y funcionamiento del Ayuntamiento en la Ciudad de México; un breve pasaje histórico que parte desde su instauración en 1522 hasta su desaparición en 1928, así como las nuevas formas de organización política-administrativa del Distrito Federal hasta nuestros días.

## **CAPÍTULO DOS**

### **EL AYUNTAMIENTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN JURÍDICA, POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **I. Algunos antecedentes sobre el Ayuntamiento de la Ciudad de México**

La figura del municipio estuvo vigente por mucho tiempo en el espacio que hoy ocupa el Distrito Federal, incluso desde antes de su creación. Referir su restablecimiento, para otorgar a las instancias de gobierno más cercanas a la ciudadanía, mayores atribuciones, recursos y por ende mayor autonomía no es nuevo, sin embargo en la búsqueda de alternativas que coadyuven a mejorar la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades a través de la atención de las demandas ciudadanas oportuna, eficaz y eficientemente; es pertinente abordar la organización y desarrollo del municipio en el Distrito Federal, haciendo referencia a la evolución jurídica, política y administrativa de éste y en general de la forma de organización jurídico-política de la Ciudad de México.

##### **I.1. En la época colonial**

El espacio en que se asienta la Ciudad de México históricamente ha ocupado un sitio privilegiado en el acontecimiento de innumerables hechos que han quedado plasmados en la cronología de este milenio. Sucesos de distinta naturaleza han aportado elementos al escribir la historia de esta ciudad.

La importancia y grandeza de la Ciudad de México se remonta principalmente a la época precolombina, con la fundación de la gran Tenochtitlán. El inmenso poderío económico, político, social y cultural de los Mexicas, hizo de ésta, la capital de Mesoamérica. Lugar en que se concentraban las vastas riquezas provenientes de las distintas regiones conquistadas y el principal asiento del aparato gubernamental que facilitaba la dirección del imperio. Desde entonces, las decisiones que afectaban a miles de individuos se tomaban desde esta extraordinaria región.

Tiempo después, con la llegada de los españoles y consumada la conquista de la gran Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, esta región continuó siendo el centro y se convirtió en la corte del virreinato de la Nueva España, lugar en que se instalaron los poderes políticos, donde se realizaban importantes transacciones económicas y donde se estableció la sociedad novohispana más distinguida.

Como capital colonial, en 1522<sup>10</sup> Hernán Cortés instauro el Ayuntamiento de la Ciudad de México en Coyoacán, mientras se terminaba de remover escombros para la consolidación de la fundación de la ciudad sobre las ruinas de la capital del antiguo imperio.

Durante los tres siglos de dominio español, la mecánica en la integración de los cabildos en la Ciudad de México, fue similar a la de la metrópoli.

*Entre las funciones que asumía el Cabildo, estaban la impartición de justicia a cargo de los Alcaldes, y la de administrar las relaciones cotidianas en la sociedad, responsabilidad que recaía en los Regidores. Dos Alcaldes se elegían entre los pobladores mejor preparados y de reconocida honorabilidad; el Alcalde más antiguo presidía el Cabildo en ausencia del Corregidor, el segundo Alcalde suplía al primero en su ausencia a las sesiones. A los Regidores les tocaba desempeñar actividades administrativas de policía, su número variaba según las condiciones generales de la ciudad. Durante ésta época llegaron a existir de 12 a 20 Regidores.<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> No se tiene noticia de la fecha precisa en que se llevó a cabo la fundación del Ayuntamiento o Cabildo de la Ciudad de México, y por ende del municipio del mismo nombre. Tal acontecimiento debió tener lugar antes del 15 de mayo de 1522, fecha en que Cortés en Coyoacán, signa su tercera Carta de Relación al rey. Hernán Cortés, Cartas y Documentos. México, Porrúa, 1963, p. 163. Tomado de Torales P. Ma. Cristina. "El cabildo de la Ciudad de México 1524-1821" en: Ensayos sobre la Ciudad de México. Tomo II. DDF- Universidad Iberoamericana- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1994, p. 93.

<sup>11</sup> Ibidem, pp.92-94.



*Los Regidores Honorarios eran elegidos por el Virrey entre los vecinos más distinguidos. En 1775 el Cabildo logró obtener del Rey la facultad de proponer a sus candidatos para integrar éste. Las autoridades representantes de la Corona, es decir, los Gobernantes, Alcaldes Mayores y Corregidores, intervenían en la elección y en las decisiones de los Cabildos.<sup>12</sup>*

En 1776 por disposiciones reales, los Ayuntamientos crearon el oficio de Diputado Común, quienes tenían la atribución para intervenir junto con los Alcaldes y Regidores en los asuntos de gobierno, administración, recaudación y distribución de los cargos públicos.

Durante el reinado de Felipe II, a fines del siglo XVI, la Corona atravesaba por una profunda crisis económica que terminó en quiebra; resultado de su constante participación en guerras en defensa de la religión católica. Esta situación dio inicio a la venta de los cargos públicos al mejor postor, beneficiando y facilitando el acceso de las oligarquías a las instancias del gobierno y del poder.

El Cabildo de la Ciudad de México era punto medular de la Nueva España, representaba ante la metrópoli a todas las ciudades; su funcionamiento y organización servía de modelo a los Cabildos de toda la Colonia.

Respecto a su funcionamiento cabe destacar que los miembros del Cabildo se reunían dos veces por semana en forma ordinaria. Celebraban reuniones extraordinarias y secretas cuando alguna circunstancia lo ameritaba. En las sesiones se tomaba nota de los asuntos tratados y de los acuerdos tomados, redactándose un acta cuyo contenido aprobaban los Regidores con su firma.

*Los Alcaldes y Regidores se removían cada año. Al iniciar el periodo de un Cabildo se reunían los Regidores para distribuir las comisiones más comunes como la de Alférez Real, el Procurador General, el Comisionado de la Cárcel, el Juez de Escuelas, el Diputado de Propios y de Fiestas, el*

---

<sup>12</sup> Ibidem, p.96.

*Diputado de Policía, el Alcalde de la Alameda y de Paseos y el Juez de Aguas, entre otros.*<sup>13</sup>

A través de estas comisiones, el Cabildo ejercía sus funciones de gobierno y de administración de la capital. Entre sus principales tareas estaban:

- *La planeación urbana y la distribución de tierras.*
- *Administración de sus bienes.*
- *Recaudación de impuestos.*
- *El orden público, limpieza, empedrado e iluminación de calles y plazas.*
- *Abasto de aguas y extracción de aguas negras.*
- *Mantenimiento de parques y jardines.*
- *Organización y realización de festividades.*
- *Reconocer la hidalguía de los habitantes.*
- *El registro de los pobladores de la ciudad.*
- *Abastecer de provisiones a los pobres y menesterosos.*
- *Salvaguardar la salud de los habitantes de la ciudad.*
- *Proveer de educación a la niñez.*
- *Mantenimiento de panteones.*
- *Promover la investigación científica y el desarrollo de las letras.*<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ibidem, p.100.

<sup>14</sup> Ibidem, pp. 100-106.

Mediante esta breve descripción del panorama prevaleciente al interior de la Ciudad de México durante la época colonial se puede identificar la manera como se encontraba organizado el gobierno en la ciudad y los rasgos característicos de su funcionamiento. De esto, se rescatan importantes elementos que permiten determinar figuras y funciones que más adelante seguirán prevaleciendo.

## 1.2. En el régimen de intendencias

Durante el reinado de los Borbones en España, surgió la necesidad de racionalizar el poder, originando la modificación de algunas instituciones españolas y poniendo énfasis en la centralización política y económica para combatir ciertos privilegios en las Cortes y sustituirlas por una burocracia central compuesta por consejos y ministerios y por un régimen provincial de intendencias. Esta reestructuración político-administrativa trascendió hasta la Nueva España.

Siguiendo a Hira de Gortari y a Regina Hernández, el establecimiento de las intendencias en la Nueva España a fines del siglo XVIII, fue un acontecimiento importante para las divisiones del territorio practicadas posteriormente en el siglo XIX, ya que se mantuvo a la Ciudad de México como capital del reino y cabecera principal de las intendencias, y como residencia del Virrey y del Intendente General.

El establecimiento de intendencias en la Colonia, tuvo como objeto uniformar el aparato estatal, fomentar la economía e incrementar los ingresos de la Corona.

*En 1786 se promulgó la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de los intendentes del ejército y provincias de la Nueva España. La organización político-administrativa del virreinato se dividió en 12 intendencias. Para fijar los límites de cada una se tomaron como base las antiguas unidades territoriales. Las intendencias fueron: México -sede de la intendencia general-, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> Gortari Rabiela Hira de y Regina Hernández. La Ciudad de México y el

Bajo esta forma de organización, la figura del Virrey siguió existiendo como Capitán General, Gobernador y Presidente de la Audiencia. Se creó el cargo de Intendente General a quien correspondía la administración de la hacienda, a su mando estaban los Intendentes de las demás provincias.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México no sufrió transformaciones importantes en su integración y funcionamiento con la instauración del régimen de intendencias.

### 1.3. En la crisis política de 1808

1808 fue el año que marcó la historia colonial de la Ciudad de México. La invasión de Napoleón y sus tropas a la metrópoli española provocó una crisis política que trascendió hasta sus colonias americanas.

El vacío de poder por ausencia de la figura real propició que el descontento social de muchos años encontrara condiciones adecuadas para sentar las bases para la organización del movimiento de independencia que aniquilaría la sujeción al yugo español por casi tres siglos.

Esta coyuntura fue aprovechada por el ayuntamiento de la Ciudad de México para reclamar y defender su autonomía como instancia de gobierno local, así lo constata la propuesta que hizo este ayuntamiento para que se instituyera una junta de autoridades que defendiera a la Nueva España de una posible intervención francesa y ocupara el vacío entre las autoridades coloniales y la pérdida de soberanía que ocasionaba la falta del Rey.

Esta propuesta fue apoyada por ayuntamientos como el de Querétaro y Jalapa, por criollos descontentos con las políticas de la metrópoli e incluso, por el Virrey José de Iturrigaray debido a las posibilidades de acción que ésta venía a abrirle.

La Audiencia de México y las autoridades eclesiásticas no aceptaron tal propuesta, considerándola riesgosa para la preservación del poder español y como antesala a la independencia de la Colonia.

Antes de que el virrey sancionara abiertamente la propuesta del ayuntamiento, la Audiencia tomó en prisión al virrey y a dos de los más fervientes impulsores de la misma y miembros del ayuntamiento de la ciudad de México, Primo de Verdad y Juan Francisco de Azcárate, acabando con el intento autonomista de este Ayuntamiento.

Esta acción vino a fortalecer el poder virreinal personificado en Pedro Garibay y a poner fin a las pretensiones del Ayuntamiento de la Ciudad de México para activar y ampliar su participación en la toma de decisiones, para incrementar su autonomía y para igualar sus derechos con los de los peninsulares.

Este acontecimiento dejó a los interesados en lograr un cambio político favorable a sus intereses, como lección importante, que el camino para lograr éxito en las pretensiones de autonomía, libertad e igualdad, debía ser el secreto y la conspiración.

Pocos años después, en la región española que permanecía independiente del poder francés, se convocó a Cortes para elaborar una nueva Constitución que dio cuerpo a una Monarquía Constitucional en 1812. *“La representación de Diputados provinciales de la Nueva España en tal evento, se convirtió precisamente en un antecedente fundamental para la creación posterior de los estados de la federación, una vez declarada la independencia.”*<sup>16</sup>

#### I.4. En el México independiente

La consumación de la independencia del yugo español, originó un proceso de confrontación de distintos intereses que desencadenaron constantes pugnas por ostentar el poder. En 1824 el Congreso Constituyente inició los trabajos orientados a la determinación de la forma de gobierno. Debido a que se decidió instaurar el sistema federal como forma de organización política, era indispensable crear un Distrito que alojara a los poderes federales y al mismo tiempo fuera capital del

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 2.

país...”este territorio perdería su soberanía, convirtiéndose en un territorio distinto al resto de los estados de la federación.”<sup>17</sup> Al interior del Congreso se suscitó un gran debate a la hora de determinar cual debía ser la ciudad que albergaría a la capital del país y el territorio que estaría bajo jurisdicción federal como Distrito Federal.

Las discusiones se enfocaron en dos sentidos; los que proponían la Ciudad de México como sede de los poderes y capital del país, y los que proponían a la ciudad de Querétaro o Aguascalientes como capital del país. Los argumentos versaban en torno a la capacidad y características de las instalaciones de cada ciudad propuesta, los costos que representaba cada opción y la seguridad que ofrecían, principalmente.

Por decreto constitucional el 18 de noviembre de 1824 se dispuso que la Ciudad de México era la residencia de los poderes federales y se localizaría dentro de un espacio jurídico administrativo llamado Distrito Federal. La autoridad de este espacio quedaba en manos de un gobernador nombrado por el presidente de la República. La extensión territorial del Distrito Federal formaría un círculo cuyo centro era la plaza mayor de la ciudad y un radio de dos leguas.

Ya establecido el principio de la *“ciudad federal que no pertenece a algún estado”*, quedaba por determinar si en esta ciudad federal subsistirían los ayuntamientos. *“En el artículo séptimo del decreto de 1824, se señalaba que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal para su gobierno municipal, seguirían observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnara con lo dispuesto en el decreto.”*<sup>18</sup>

*La primera división político-administrativa del Distrito Federal se realizó en 12 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba, Ixtacalco,*

---

<sup>17</sup> Gortari Rabiela Hira de. “Política y administración. Del D.F. a la creación del D.D.F. Una perspectiva actual” en: Ensayos sobre la Ciudad de México. Tomo IV. DDF- Universidad Iberoamericana-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, p. 85.

<sup>18</sup> Molinar Horcasitas Juan. “Reformar el Distrito Federal” en: D.F., Gobierno y Sociedad Civil. Ediciones El Caballito, México, 1987, p.287.

*Mixcoac, Iztapalapa, Popotla, La Lagunilla, Nativitas y Mexicalcingo.*<sup>19</sup>

El gobierno del Distrito Federal encomendó al Ayuntamiento de la Ciudad de México la administración de las municipalidades. El Ayuntamiento se integraba por el gobernador del Distrito Federal como presidente del mismo, 20 regidores, 2 síndicos, 1 administrador, 1 contador y 1 secretario. Permanecían 1 año en el cargo y eran de elección popular, a excepción del gobernador.

Entre las funciones más importantes del gobierno de la Ciudad de México o del Distrito Federal, estaba la de garantizar la seguridad de los habitantes y velar por su salud, así como crear las condiciones favorables para el desarrollo de las actividades cotidianas, responsabilidad que delegaba en el Ayuntamiento de la ciudad.

A partir de entonces, *“los siguientes constituyentes federales iban a respetar la existencia de los ayuntamientos en el Distrito Federal, aunque siempre hubo una legislatura reformista dispuesta a abandonar esta tradición.”*<sup>20</sup>

#### I.5. En el periodo centralista

Los conservadores veían en el sistema federal una amenaza a sus intereses particulares, esto suscitó en 1835 el inicio de un conflicto entre éstos y los liberales, que terminó con el derrumbe del régimen federal y el establecimiento del centralismo, sustentado en el marco legal de las Siete Leyes de 1836.

En el contexto jurídico de esta legislación, concretamente en la sexta ley, se citaban las bases para la realización de una nueva división territorial conformada por departamentos, distritos y partidos, en lugar de estados, de tal modo que la división territorial se hizo a partir de la anterior, creándose tantos departamentos como estados existían.

---

<sup>19</sup> Pérez Rosales Laura. “La organización de una gran capital: El gobierno de la Ciudad de México entre 1824 y 1928” en: Ensayos sobre la Ciudad de México. Tomo III DDF-Universidad Iberoamericana-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1994, p.87.

<sup>20</sup> Molinar Horcasitas Juan. Op. Cit., p. 287.

Con esta nueva organización territorial desapareció el Distrito Federal y la capital del Departamento de México sería la ciudad de México. El departamento de México estaba en manos de un gobernador nombrado por el presidente de la República, cuyo cargo debía ser de 5 años.

*En 1843 con la promulgación de las Bases de Organización Política de la República Mexicana se ratificó la organización centralista del país y su división territorial. En lo que respecta al Departamento de México, en las Bases se mantuvo la figura del gobernador, el que sería nombrado por el presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales (organismos representativos de cada Departamento, equiparables a la figura de los congresos locales).<sup>21</sup>*

En 1845, todavía durante el sistema centralista se publicó un decreto que especificaba las condiciones que habrían de cumplirse para la fundación de un Ayuntamiento; requisito indispensable era la existencia de al menos 2000 habitantes. Los pueblos que no cumplían con este requisito no tenían el derecho de fundar su propio Ayuntamiento, en su lugar, se nombraba un Alcalde con las mismas facultades y responsabilidades que los de los Ayuntamientos.

Entre las principales funciones del Ayuntamiento en ésta época, destacan, cuidar la limpieza y seguridad en calles, plazas, mercados, hospitales, cárceles y casas de beneficencia, mantener los panteones, recopilar y archivar información sobre nacimientos, defunciones y matrimonios, entre otros.

*El 28 de abril de 1845 se dictó una ley en que se especificaban las funciones de los ayuntamientos y se ratificaban esencialmente varias disposiciones anteriores, referidas a los requisitos de los electores y de los que ocuparían los cargos, con la novedad de que se retiraban los derechos ciudadanos a los sirvientes domésticos.<sup>22</sup>*

---

<sup>21</sup> Gortari Rabiela, Hira de y Regina Hernández. Op. Cit., p.9.

<sup>22</sup> Ibidem, p.9.



## 1.6. En el breve regreso al federalismo

Las constantes pugnas entre liberales y conservadores no cesaron, lo que iba repercutiendo en el debilitamiento del gobierno centralista, aunado a esto, en 1846 la intervención norteamericana contribuye a su resquebrajamiento, dando como resultado en ese mismo año, la instalación de un nuevo Congreso Constituyente del que surge un acta que restablece el sistema federal y declara vigente la Constitución de 1824, y como efecto inmediato, el regreso a la organización político-administrativa del territorio en estados y nuevamente la existencia del Distrito Federal. En este lapso (1847) los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal fueron reconocidos relativamente, al otorgarles el derecho al voto para la elección del Presidente de la República, asimismo se les asigna representación en el Senado.

La existencia del Distrito Federal en este período fue muy breve, un nuevo levantamiento de los conservadores llevó al poder en 1853 a Santa Anna, quien impuso una vez más el régimen centralista.

## 1.7. Entre las pugnas de liberales y conservadores

Reinstaurado el sistema centralista, Santa Anna emitió varios decretos que orientaban todas las acciones hacia una absoluta concentración del poder en sus manos, en ese sentido, limitó a los ayuntamientos en la libre determinación para atender sus asuntos. Con esta situación, el Ayuntamiento de México se convirtió en una institución que sólo ejecutaba las disposiciones administrativas encomendadas por las autoridades superiores. En este período de gobierno la división territorial fue la misma al anterior régimen centralista.

Fue hasta 1854 cuando se dio a conocer la nueva división territorial del país, en la que siguió figurando el Distrito de México. La capital de este distrito era la municipalidad de la Ciudad de México, al frente de la cual se nombraba un gobernador. *“Según un autor de la época, la población de la Ciudad de México era de 200, 000 habitantes, aproximadamente, cuyas ocupaciones más importantes eran la burocracia civil y eclesiástica, una incipiente industria y el comercio”.*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Pérez Rosales, Laura. Op. Cit., p. 92.

El grupo liberal no desistió, durante este lapso se fortaleció y dio a conocer el Plan de Ayutla; en éste se buscaba derrocar el gobierno de Santa Anna. En agosto de 1855 Juan Alvarez, quien dirigía el movimiento, asumió la presidencia de la República por un tiempo breve, conservándose la organización territorial prevista en el Plan de Ayutla, o sea en estados, territorios y un Distrito Federal.

En diciembre de 1855 Ignacio Comonfort asumió interinamente la presidencia de la República, acto bien aceptado por liberales y conservadores. A su vez, Juan Alvarez convocó a un nuevo Congreso Constituyente en 1856.

Al igual que el Congreso de 1824, uno de los temas que desató gran polémica fue lo referente a la división territorial, concretamente lo relativo a la creación del Estado del Valle de México y la ubicación de los Poderes Federales. En el art. 46 de la Constitución de 1857, se disponía que la creación de este estado se formaría en el territorio que comprendía el Distrito Federal, pero solo sucedería cuando los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, en la medida que esto no se cumpliera, el Distrito Federal se mantendría en el mismo lugar.

*Respecto a la organización municipal del Distrito Federal, la Constitución de 1857 fue muy clara al ordenar en su artículo 72, fracción VI, que el gobierno local del Distrito Federal tendría como base, el que, los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales.<sup>24</sup>*

Conforme al contenido de la Constitución de 1857 se organizaron elecciones, de las que resultó electo presidente de la República Ignacio Comonfort en diciembre de 1857. Nuevamente las diferencias entre liberales y conservadores se hicieron presentes. Felix Zuloaga, conservador reconocido, se pronunció con el Plan de Tacubaya desconociendo la recién promulgada Constitución, esto provocó que el Cabildo liberal que gobernaba la Ciudad de México fuera disuelto.

Los conservadores convocaron a un nuevo Congreso Constituyente, reconociendo a Comonfort como Presidente, a pesar que los liberales

---

<sup>24</sup> Molinar Horcasitas. Op. Cit., p. 287.

no aceptaron tal acontecimiento. Felix Zuloaga sustituyó a Comonfort en la presidencia iniciándose nuevamente un gobierno conservador en la Ciudad de México.

Para 1860 continuaban suscitándose fuertes enfrentamientos entre liberales y conservadores, para noviembre éstos últimos solo conservaban la Ciudad de México y Puebla, para diciembre, los liberales lograron derrotar a los conservadores, quienes entregaron la Ciudad de México y se convoca al Ayuntamiento liberal que había sido disuelto.

Reinstalado el gobierno liberal Benito Juárez fue elegido presidente de la República. En 1861, Juárez dio a conocer una nueva división territorial que incluía al Distrito Federal, éste comprendía la municipalidad de la Ciudad de México y los partidos de Xochimilco, Tlalpan, Tacubaya y Guadalupe Hidalgo. La autoridad de la municipalidad recaía en el gobernador y en cada partido un prefecto.

#### I.8. En el segundo imperio

Durante el gobierno de Juárez, la crisis financiera se agudizó tanto que se suspendieron los pagos de la deuda a España, Inglaterra y Francia, esta situación casi provocó el estallamiento de una guerra. Gracias a las gestiones diplomáticas se firman los Tratados de la Soledad en 1862, con los que se retiran Inglaterra y España. Francia no respetó los acuerdos e invadió México, instalando un gobierno dominado desde la corte de Napoleón III al tomar la Ciudad de México, lo que obligó a Juárez a huir hacia el norte del país.

Dado que las relaciones entre el gobierno impuesto y los conservadores se tornaban cada vez desgastantes, en 1864, llegó a México Maximiliano de Habsburgo. En su programa de gobierno imperial destacaba una nueva división territorial, la que consistía en 8 grandes divisiones que incluían 50 Departamentos y éstos a los distritos y municipalidades, entre ellos el Departamento del Valle de México cuya capital era la Ciudad de México.

*Respecto a la integración de los ayuntamientos, en noviembre de 1865 se expidió una Ley Electoral en la que se establecía que el nombramiento de los ayuntamientos se haría por elección popular directa. En cuanto a algunos*

*requisitos para tener derecho al voto se hicieron modificaciones significativas, como era exigir solamente saber leer y escribir y tener un año de residencia. En el caso de los que habrían de ocupar cargos municipales se exigía lo mismo, con el requisito adicional de que deberían pagar una suma que excediera a los 20 pesos anuales por concepto de contribuciones directas.<sup>25</sup>*

En este período el Ayuntamiento de la Ciudad de México recibió un gran apoyo del Emperador. Se fomentó el desarrollo urbano, se promovió la cultura y se implementaron programas que contribuían a la seguridad social.

Las tendencias liberales de este gobierno no lograron convencer a los liberales mexicanos, en cambio el descontento de los conservadores crecía cada vez más, lo que ocasionó que Juárez retomara el poder apoyado por el ala liberal y por los Estados Unidos. Las tropas francesas regresaron a Francia en marzo de 1867, situación que vino a precipitar la caída de Maximiliano de Habsburgo.

#### 1.9. En la República restaurada

En el segundo gobierno de Juárez, se dio a conocer que los ayuntamientos del Distrito Federal se compondrían de un presidente y un número de regidores correspondiente al número de habitantes, elegidos todos por el voto popular.

*En esta etapa conocida como la República Restaurada, el Ayuntamiento llegó a tener en funciones hasta 40 comisiones entre las que destacaban la de rentas municipales, aguas, alumbrados, asilos, cárceles, coches, diversiones públicas elecciones, exposiciones, festividades civiles, hacienda, hospitales, limpia, mercados, lotería, obras públicas, ríos y vacunas. El presidente Juárez exigía que cada ramo rindiera informes de sus gastos.<sup>26</sup>*

---

<sup>25</sup> Gortari Rabiela, Hira de y Regina-Hernández. Op. Cit., p.12.

<sup>26</sup> Pérez Rosales, Laura. Op. Cit., p.101.

## I.10. En el porfiriato

Con el arribo de Don Porfirio Díaz a la presidencia de la República se promovió un proyecto nacional que impulsaba un desarrollo material muy desigual, ya que sólo beneficiaba a las clases mejor acomodadas.

En la Ciudad de México se implementaron varias medidas administrativas encaminadas a lograr una mejor administración y una urbanización más acelerada.

*Por decreto expedido por Díaz el 28 de julio de 1889, se determinaron las municipalidades que integraban el Distrito. El 18 de diciembre del mismo año, el Congreso de la Unión decretó que el régimen interior del Distrito Federal se dividía, territorialmente, en la municipalidad de México y varias prefecturas.<sup>27</sup>*

El Presidente Díaz decretó el 14 de diciembre de 1900 que el Ejecutivo tenía la facultad de reformar y organizar el gobierno municipal de la capital. Se aclaraba que los Ayuntamientos dejarían ser organismos ejecutivos para convertirse en cuerpos exclusivamente consultivos con derecho a solo iniciar ante el Ejecutivo todo lo concerniente a los servicios municipales. En marzo de 1903 se dio a conocer la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, según la cual el territorio de éste se dividía para su administración, en trece municipalidades: "México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa."<sup>28</sup>

Respecto a su régimen de administración interna, el Distrito Federal dependía directamente del Ejecutivo Federal y delegaba la autoridad en tres funcionarios: el gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas, juntos integraban el Consejo Superior del Gobierno del Distrito Federal, dependientes de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

---

<sup>27</sup> Sayeg Helú, Jorge. "La creación del Distrito Federal" citado por Gutiérrez Salazar Sergio y Felipe Solís Acero. Op. Cit., p.67.

<sup>28</sup> Ibídem, p. 104.

*En las cabeceras municipales había un Ayuntamiento integrado por concejales, designados popularmente mediante elecciones indirectas cada dos años. El Ayuntamiento de la ciudad de México estaría formado por 21 concejales, el de Tacubaya de 11 y el resto de las municipalidades de 7. Las sesiones de cabildo se realizaban dos veces por semana sin fecha fija, a partir de 1910 se instituyó que se realizarían el primer y tercer martes de cada mes.<sup>29</sup>*

#### I.11. En la época de la Revolución Mexicana

Después de la caída de Porfirio Díaz, durante el gobierno de Madero, la Ciudad de México continuó gobernándose con las mismas leyes de 1903. Con el triunfo de los carrancistas se convocó a un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro. En el proyecto constitucional que presentó Venustiano Carranza, propuso la ampliación del territorio del Distrito Federal a costa del Estado de México, lo cual no se aprobó.

En el art. 44 de la Constitución de 1917 se determinó que el Distrito Federal se compondría del territorio que tenía hasta ese momento, y en caso de que los Poderes Federales se cambiaran de residencia, se crearía el Estado del Valle de México, tal como se contempló en la Constitución de 1857, cuya extensión sería determinada por el Congreso de la Unión. El Distrito Federal volvió a formar parte del contenido constitucional y se omitieron ambigüedades.

---

<sup>29</sup> La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de fecha 26 de marzo de 1903 expedida por Porfirio Díaz, reconocía la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en que se dividía el Distrito Federal, integrados mediante elección directa en primer grado; sin embargo, se les consideraba como simples cuerpos consultivos, con derecho de vigilancia, de veto e iniciativa, en lo relacionado con los servicios públicos y se les despojaba tajantemente de personalidad jurídica (art. 33). Al crear y dar funciones a los prefectos políticos, a éstos atribuía realmente el gobierno y control de los municipios del Distrito, indicando expresamente, que los ayuntamientos estarían bajo inspección y dependencia del prefecto político, con excepción del de la Ciudad de México, que lo estaría respecto del gobernador del Distrito (art. 32). Gutiérrez S. y Felipe Solís Acero. Op. Cit., p. 69.

*La Constitución de 1917 restableció el gobierno municipal a través de ayuntamientos de elección popular directa en el Distrito Federal, mediante las bases 1° y 2° de la fracción VI del Artículo 73.<sup>30</sup>*

En cuanto al gobierno interno de esta entidad, con la expedición de la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales en ese mismo año, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del presidente de la República, quien tenía la facultad de nombrarlo y cesarlo en sus funciones.

En el art. 45 de la misma ley, se consagraba al municipio libre como base de la división territorial de la organización política y administrativa del Distrito Federal. Las municipalidades estarían a cargo de un Ayuntamiento, compuesto de miembros designados por elección popular directa y renovables cada año. Al frente de cada Ayuntamiento estaría un presidente con carácter de primera autoridad política local, y a él correspondía hacer cumplir todas las disposiciones y leyes, así como encargarse de los establecimientos de detención, festividades cívicas, diversiones públicas, juegos, bebidas alcohólicas, registro civil e inspección de pesas y medidas, entre otras.

Debido a las pugnas entre los miembros del Ayuntamiento y el Poder Ejecutivo, en octubre de 1918 Carranza suprimió el Ayuntamiento de la municipalidad de la ciudad de México, en su lugar nombró un consejo que se hizo cargo del gobierno y administración de la Ciudad de México.

#### 1.12. La desaparición del Ayuntamiento de la Ciudad de México y el surgimiento del Departamento Central

En la desaparición de los municipios de la Ciudad de México, la figura del general Alvaro Obregón tuvo un papel protagónico. En su afán por mantener el poder, una vez concluido su período presidencial en 1924, apoyó incondicionalmente la candidatura de Plutarco Elías Calles para llevarlo a la presidencia de la República, para que éste facilitara su retorno a la misma en el siguiente período, para ello, era necesario, reformar la Constitución en lo referente a la reelección, de tal modo que

---

<sup>30</sup> Molinar Horcasitas, Juan. Op. Cit., p. 288.

fuera posible cuando mediara un período de gobierno antes de realizarse.

En esta perspectiva el régimen municipal del Distrito Federal con su propia actividad partidista y su relativa autonomía financiera y administrativa, significaba un importante obstáculo para reforzar un régimen presidencialista y los intereses reeleccionistas.

Como candidato nuevamente a la presidencia Alvaro Obregón envió al Congreso un proyecto para suprimir los municipios en el Distrito Federal, en el que argumentaba que históricamente la organización municipal del Distrito Federal no ha cumplido con el cometido que esa forma de gobierno debe lograr, y que había provocado conflictos políticos y administrativos por la coexistencia de autoridades cuyas facultades a veces se confunden o se excluyen. Se señalaba que era necesario buscar unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes de la administración del Distrito Federal.

*Además, que en todo el tiempo el Congreso General y el Ejecutivo Federal han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal, pues ya el decreto de noviembre de 1824 dice que el gobierno político y económico del Distrito queda exclusivamente bajo el Gobierno General, ya que el mismo decreto previene que el gobierno general nombrará a un gobernador para el Distrito Federal; ora el decreto de abril de 1826 ordena que las rentas del Distrito pertenecerán a las generales de la Federación, ora la Constitución de 57 previene que el Congreso arreglará el régimen del Distrito por medio de autoridades políticas y municipalidades, designándoles rentas para sus atenciones, ya finalmente la Ley de marzo de 1903 manda que el Distrito Federal se sujete en los administrativo, político y municipal a las disposiciones del Ejecutivo Federal.<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> "Proyecto de Ley de Alvaro Obregón", en: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año II, tomo III, núm.2, período extraordinario, XXXIII Legislatura, 1928, p. 7-14, citado por Hira de Gortari Rabiela. Op. Cit., p. 95.



Una vez que fue elegido presidente de la República, Alvaro Obregón fue asesinado y en su lugar, Emilio Portes Gil asume interinamente la Presidencia de la República. Durante el gobierno de éste, se expidió una nueva Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en diciembre de 1928 (también conocida como Ley Orgánica del Distrito Federal). En las disposiciones legales de ella, se encontraba lo referente a la creación del Departamento Central del Distrito Federal, el que surgía con la misma extensión territorial establecida en los decretos que anteriormente emitió Porfirio Díaz.

La reforma que promovió Calles, fue el antecedente de esta ley, en aquella se facultó al Congreso para legislar en todo lo referente al Distrito y Territorio Federales y se señalaba que su gobierno estaba a cargo del presidente de la República, quien lo ejercía a través de las instancias que determinara la ley respectiva.

Conforme a las disposiciones de la nueva Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, el territorio del Distrito Federal se conformaría por un Departamento Central integrado por los municipios de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac y trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

A partir de 1928, los espacios de participación ciudadana se modificaron substancialmente. Al suprimirse el régimen de gobierno municipal para la capital, desapareció el Ayuntamiento de la Ciudad de México y se limitó toda forma de elección directa de las autoridades del Distrito Federal. Los ciudadanos de la capital perdieron entonces el derecho de elegir a su Ayuntamiento, que constituía su autoridad más directa.

*Para los capitalinos la elección directa de los ayuntamientos significaba contar con una primera instancia de representación ante las autoridades federales para la atención de los asuntos relativos a sus localidades... toda la responsabilidad de la ciudadanía recaía en las autoridades*

*del Distrito Federal y en última instancia en el presidente de la República.*<sup>32</sup>

Con la aparición del Departamento del Distrito Federal, la figura del gobernador desapareció y se creó la de Jefe del Departamento Central, quien era designado y removido por el presidente de la República, puesto que seguía recayendo en éste el gobierno de la capital. Además, el Jefe del Departamento Central se auxiliaría con el nombramiento de Delegados y subdelegados. Cabe destacar que el primer Jefe del Departamento fue José Manuel Puig Casauranc.

Este acontecimiento, hizo más latente la necesidad y el interés político por tener un mayor control sobre el espacio que ocupaban las autoridades federales.

## **II. Un esquema de referencia general sobre la evolución jurídica, política y administrativa del Departamento del Distrito Federal de 1928 a 1996**

Varios años la organización y vida política del Distrito Federal se mantuvo conforme a las últimas reformas. En los años subsecuentes se dieron cambios poco sustantivos que no alteraron la organización que inició en 1928. Desde entonces hasta antes de 1996, fueron mínimas las reformas que modificaron en alguna medida la estructura y funcionamiento político-administrativo del Distrito Federal, de éstas, las últimas han sido las más significativas.

### **II.1. Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928**

Como consecuencia de la reforma constitucional de agosto de 1928 a la fracción VI del artículo 73; se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, quedando a cargo del Presidente de la República el gobierno de la Ciudad, a través del órgano correspondiente que la Ley Orgánica del Distrito Federal (expedida ese mismo año) señalara. Entre los principales lineamientos se determinó la creación del Departamento

---

<sup>32</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo. "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal" en: Ensayos sobre la Ciudad de México, Tomo IV. Departamento del Distrito Federal-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Universidad Iberoamericana. México, 1994, p. 104.

Central conformado por la ciudad de México y trece delegaciones; la designación del titular del Gobierno del Distrito Federal por parte del Presidente y la creación de un Consejo Consultivo y Consejos Delegacionales. El Consejo Consultivo se integró por representantes gremiales designados por el mismo Jefe del Departamento. Este Consejo tenía facultades para proponer e informar en lo relativo a la gestión del Jefe del Departamento. Si bien pareciera que la creación de este órgano es el germen de una mayor apertura a la participación ciudadana en asuntos de gobierno, destacan las limitaciones impuestas al ser Presidente del Consejo el mismo Jefe del Departamento y al designar éste a los representantes gremiales que lo integraban.

## II.2. Ley Orgánica del Distrito Federal de 1941

En 1941 se crea una nueva Ley Orgánica que toma como antecedente la anterior, la innovación más trascendente es que la denominación del Departamento Central se sustituye por la de Departamento del Distrito Federal. Su territorio se dividió en la Ciudad de México y las Delegaciones Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Se crearon las subdelegaciones buscando una mayor coordinación y coherencia en la toma de decisiones. Esta ley siguió contemplando la figura del Consejo Consultivo, pero en 1942 se restringe su acción a la presentación de informes sobre obras y servicios y a efectuar actos protocolarios.

## II.3. Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970

Para 1970, se expide una nueva Ley Orgánica que contempla en forma explícita que cada delegación quedaría bajo la responsabilidad de un Delegado y subdelegado, nombrados por el Jefe del Departamento y ratificados por el presidente de la República. Esto se hizo con la intención de descentralizar mayores responsabilidades y algunas decisiones. En la misma ley se contempló que los Consejos Consultivos dejaran de ser conformados sectorialmente y se integraran por juntas de vecinos. La presidencia de dicho consejo seguía recayendo en el Jefe del Departamento.

En el contexto de esta ley se aumenta de una a tres Secretarías Generales; se asimila al Distrito Federal como Ciudad de México y se divide al Distrito Federal en 16 Delegaciones como órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, a saber: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

#### II.4. Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978

La Ley Orgánica promulgada en 1978, amplió las prerrogativas a los Delegados. Se estableció que estos ejercían las atribuciones que correspondían al Departamento en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, se aumenta a seis el número de Secretarías Generales y la posibilidad de crear otras dos para atender las nuevas actividades encomendadas al Jefe del Departamento.

Cabe señalar que esta ley no concibe al Distrito Federal como Ciudad de México; mantiene la división del Distrito en 16 Delegaciones y hace hincapié en que están a cargo de delegados nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, acordándolo previamente con el Presidente. Entre los requisitos que se debían cubrir para su nombramiento se destaca la residencia de éstos en el Distrito Federal de no menor de dos años inmediatamente a su nombramiento.

#### II.5. Reforma Constitucional de 1987

Al tenor de la etapa más reciente en la vida política y orgánica del Distrito Federal, las semillas de la apertura a la participación ciudadana en asuntos relativos al gobierno del Distrito Federal se encuentra en los años ochenta concretamente en 1987 cuando se pone en marcha una propuesta para establecer una Asamblea de Representantes, la que a pesar de enfrentar considerables resistencias y provocar grandes debates, es aprobada. Con ello, surgía un órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Además, *“con facultad para ratificar nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia*

*y del Contencioso Administrativo e iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal.*<sup>33</sup>

La Asamblea de Representantes fue resultado de un complejo proceso de negociación, pues el debate de fondo consistía en buscar convertir al Distrito Federal en un estado más de la República. Para las autoridades, el Distrito Federal era ante todo la residencia de los Poderes Federales, por lo que era necesario mantener un régimen especial en la capital. Para la ciudadanía de una de las ciudades más grandes del mundo, era necesario tener más influencia en la toma de decisiones relativas a su comunidad. Por lo pronto *“la solución consistió en crear un organismo representativo, electo popularmente, con funciones específicas.”*<sup>34</sup>

## II.6. Reforma Constitucional de 1993

En 1992 nuevamente se retoma el caso del Distrito Federal y los avances en la apertura hacia una mayor participación se vuelcan nuevamente con la Reforma Política de 1993.

Con esta reforma se determina que el gobierno del Distrito Federal queda 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. De esta manera se faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que contiene las atribuciones de los Poderes de la Unión en materia de gobierno del Distrito Federal a partir de la existencia de una Asamblea de Representantes, de un Jefe del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Asimismo se establecen los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal y las bases para la organización de la Administración Pública y la distribución de atribuciones entre los órganos centrales y desconcentrados, y las bases para la creación y funcionamiento de entidades paraestatales.

En cuanto a la participación y representatividad ciudadana, en el Estatuto se contempla la figura de los Consejeros Ciudadanos en cada demarcación territorial, los que tendrán la facultad de intervenir en la

---

<sup>33</sup> El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992, DDF (Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México), México, 1992, p. 63.

<sup>34</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo. Op. Cit., p. 110.

gestión, supervisión y evaluación, y en su caso, consulta o aprobación en programas de la administración pública del Distrito Federal. En la elección de los Consejeros Ciudadanos no se contempla la participación de los partidos políticos.

En esta misma reforma, se ratifica la figura del Jefe del Distrito Federal como titular de la administración pública, el que se nombraría por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, pertenecientes al partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El nombramiento del Jefe del Distrito Federal debería ser ratificado por la Asamblea de Representantes, sino se aprobaba, el Presidente debía presentar otro candidato, si nuevamente fuera rechazado, el Senado de la República tendría la facultad de nombrarlo. Esta forma de nombramiento nunca se ejerció, debido a la disposición transitoria que seguía estableciendo la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En el ámbito legislativo, se amplían las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal entre ellas: expedir su Ley Orgánica, examinar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, analizando previamente los ingresos para cubrirlo, revisar la cuenta pública del año anterior, presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, legislar en lo relativo a la administración pública local, etc.

Con esta reforma se avanzaba con los objetivos de establecer la forma propia de gobierno que permita a la ciudad ser sede de los Poderes Federales, capital de la República y contar con un gobierno local que le asegure nuevas formas de responsabilidad del poder público y de representación política.

*La reforma de 1993 al gobierno del Distrito Federal, puede ser considerada como un experimento y un paso adelante en el proceso democratizador. Un experimento porque rompe con algunos preceptos constitucionales clásicos en la materia, y un paso adelante porque remueve algunos de los*

*elementos (no todos) que impedían la participación ciudadana en la elección de sus autoridades.*<sup>35</sup>

## II.7. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1994

Esta ley, publicada en diciembre de 1994, constituye el primer trabajo que en esta materia expide la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En ella nuevamente se manifiesta que la Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio; sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo establece la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y asigna facultades para el desempeño de los asuntos administrativos a cargo del Jefe del Distrito Federal, a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno, previamente, expedido por el Congreso de la Unión en julio de 1994.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1994 se integra por tres títulos: La Administración Pública del Distrito Federal, la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, respectivamente:

## II.8. Reforma Constitucional de 1996

La organización del Distrito Federal tuvo modificaciones sustanciales con la reforma al art. 122 Constitucional, principalmente en cuestiones de carácter electoral. En la reforma publicada el 22 de agosto de 1996 se establece que a partir de 1997 el Jefe del Distrito Federal recibirá la denominación de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y será elegido por medio del voto universal, libre, directo y secreto, durando en el cargo seis años sin posibilidad de ser reelecto.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Woldenberg, José. "La Reforma Política de 1993" en: Participación y democracia en la Ciudad de México. Lucía Álvarez (coordinadora). La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 1997, p. 188.

<sup>36</sup> El art. 7° transitorio del decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que se elija en el año de 1997, ejercerá su

En cuanto a la Asamblea de Representantes (órgano legislativo del Distrito Federal conocido con este nombre hasta 1996), a partir de la reforma es denominado Asamblea Legislativa y sus integrantes dejaron de llamarse representantes para ser llamados diputados. La trascendencia de esta reforma alcanzó la reorganización y la ampliación de facultades de la Asamblea. Tiene ahora la facultad de nombrar a la persona que sustituya al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en su ausencia absoluta, además de expedir las disposiciones que regulan las elecciones locales en el Distrito Federal, respetando el contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en esta materia y lo que establece el art. 116 Constitucional.

Como resultado de la reforma de 1993, en noviembre de 1995 se eligieron en forma directa los Consejeros Ciudadanos, figura que desaparece como resultado de la reforma de 1996.

Desde la creación del Departamento del Distrito Federal y sus respectivas Delegaciones, éstas no habían tenido modificación alguna en la forma en que se ha designado a los funcionarios encargados de cada una de sus jurisdicciones. Como consecuencia de la reforma de 1996, los Delegados serán elegidos mediante voto universal, libre, secreto y directo, disposición que entra en vigor el 1° de enero del año 2000.

Esta reforma adquiere una gran trascendencia en la apertura política a la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México; por primera vez se elige democráticamente al encargado del gobierno del Distrito Federal, asimismo los órganos del gobierno local ya no fungirán como instrumentos de los Poderes de la Unión para gobernar al Distrito Federal, ahora ambos niveles de gobierno se coordinan.

## II.9. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998

En diciembre de 1998 se publica esta nueva ley, entre los principales puntos que incluye destacan la división de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social en dos: La Secretaría de Desarrollo Social y la de Salud, se crea la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y se

---

cargo por esta única vez hasta el día 4 de diciembre del año 2000.



incorpora la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal al ámbito central.

En cuanto a las demarcaciones territoriales continua la denominación genérica de Delegaciones; se incorpora la figura de Director General en lugar de la de Subdelegado y se modifican las atribuciones de los titulares de las Delegaciones, a los que se desconcentran mayores facultades que amplían su margen de actuación.

## II.10. Reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1999

Esta reforma modificó substancialmente el contenido del capítulo II cuya denominación “De las Delegaciones” cambió a “De las Demarcaciones Territoriales y de los Órganos Político-Administrativos”. Este capítulo incluye el fundamento jurídico para su organización y funcionamiento.

Entre los principales puntos de esta reforma, desataca la nueva denominación genérica para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales como Jefes Delegacionales, que deberán ser electos en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años. Iniciarán su encargo el primero de octubre del año de la elección y durarán en él tres años.

Entre los requisitos que se señalan para ser Jefe Delegacional están los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano de nacimiento,
- Tener por lo menos 25 años el día de la elección, y
- Ser originario del Distrito Federal, con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección, o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente antes del día de la elección.

La elección de los Jefes Delegacionales se realizará en la misma fecha en que sean electos los Diputados a la Asamblea Legislativa. Los Jefes Delegacionales electos y las personas que por designación de la Asamblea Legislativa desempeñen ese cargo, no podrán ser electas para el período inmediato.

Entre otros aspectos fundamentales, en esta reforma se consideró la determinación de las atribuciones que corresponden a los Jefes

Delegacionales y la forma de sustitución de los mismos en caso de ausencia temporal, nulidad de elección y remoción por causas graves.

El tercer transitorio del Decreto en que se reforma y adiciona el Estatuto de Gobierno, señala que todas las menciones, atribuciones y facultades conferidas por el mismo a los Delegados, se entenderán referidas a partir del primero de octubre del año 2000 a los Jefes Delegacionales.

La descripción general de las diversas leyes y modificaciones constitucionales que han afectado la organización del gobierno y la administración del Distrito Federal desde 1928 a la fecha, permite apreciar que su historia jurídica, política y administrativa ha tenido un desarrollo histórico de algún modo cíclico; inició con la existencia de ayuntamientos elegidos generalmente, mediante voto popular, acto seguido su desaparición y conculcación de los derechos políticos de los ciudadanos, y en años recientes la iniciación de un proceso gradual de apertura de canales que amplían espacios a la participación ciudadana en la elección de sus representantes en las instancias del gobierno del Distrito Federal.

Es evidente que las reformas recientes han ido modificando cada vez la organización política-administrativa del Distrito Federal, orientándole hacia una apertura democrática; actualmente se tiene un gobierno y una Asamblea Legislativa electos democráticamente y, para el año 2000 los futuros Jefes Delegacionales en las demarcaciones del Distrito Federal se elegirán mediante voto popular.

Bajo este esquema se puede vaticinar la posible restauración de los municipios en el Distrito Federal, e incluso, la creación del tan polémico Estado del Valle de México o Estado 32, temas en voga en los trabajos de la Reformas Políticas del Distrito Federal.

Ante las diversas dificultades que enfrenta el gobierno del Distrito Federal, en sus distintos niveles de autoridad y administración; es urgente la búsqueda de alternativas que permitan una gestión más eficaz y eficiente, que intrínsecamente conlleva a repensar y a rediseñar las formas de organización, estructuras, funciones y el marco jurídico en el Distrito Federal.

La sociedad hace de las autoridades Delegacionales su principal interlocutor, por tanto, el restablecimiento de los municipios es una alternativa potencial que podría contribuir a la mejora en la calidad de vida de los habitantes de esta ciudad.

En el siguiente capítulo se aborda la organización actual del Distrito Federal haciendo énfasis en la descripción de su naturaleza, su conformación y atribuciones, proporcionando elementos para conocer la situación actual en el contexto Delegacional. Asimismo, se plantea la necesidad de una democratización integral para el Distrito Federal y algunos escenarios para la misma.

## **CAPÍTULO TRES**

### **ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **I. Naturaleza y organización de las Delegaciones del Distrito Federal**

Anteriormente se expuso la manera como se encuentra organizada la administración pública del Distrito Federal. Se dijo que para el despacho de sus asuntos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular de la administración pública, se auxilia de un equipo de colaboradores que conforman un aparato administrativo delimitado en tres ámbitos de competencia: central, desconcentrado y paraestatal.

Sin desmerecer cada una de las partes que integran la estructura orgánica del gobierno del Distrito Federal, existen algunos órganos que debido al mayor contacto que establecen con la sociedad, requieren un tratamiento especial en la manera como están organizados y su funcionamiento, de tal modo se encuentren en condiciones favorables para su buen desempeño y la ciudadanía reciba atención y servicios de calidad por parte de la instancia administrativa-gubernamental correspondiente, situación que al mismo tiempo tiene implicaciones directas en la legitimidad del aparato gubernamental.

El gobierno del Distrito Federal como ente responsable de salvaguardar, procurar y mantener el bienestar colectivo, se organiza para que el alcance de sus programas y acciones, toque eficaz y eficientemente el lugar en que se requieran. A ello se debe que la administración pública del Gobierno del Distrito Federal tenga órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial denominados genéricamente Delegaciones del Distrito Federal.

##### **I.1. El Distrito Federal y sus Delegaciones**

El territorio del Distrito Federal se divide en 16 Delegaciones:

1. Alvaro Obregón,
2. Azcapotzalco,
3. Benito Juárez,
4. Coyoacán,

5. Cuajimalpa de Morelos,
6. Cuauhtémoc,
7. Gustavo A. Madero,
8. Iztacalco,
9. Iztapalapa,
10. La Magdalena Contreras,
11. Miguel Hidalgo,
12. Milpa Alta,
13. Tiáhuac,
14. Tlalpan,
15. Venustiano Carranza,
16. Xochimilco, y

Conforme a lo establecido en el artículo 110 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, esta división territorial tuvo que establecerse bajo criterios en los que se debieron considerar los siguientes elementos:

- Población,
- Configuración geográfica,
- Identidad cultural de los habitantes,
- Factores históricos,
- Condiciones socioeconómicas,
- Infraestructura y equipamiento urbano, y
- Número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales.

Mediante estos se ha buscado un equilibrio en el desarrollo de la ciudad; eficientar la función del gobierno y la prestación de los servicios públicos; incrementar el rango de acción de los actos de autoridad y la participación ciudadana y, lograr una estabilidad financiera (art.111 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

#### I.1.1. Su fundamento jurídico

El art. 122 Constitucional en su base tercera determina que la organización de la administración pública local del Distrito Federal se sujeta a lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en consecuencia, el fundamento legal para la existencia de las Delegaciones del Distrito Federal se encuentra concretamente establecido en el art. 104, el cual señala:

*La administración pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.*

*Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.*

*La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación normativa.*

Al frente de cada demarcación territorial actualmente existe un Delegado designado por el titular del gobierno del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Para el año 2000, los titulares de las demarcaciones territoriales serán electos en forma universal, libre, secreta y directa por los ciudadanos del Distrito Federal, su denominación genérica será Jefes Delegacionales, la duración de su encargo durará tres años e iniciará el primero de octubre del año de la elección.

Las Delegaciones del Distrito Federal como órganos desconcentrados auxiliares del gobierno central, desde su creación han tenido el compromiso por una parte; de atender las demandas y las inquietudes sociales para canalizarlas a las instancias competentes y por otra, de servir como medio para proporcionar los servicios públicos necesarios.

Para comprender mejor la naturaleza y el carácter de las Delegaciones del Distrito Federal, es necesario hacer referencia al significado del término desconcentración por considerarse implícito a éste el de "delegación". Al respecto se empleará la terminología del Glosario de Términos Administrativos para explicar el significado de la desconcentración, desconcentración administrativa y desconcentración territorial, que a la letra dice:

*La desconcentración es una forma de organización administrativa que se integra con órganos a los que se les*

*encomienda la realización de determinadas actividades y que no pierden la relación jerárquica con el órgano central.*

*Como derivación del término genérico, la desconcentración tiene dos modalidades que generalmente se complementan: la desconcentración administrativa y la desconcentración territorial.*

*La desconcentración administrativa consiste en el proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas - excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente- y por otro, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno.*

*El proceso de delegación administrativa tiene tres fases:*

*A) Delegación simple ( o de trámites). En la administración pública es un acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados), sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican las facultades de decisión correspondientes.*

*Mediante la delegación simple se pretende descongestionar las tareas de los órganos centrales y agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica de la dependencia y procurar acercar, en su caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público usuario.*

*B) Desconcentración de facultades. Es el acto jurídico que permite al titular de una dependencia, conferir ciertas funciones de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial (gaceta o periódico oficial). La delegación de facultades permite por una parte, contar en ámbitos territoriales determinados con funcionarios públicos o unidades administrativas que acerquen en tiempo y espacio las acciones y decisiones al público y, por otra parte, contribuye a la más eficaz y eficiente atención y despacho de los asuntos de las dependencias y entidades de la administración pública.*

*C) Creación de órganos desconcentrados. Un órgano desconcentrado es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas, por disposición presidencial, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver, con agilidad y eficiencia, sobre determinada materia o realizar actividades dentro dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea.*

*El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propios; sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las funciones que realiza, puede distinguirse administrativamente y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que depende.*

*En algunos casos la creación de órganos desconcentrados es la consecuencia orgánica de la desconcentración de facultades.*

*La desconcentración administrativa tiene además su expresión físico-espacial en la desconcentración territorial.*



*En este tenor, el Glosario de Términos Administrativos señala que la desconcentración territorial es un proceso que, encaminado a descongestionar las grandes ciudades, busca reubicar total o parcialmente las dependencias y entidades de la administración pública.*

*La desconcentración territorial implica transferir los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos; en consecuencia se puede considerar como la expresión físico espacial de la desconcentración administrativa.*

*Se consideran tres tipos de desconcentración territorial:*

*A) Desconcentración total. Cuando una entidad completa se traslada a otro punto del territorio (cambia de domicilio), o cuando el traslado de los órganos administrativos y de dirección complementan una desconcentración ya iniciada, pudiendo dejar en el área metropolitana de la ciudad de México las unidades de servicios de esta zona. Este tipo de desconcentración ocurre sólo en el ámbito de la administración pública paraestatal, ya que en el caso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no se prevé la desconcentración total.*

*B) Desconcentración parcial. Cuando unidades administrativas de alguna dependencia o entidad, ubicadas en el área metropolitana de la ciudad de México se trasladan a otro punto del territorio nacional.*

*C) Reubicación de incrementos. Cuando el crecimiento de los recursos humanos y del presupuesto programado originalmente para el área metropolitana de la ciudad de México se reubica fuera de ella, por considerar que tales incrementos no son necesarios para realizar algunas funciones operativas y de apoyo administrativo interno en*

*este ámbito geográfico; y en cambio si se necesita efectuarlos en el interior del país.*<sup>37</sup>

Como se ha visto, siguiendo la terminología en materia de desconcentración señalada en el Glosario, la configuración y existencia de las Delegaciones del Distrito Federal se ha suscitado en el contexto y noción de una desconcentración en los términos a que se ha hecho referencia. En este sentido el fondo y forma de las Delegaciones, corresponde a una lógica de dependencia y subordinación administrativa, económica y política al poder de la administración central.

#### I.1.2. Sus atribuciones específicas

Conforme al artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones tienen competencias dentro de sus respectivas jurisdicciones en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, principalmente.

En un contexto más específico, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en el artículo 39 y sus fracciones, hace referencia de manera más detallada a las atribuciones de su competencia en su espacio jurisdiccional, señalando las siguientes:

*I. Legalizar las firmas de sus subalternos y certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Delegación;*

*II. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente;*

---

<sup>37</sup> Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República. México, 1982, p. 67.

*III. Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos, con apego a la normatividad correspondiente;*

*IV. Expedir en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

*V. Otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en la vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

*VI. Otorgar permiso para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

*VII. Autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos vigilar su desarrollo y en general el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables;*

*VIII. Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal;*

*IX. Proporcionar en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la demarcación territorial y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la demarcación territorial;*

*X. Coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar las políticas demográficas que fijen la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población;*

*XI. Intervenir en las juntas de reclutamiento del Servicio Militar Nacional;*

*XII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables;*

*XIII. Formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo pudiendo coordinarse con otras instituciones, públicas o privadas, para la implementación de los mismos. Estos programas deberán ser formulados de acuerdo a las políticas generales que al efecto determine la Secretaría de Gobierno;*

*XIV. Formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes;*

*XV. Establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

*XVI. Ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno;*

*XVII. Emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones;*

*XVIII. Presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones para su remoción conforme a los procedimientos legalmente establecidos;*

*XIX. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo*

*ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso;*

*XX. Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la ley de la materia;*

*XXI. Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

*XXII. Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial;*

*XXIII. Administrar los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil;*

*XXIV. Coordinar con los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra;*

*XXV. Prestar los servicios públicos a que se refiere esta ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y presupuesto de egresos del ejercicio respectivo;*

*XXVI. Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en los términos del Estatuto y de los convenios correspondientes en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial;*

*XXVII. Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;*

*XXVIII. Proponer a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias;*

*XXIX. Autorizar, con base en las normas que al efecto expida la Secretaría de Transportes y Vialidad, y una vez realizados los estudios pertinentes, la ubicación, el funcionamiento y las tarifas que se aplicarán para los estacionamientos públicos de su jurisdicción;*

*XXX. Ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas;*

*XXXI. Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;*

*XXXII. Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente,*

*XXXIII. Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos que se encuentren a su cargo, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia correspondiente;*

*XXXIV. Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;*

*XXXV. Coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de rescate del Distrito Federal para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes;*

*XXXVI. Prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos;*

*XXXVII. Proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial;*

*XXXVIII. Realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan;*

*XXXIX. Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares la prestación de los servicios médicos asistenciales;*

*XL. Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial;*

*XLI. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa;*

*XLII. Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como*

*promover el deporte y el turismo, en coordinación con las áreas centrales correspondientes;*

*XLIII. Promover los valores de la persona y de la sociedad así como fomentar las actividades que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la nación y el sentido de solidaridad social;*

*XLIV. Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad;*

*XLV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en sus caso de las unidades administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero, de esta Ley. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;*

*XLVI. Atender el sistema de orientación, información y quejas;*

*XLVII. Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y; en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural;*

*XLVIII. Formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto;*

*XLIX. Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal;*



*L. Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad con las normas y criterios que establezcan las dependencias centrales;*

*LI. Realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial,*

*LII. Construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación;*

*LIII. Construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, con base en los lineamientos que determinen las dependencias centrales;*

*LIV. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas;*

*LV. Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno la delegación en funcionarios subalternos, de facultades que tengan encomendadas;*

*LVI. Ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente;*

*LVII. Ejecutar dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias;*

*LVIII. Prestar en su demarcación territorial los servicios de*

suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes;

LIX. Presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión;

LX. Promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios;

LXI. Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su división territorial, de conformidad con la normatividad ambiental;

LXII. Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

LXIII. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable;

LXIV. Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente;

LXV. Promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;

*LXVI. Ejecutar el sistema de servicio público de carrera que se determine para las Delegaciones;*

*LXVII. Ejecutar los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público;*

*LXVIII. Elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el Programa de Protección Civil de la Delegación;*

*LXIX. Recibir, evaluar y, en su caso, aprobar los Programas Internos y Especiales de Protección Civil en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

*LXX. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar la sanciones que correspondan, que no estén asignadas a otras dependencias;*

*LXXI. Elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes;*

*LXXII. Promover y coordinar la instalación, funcionamiento y seguimiento de los Subcomités de Desarrollo Económico Delegacionales, apoyando iniciativas de inversión para impulsar a los sectores productivos de su zona de influencia. Asimismo, ejecutar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a dichos subcomités;*

*LXXIII. Establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad;*

*LXXIV. Participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas dependencias;*

*LXXV. Realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana;*

*LXXVI. Coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito;*

*LXXVII. Promover, coordinar y fomentar los programas de salud así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial, y*

*LXXVIII. Las demás que les atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.*

De este modo, la enunciación y descripción de las atribuciones establecidas en el marco jurídico vigente, claramente permiten constatar que las Delegaciones cumplen su cometido al ser instancias netamente administrativas del poder central; receptoras y tramitadoras de las demandas y problemas de distinta naturaleza que los ciudadanos de la capital necesitan solucionar en forma inmediata. Si bien es cierto que en sintonía con el actual proceso de Reforma Política se ha tratado de fortalecer el aparato Delegacional ampliando su margen de maniobra ¿hasta qué punto la estructura orgánica y funcional actual de las Delegaciones permite y facilita una gestión integral que permita la plena satisfacción de las demandas ciudadanas y la prestación de servicios públicos de calidad?.

La idea original mediante la cual se definió la nueva organización del Distrito Federal a partir de 1928, ha sido respetada al buscar mayor unidad en las decisiones de toda índole al poder central, a fin de evitar obstáculos y contradicciones que impidieran las acciones orientadas al desarrollo integral de la ciudad (según Alvaro Obregón). Hoy la realidad

es otra y la figura Delegacional ha demostrado su incapacidad administrativa para solucionar los incrementales saldos que arrojan los problemas cotidianos en la ciudad. En el siguiente apartado se hará un análisis y revisión más detallada sobre la situación actual que guarda la vida cotidiana en las Delegaciones, para proyectar posibles alternativas que coadyuven a la solución de la problemática compleja de éste espacio territorial.

## 1.2. Situación actual en el contexto Delegacional

Con la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal, los habitantes de la Ciudad de México vieron arrebatados sus derechos políticos y limitada toda posibilidad para expresar y contribuir en la definición de decisiones que afectan su entorno inmediato. Las demarcaciones que sustituyeron a los municipios denominadas Delegaciones, se convirtieron en la instancia de gobierno negociadora y conciliadora, como mecanismo intermediario entre el poder central y la sociedad. Las Delegaciones han representado para los ciudadanos, el punto de contacto más inmediato con las autoridades; son el frente del gobierno ante la sociedad. Los ciudadanos asisten a su Delegación a realizar trámites comunes como aquellos relacionados con el registro civil, permisos para construir, regularización de la tenencia de la tierra, alumbrado público, recolección de basura, licencias para conducir, vigilancia, entre otros.

Como su propio nombre lo indica, las Delegaciones del Distrito Federal son instancias del gobierno central a las que se delegan atribuciones (ya señaladas en la enunciación del art. 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.) que les permiten proporcionar un servicio casi inmediato para atender las demandas ciudadanas, pero estas atribuciones no son suficientes y los funcionarios Delegacionales se ven seriamente limitados para atender las exorbitantes demandas ciudadanas. Como consecuencia de esto y aunada la falta de ética y compromiso social de muchos servidores públicos en las Delegaciones, *“estas representan hoy obligatoriedad, corrupción, tiempo perdido”*<sup>38</sup>, la

---

<sup>38</sup> Pascoe Rippey, Andrés. “Historia y transformaciones de las delegaciones políticas en el Distrito Federal” en: Revista del Senado de la República, Enero-marzo 1998. Vol. 4, No.10. Senado de la República, LVII Legislatura, México. p. 116

imagen de los Delegados y de los servidores públicos en las Delegaciones está muy deteriorada, a excepción de aquéllos con un profundo compromiso social y convencidos de la importancia que tiene la prestación de un buen servicio. En este sentido, es primordial cambiar la mala imagen que se tiene de la forma en que se proporcionan los servicios y procurar una atención ciudadana de manera eficaz y eficiente.

*Ahora que las relaciones políticas empiezan a cambiar; que se le da un nuevo relieve a la participación ciudadana, que los habitantes de esta ciudad adquirimos derechos políticos reales, que se pueden esperar cambios sustanciales, es el momento de pugnar por cambios trascendentes y se debe seguir haciendo escuchar en forma directa y a través de los canales de representación política para consolidar una vida democrática en esta ciudad.<sup>39</sup>*

La transformación de las Delegaciones es un asunto que no puede continuar postergándose, ya que una vez que se tiene un gobierno electo y se contempla la elección directa de los Delegados, se debe buscar una mayor y mejor funcionalidad de éstas, mediante el otorgamiento de más atribuciones y recursos que faciliten la prestación de servicios de calidad. Las Delegaciones no pueden continuar como órganos completamente dependientes del gobierno central, bajo un yugo limitante e impositivo. Se debe ampliar el poder a las Delegaciones de modo que los problemas se atiendan verdaderamente con rapidez y eficiencia.

La transformación de las Delegaciones motiva el surgimiento de grandes controversias que versan en distintos acuerdos y disensos, por ende esta situación demanda un análisis crítico, responsable y profundo. La democratización de la vida en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y la transformación orgánica, funcional y normativa de lo que hoy son las Delegaciones, que permita cederles mayores atribuciones y recursos, invita a un gran debate en el que difícilmente se podrá llegar a consensos absolutos y definitivos.

---

<sup>39</sup> Ibidem, p. 116.

Las exigencias y prioridades de una alta densidad de población (ver cuadro P), han rebasado la capacidad de las instancias Delegacionales para atender eficaz y eficientemente las demandas referentes a la plena satisfacción en la prestación de servicios públicos, creación y promoción de infraestructura urbana y de fuentes de empleo, que faciliten y permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.

De lo anterior dan cuenta las estadísticas: Conforme al último censo de 1995, la población del Distrito Federal era de 8 489 007 habitantes; 4 075 902 hombres y 4 413 105 mujeres. Las Delegaciones que reportaron mayor número de habitantes son Iztapalapa y Gustavo A. Madero con 1 696 609 y 1 256 913 habitantes respectivamente. La población de estas dos Delegaciones rebasa en gran medida la población de muchas capitales de estados de la República Mexicana de mayores dimensiones territoriales. Brindar atención administrativa y otorgar servicios públicos en las mejores condiciones a una enorme población en un espacio tan reducido, dificulta las acciones de gobierno y de administración, complicándose todavía más si no se promueven y se echan a andar formas de participación comunitaria para crear mecanismos alternativos que faciliten la consecución de objetivos; peor aún si no se dispone de la capacidad administrativa y de los recursos humanos, materiales y financieros que sean el soporte de los planes de trabajo.

CUADRO P. POBLACION TOTAL POR SEXO SEGUN DELEGACION			
DELEGACION	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
DISTRITO FEDERAL	8 489 007	4 075 902	4 413 105
AZCAPOTZALCO	455 131	218 769	236 362
COYOACAN	653 489	308 752	344 737
CUAJIMALPA DE MORELOS	136 873	66 258	70 615
GUSTAVO A MADERO	1 256 913	608 453	648 460
IZTACALCO	418 982	201 270	217 712
IZTAPALAPA	1 696 609	832 343	864 266
MAGDALENA CONTRERAS, LA	211898	101 991	109 907
MILPA ALTA	81 102	40 435	40 667
ALVARO OBREGON	676 930	324 362	352 568
TLAHUAC	255 891	125 763	130 128
TLALPAN	552 516	267 428	285 088
XOCHIMILCO	332 314	163 572	168 742
BENITO JUAREZ	369 956	164 374	205 582
CUAUHTEMOC	540 382	254 172	286 210
MIGUEL HIDALGO	364 398	166 337	198 061
VENUSTIANO CARRANZA	485 623	231 623	254 000

FUENTE: INEGI. Distrito Federal, Resultados Definitivos; Tabulados Básicos. Censo de Población y Vivienda 1995.

Es evidente el sinnúmero de demandas y dificultades que deben enfrentar quienes administran y gobiernan el Distrito Federal, ya que se trata de conciliar los diferentes y contradictorios tipos de intereses que tienen los ciudadanos que lo habitan, además de proveerles de servicios públicos como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, entre otros. No se debe olvidar que la sociedad local hace de las autoridades Delegacionales su principal interlocutor, en esta medida, ¿de qué manera se puede fortalecer la administración pública en las Delegaciones, para que respondan eficaz y eficientemente a las demandas ciudadanas y a la solución de la problemática actual, y así orientar sus esfuerzos a mejorar la calidad de vida de sus habitantes?.

## **II. Algunos escenarios posibles para la democratización integral del Distrito Federal**

La constante preocupación por definir un escenario ideal para los habitantes del Distrito Federal, en el que los mecanismos de representación política y las instancias de participación ciudadana sean pilares fundamentales que garanticen sus derechos políticos y capacidad de decisión en las nuevas modalidades que adopte la organización del Distrito Federal, no es reciente.

La revisión documental arrojó importantes trabajos de investigadores<sup>40</sup> interesados en la condición excepcional que ha tenido el Distrito Federal desde su creación, respecto al resto de las entidades de la República, y que proponen algunas medidas correctivas para enmendar el problema de la escasa representación política y participación ciudadana. En la descripción y análisis que hacen, existen varios puntos coincidentes, fundamentalmente en los posibles escenarios que sucederían después de una Reforma Política, dependiendo el grado de profundidad de ésta.

Como punto central en el que confluyen los distintos autores, se toma como hilo conductor la propuesta de Horcasitas; en ella avizora cuatro escenarios. Cabe aclarar que, aunque estas propuestas no son recientes, tienen elementos rescatables para un análisis actual. Los

---

<sup>40</sup> José R. Castelazos, Sergio Elias Gutiérrez Salazar, Andrés Lira, Miguel de la Madrid Hurtado, Jesús Salazar Toledano, Jorge Sayeg Helú, Felipe Solís Acero, Alicia Ziccardi, Miguel Ángel Cedillo Hernández y Pedro Zorrilla Martínez, entre otros.



escenarios que se plantean se han definido conforme a la manera en que contravienen, coinciden o reconstruyen la historia constitucional mexicana.

## II.1. Primer escenario

El primer escenario tiene la característica de ser muy radical pues contraviene profundamente la tradición constitucional al proponer suprimir la figura del Distrito Federal. Esta idea parte del supuesto de que no es necesaria la existencia de una ciudad federal que no pertenezca a ningún estado, lo que implica la desaparición del Distrito Federal con un espacio territorial propio y por lo tanto la coexistencia de los Poderes Federales con los estatales y municipales. Para que esto suceda será necesario determinar con precisión la separación de atribuciones y funciones de cada orden de gobierno. Este panorama resulta ser muy difícil de que pudiera llegar a concretarse, de hecho, esta situación no fue prevista por los constituyentes de 1824, 1857 y 1917 por las dificultades jurídicas, políticas, económicas y administrativas, en la delimitación jurisdiccional del territorio y los ámbitos de competencia entre los distintos órdenes de gobierno en una misma circunscripción territorial, lo que podría derivar en controversias desgastantes y costosas.

La consumación de un hecho de esta naturaleza, requeriría de una inmensa cantidad de reformas a la Constitución Política y a varios ordenamientos legales, que llevarían mucho tiempo para lograr consensos. En materia de división política, para este escenario podría respetarse la actual delimitación del Estado de México y del Distrito Federal, convirtiendo a éste en el Estado 32; incorporar el Distrito Federal al Estado de México; o crear el Estado del Valle de México a partir del actual territorio que ocupan el Distrito Federal y la zona metropolitana. Horcasitas concluye que estas decisiones están lejos de ser triviales y no podrían realizarse con facilidad en base a consideraciones exclusivamente técnicas, la problemática de geografía política es común a las reformas que impliquen un cambio sustancial a la organización del Distrito Federal.

## II.2. Segundo escenario

En el siguiente escenario se plantean dos situaciones en las que se reconstituye en cierta medida el espíritu de la tradición constitucional al no considerarse cambios sustanciales a la actual organización del Distrito Federal, pero que en cierta medida apuntalan a una mayor democratización de vida para los habitantes de la Ciudad de México.

En el primero de éstos se propone el establecimiento de un Congreso Local en el Distrito Federal conformado por la elección directa de sus integrantes, quienes serían los responsables de los asuntos inherentes a la ciudad y encargados de tratar el futuro de la ciudad, en aspectos políticos, económicos, legales y administrativos. Además, se plantea la elección del gobernador del Distrito Federal, a partir de la propuesta de una terna hecha por el presidente de la República y el Congreso como órgano de decisión, de este modo se estaría respetando el rango federal y la representatividad de la sociedad local. Esta propuesta sería el punto de partida para ir delimitando futuras modificaciones encaminadas al restablecimiento de los poderes estatales en el Distrito Federal.

En otra situación se contempla la “conservación del legado porfiriano-obregonista” a través de la creación de órganos representativos de consulta social, tal como lo propone el Doctor Pedro Zorrilla Martínez, mediante las Asambleas Cívicas Delegacionales y la Asamblea del Distrito Federal, éstas se integrarían por la elección directa de representantes vecinales de cada demarcación para conformar la asambleas cívicas delegacionales, y por representantes de éstas, se integraría la asamblea del Distrito Federal, todo ello mediante procedimientos debidamente estudiados y consensuados.

La existencia de estos órganos de representación ciudadana contribuiría a la democratización de la vida capitalina, con el carácter de órganos de consulta y decisión.

Además, el Doctor Zorrilla propone que los diputados federales y los senadores del Distrito Federal participen en la Asamblea del Distrito Federal con voz y sin voto.

En opinión de Horcasitas esta propuesta es una medida paliativa hacia la falta de participación ciudadana en asuntos de interés general en el Distrito Federal.

En cierta medida, la realización de estos escenarios se ha venido configurando gradualmente, ello se puede constatar en las vertientes que han seguido las reformas políticas de 1987 a la fecha.

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la elección directa de sus representantes, la elección del Jefe del Departamento del Distrito Federal por la Asamblea a partir de una terna presentada por el Presidente de la República y la creación de instrumentos de representación ciudadana como los Consejeros Ciudadanos, en un primer momento, son prueba de que la visión de quienes realizaron estas propuestas han tenido la sensibilidad política para prever y proponer alternativas que favorecen el surgimiento y el avance hacia la consolidación de la participación política y de los mecanismos de representación ciudadana en el Distrito Federal.

Sin constituirse como un Congreso Local, la hoy Asamblea Legislativa, se ha venido constituyendo en forma similar a la primer propuesta de esta apartado.

Así también, la propuesta del Doctor Zorrilla, ha tenido eco en las etapas del desarrollo de la vida democrática de la capital al crearse los consejos ciudadanos como instancias consultivas de representación social, pero la falta de participación en la elección de los consejeros y la poca disposición de la voluntad ciudadana en la participación en los programas de trabajo de los consejos, los llevó al fracaso, propiciando que en la última reforma política (1996) se decidió su desaparición, dejando abierta la posibilidad de la participación ciudadana en asuntos de interés general.

### II.3. Tercer escenario

Parafraseando a Horcasitas, en otro de los escenarios que define, prevé el establecimiento del Estado del Valle de México, consideración de los constituyentes de 1857 y 1917, contemplada en el artículo 43 Constitucional que define las partes integrantes de la federación.

La erección del Estado número 32, traería consigo muchas consecuencias, entre las principales el cambio de sede de los poderes de la unión, sea trasladándolos fuera del actual territorio o redefiniendo sus límites en su interior, determinándolo al primer cuadro de la ciudad. Cabe destacar que difícilmente el gobierno federal mudaría su sede, debido a los elevados costos que conllevaría.

Para Horcasitas, una de las opciones más convenientes sería constituir el Estado del Valle de México a partir de la reducción de los límites geográficos del Distrito Federal a su mínima extensión, o sea al primer cuadro de la ciudad, aclarando que de esta manera no se resolvería la situación de fondo, pero se reduciría el número de habitantes sin un gobierno propio. En esta propuesta se entiende que el gobierno y administración del Distrito Federal no sufriría ninguna modificación, el único cambio sería en su espacio geográfico.

En cuanto a la creación del Estado del Valle de México, esta resulta ser una propuesta demasiado compleja al realizarse, entre los problemas más complejos por resolverse destacarían los siguientes:

- Transferencia de activos y pasivos,
- Definición y delimitación de facultades y obligaciones,
- Transición temporal, y
- División política.

De éstos, uno de los principales, sería la transición temporal de un régimen jurídico a otro, en la medida en que esto se realice, los demás podrían solucionarse más fácil.

La reubicación de los Poderes de la Unión y la creación de un nuevo estado, requiere análisis y discusiones legislativas que por ende resultarían largas y difíciles. En la erección del Estado del Valle de México el constituyente tendría un arduo trabajo parlamentario en la elaboración de su Constitución Política y de sus principales leyes reglamentarias.

Una transición política de esta naturaleza, no podría ser rápida ni simultánea, se pueden señalar muchos obstáculos y riesgos, sin embargo su ejecución no es imposible, su realización sería la Reforma Política más profunda de los últimos tiempos, concluye.

En resumidas cuentas, se puede decir con certeza que de efectuarse la creación de este estado, amén del trabajo legislativo para su constitución, definición de límites territoriales y de su marco jurídico, la designación del espacio para ubicar el Distrito Federal sería otra de las complicaciones. De fundarse una nueva ciudad donde se establezcan los Poderes Federales, tendría que gobernarse bajo un régimen de excepción, para continuar con la tradición constitucional mexicana. De esta manera, los habitantes de esta ciudad federal, estarían igualmente limitados en el ejercicio de sus derechos políticos y se repetiría en forma similar, la situación que se ha vivido en el Distrito Federal que conocemos desde su creación hasta el momento.

#### II.4. Cuarto escenario

Otro de los escenarios contempla la creación de municipios en el Distrito Federal, partiendo del supuesto que esta opción sin legislatura estatal y sin gobierno electo, sería una de las posiciones menos radicales en el proceso de Reforma Política del Distrito Federal. Cabe destacar que en el momento en que el autor hizo esta propuesta, aun no se alcanzaban los espacios democráticos que hoy conocemos.

El restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal en la actualidad, se haría bajo condiciones muy diferentes a la propuesta original. Se contempla ya la existencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el restablecimiento de los municipios se prevén algunas condiciones adversas en el funcionamiento administrativo y en la esfera política del aparato central y del ámbito Delegacional-municipal. En el aspecto administrativo destaca la dificultad en la separación de atribuciones y funciones entre cada ámbito de gobierno, así como el reparto de bienes patrimoniales entre el centro y los municipios. Por tal razón, Horcasitas argumenta la conveniencia de crear un solo municipio y no varios a

partir de las actuales delegaciones, de esta manera se estaría aceptando y continuaría el papel preponderante del centro en la prestación de los servicios públicos, reduciéndose con ello la capacidad y la vitalidad municipal, esto provocaría que el funcionamiento de los municipios se reduzca a mero intermediario entre la población y el gobierno central.

La creación de un solo municipio tendría la dificultad de la delimitación de funciones entre el presidente municipal y el gobernador del Distrito Federal. Asimismo, habría que agregar que los problemas más complejos serían resueltos en el mediano plazo por intervención federal, por ejemplo el suministro de agua a la ciudad.

Para el restablecimiento de los municipios, concluye, existen dos lógicas contradictorias: la administrativa y la política.

A través de la exposición de estos escenarios se puede percibir la preocupación existente de distintos actores sociales por buscar alternativas innovadoras proclives al acceso a una gestión pública eficaz y eficiente, lo que obligadamente orilla a una reflexión profunda para repensar y rediseñar las formas de organización, estructuras, funciones y leyes en el Distrito Federal.

Desde esta perspectiva, no se puede pasar por alto un acontecimiento de gran trascendencia en el Distrito Federal: La reciente Reforma Política donde se han analizado y discutido los temas más relevantes y determinantes en la configuración de una nueva forma de organización acorde a la compleja realidad de la Ciudad de México.

En el siguiente capítulo se aborda la conformación de las mesas de trabajo, su agenda, las posturas de los participantes y los principales acuerdos de la Reforma Política, además se hacen algunos planteamientos relativos a la municipalización del Distrito Federal, como una alternativa que contribuirá a la democratización de la vida en el mismo.

## CAPÍTULO CUATRO

### HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN INTEGRAL DEL DISTRITO FEDERAL

#### I. La Reforma Política del Distrito Federal

Si bien la Reforma Política debe permitir *“el avance en la democracia representativa, debe contemplar al mismo tiempo las constantes demandas por una mayor apertura de espacios para la democracia participativa,”*<sup>41</sup> o sea incrementar el poder de decisión de la población en el diseño de las políticas generales y locales, que posibiliten una mayor respuesta a las demandas públicas para el otorgamiento de servicios públicos y en general, para proporcionar los satisfactores sociales necesarios.

Ultimamente han venido creciendo las exigencias sociales hacia una mayor participación democrática, a pesar del avance registrado en las últimas Reformas Políticas del Distrito Federal, aun existen temas pendientes de gran importancia para que los habitantes de esta ciudad tengan un sistema democrático real, coherente con las necesidades actuales de cambio e iguales a los que tienen los habitantes de otros estados de la República.

Para alcanzar tal situación, se requiere efectuar una serie de medidas para reformar el marco jurídico que determina los lineamientos de organización jurídica-política del Distrito Federal, a través de una Reforma Política en la que los ciudadanos, partidos políticos y organizaciones participen proporcionando sus posturas y opiniones, cuya tendencia sea la profundización de cambios democráticos para esta ciudad.

En este sentido, los partidos políticos con mayor representación en la Ciudad de México: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido de Acción Nacional (PAN), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) iniciaron el 26 de febrero de 1998 los trabajos para una nueva Reforma

---

<sup>41</sup> Mercado, Angel. Periódico la jornada, 23 de marzo de 1992.

Política que dé continuidad a los logros de las reformas inmediatas anteriores en las que se concretaron principalmente, los siguientes puntos:

*Reforma Política del Distrito Federal de 1993:*

- *Designación del Jefe del Distrito Federal por el Presidente de la República de entre los miembros pertenecientes al partido que haya obtenido la mayoría de curules en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal . Cabe señalar que esta mecánica nunca se llevó a la práctica.*
- *Facultad a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para expedir su Ley Orgánica; examinar anualmente y aprobar, en su caso, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; revisar la Cuenta Pública del año anterior; expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y legislar en el ámbito local sobre las materias que establezca el Estatuto de Gobierno emitido, a su vez por el Congreso de la Unión.*
- *Reducción de 65% a 63% el máximo de representantes permitido a un partido político en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*
- *Facultad del Senado de la República o de la Comisión Permanente para remover al Jefe del Distrito Federal por causas graves.*
- *Periodo de seis años para el Jefe del Distrito Federal.*

*Reforma Política del Distrito Federal de 1996:*

- *Elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, secreta y directa a partir de 1997, para un periodo por única vez de tres años.*



- *Elección directa de Delegados a partir del año 2000.*
- *Prohibición a ex Jefes del Departamento del Distrito Federal a postularse en las contiendas por la Jefatura de Gobierno de la capital.*
- *Candidaturas a cualquier puesto de elección popular exclusivamente postuladas por partidos políticos con registro nacional.*
- *Ampliación de facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal sin llegar a convertirla en Congreso Local, por tanto, cambia su denominación a Asamblea Legislativa del Distrito Federal.<sup>42</sup>*

Estas reformas han afectado sustancialmente la organización histórica del Distrito Federal, con ello se ha avanzado significativamente en la construcción de una vida democrática para los habitantes de esta ciudad. A pesar de este esfuerzo, la reforma ha quedado inconclusa con temas pendientes por abordarse para su análisis y discusión, destacando aquéllos que implican la transformación de las instituciones políticas y administrativas que agilicen la apertura a una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos de interés general.

### I.1. La mesa central y periféricas

Los trabajos para la Reforma Política de 1998 se organizaron a través de una agenda en la que se contempló la instauración de una mesa central y tres mesas temáticas para tratar lo referente a la Ley Electoral, Ley de Participación Ciudadana y Organización Jurídico-Política del Distrito Federal. La metodología seguida en el desarrollo de estos trabajos fue la siguiente:

La mesa central fungió como la instancia máxima de discusión de la Reforma Política, trabajó con los informes que le presentaron las mesas periféricas, analizando principalmente los asuntos en los que los partidos políticos no podían llegar a acuerdos en cada una de las

<sup>42</sup> Revista Coyuntura No. 86. Quinta Época, mayo-julio 1998, p. 37.

mesas, en este sentido, los resultados de las discusiones se presentaban en tres vertientes:

- Por consenso: Los temas que lograron la conformidad de todos los partidos.
- Por acuerdo de mayoría: Los obtenidos por mayoría de todos los partidos.
- Temas sin acuerdos: Los casos en los cuales los partidos políticos se vieron impedidos de tomar alguna decisión por las diferencias entre ellos.

La mesa central se integró de la siguiente manera:

***Gobierno del Distrito Federal:***

- *Coordinadora: Rosario Robles Berlanga, Secretaria de Gobierno del Distrito Federal.*
- *Secretario Técnico: Leonel Godoy Rangel, Subsecretario de Gobierno del Distrito Federal.*

***Partido de la Revolución Democrática:***

- *Armando Quintero Martínez, presidente de dicho partido en el Distrito Federal.*
- *Martí Batres Guadarrama, coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

***Partido Revolucionario Institucional:***

- *Manuel Aguilera Gómez, presidente de dicho partido en el Distrito Federal.*
- *Oscar Levín Coppel, vicecoordinador del Grupo Parlamentario del PRI en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

***Partido Acción Nacional:***

- *Gonzálo Altamirano Dimas, presidente de dicho partido en el Distrito Federal.*

- *Miguel Hernández Labastida, coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

**Partido Verde Ecologista Mexicano:**

- *Emilia Gómez Bravo, presidenta de dicho partido en el Distrito Federal.*
- *Sara Isabel Castellanos, coordinadora del Grupo Parlamentario del PVEM en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

**Partido del Trabajo:**

- *Alberto Nava miembro de la Comisión Coordinadora a nivel nacional de este partido.*
- *José Narro Céspedes, coordinador del Grupo Parlamentario del PT en el D.F.<sup>43</sup>*

Las mesas periféricas se integraron de la siguiente manera:

**Ley Electoral:**

- *Coordinador: Leonel Godoy Rangel, Subsecretario de Gobierno del D.F.*
- *Secretario Técnico: Jaime González Graff, politólogo.*
- *Dos representantes de cada partido político.*

**Ley de Participación Ciudadana:**

- *Coordinador: Carlos Imaz Gispert, Coordinador General de Gestión Social.*
- *Secretario Técnico: José Agustín Ortiz Pinchetti, miembro de Causa Ciudadana.*
- *Dos representantes de cada partido político.*

**Organización Jurídica y Política del D.F. :**

- *Coordinador: Pedro René Etienne Llano, Subsecretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana.*
- *Secretario Técnico: Manuel González Oropeza, Vocal Ejecutivo del IFE en el D.F.*

---

<sup>43</sup> Ibidem, p. 21.

- *Dos representantes de cada partido político.*<sup>44</sup>

## I.2. La agenda de la Reforma Política del Distrito Federal

La agenda acordada por la mesa central para la Reforma Política del Distrito Federal se planteó en los siguientes términos:

*En la mesa 1 se analizó y discutió lo referente a **Ley Electoral**, los temas abordados fueron los siguientes:*

### **1. Del sistema electoral en general:**

- a) Derechos y obligaciones políticas de los ciudadanos;*
- b) Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del D.F., y*
- c) Elección de titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.*

### **2. De las organizaciones políticas:**

- a) Derechos, obligaciones, prerrogativas, financiamiento, acceso a medios de comunicación de los partidos políticos y cualquier otro tipo de asociación o agrupación política que se defina, y*
- b) Coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes.*

### **3. Del órgano electoral:**

- a) De los principios rectores de la actividad electoral;*
- b) De la integración, funciones y atribuciones de los órganos de dirección, ejecutivos y de vigilancia en sus diversos niveles;*
- c) Del registro estatal de electores: Catálogo, padrón, listado y credencial de elector;*
- d) De los procesos de votación, y*
- e) Del servicio profesional electoral.*

### **4. Del proceso electoral:**

- a) De las actividades previas a la jornada electoral;*

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 21.

- b) *De la jornada electoral, y*
- c) *De las actividades posteriores a la jornada electoral.*

#### **5. De los órganos jurisdiccionales:**

*- Integración, organización, funcionamiento y atribuciones.*

#### **6. De lo contencioso electoral:**

- a) *Medios de impugnación;*
- b) *Nulidades;*
- c) *Faltas administrativas y sanciones, y*
- d) *Protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.*

#### **7. De los delitos electorales:**

- a) *Delitos, y*
- b) *Fiscalía electoral.*

#### **8. De la participación ciudadana:**

- a) *Elección de órganos de representación, y*
- b) *Procedimientos para la consulta pública.*

*En la mesa 2 se analizó y discutió la **Ley de Participación Ciudadana**, los temas abordados fueron los siguientes:*

- 1. Conceptualización y fundamentación de la Ley de Participación Ciudadana;*
- 2. Figuras de Participación Ciudadana;*
- 3. Organos de elección y estructura de representación ciudadana y facultades;*
- 4. El derecho de la ciudadanía a participar en la toma de decisiones;*
- 5. La necesidad de implementar figuras que posibiliten esa participación;*
- 6. La importancia de tomar en cuenta a los grupos sociales organizados, y*
- 7. La trascendencia de eliminar manipulaciones y manejos corporativos o clientelares tanto de grupos sociales organizados como de los órganos de representación ciudadana.*

*En la mesa 3 se analizó y discutió la **Organización Jurídica***

**y Política del Distrito Federal**, los temas abordados fueron los siguientes:

**1. Órgano Judicial y Procuración de Justicia:**

- a) *Naturaleza jurídica;*
- b) *Facultades del órgano judicial del D.F.,*
- c) *Adecuación de la Ley Orgánica del órgano judicial;*
- d) *Revisión de las facultades del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del D.F.,*
- e) *Facultades de la ALDF en seguridad pública, procuración y administración de justicia;*
- f) *Reforma en materia de procuración y administración de justicia;*
- g) *Efectuar un nuevo procedimiento para seleccionar a los integrantes de la Judicatura;*
- h) *Crear una Contraloría Ministerial para los Ministerios Públicos y revisar su funcionamiento, y*
- i) *Revisión y, en su caso, modificación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos del D.F.*

**2. Organo Ejecutivo:**

- a) *Naturaleza jurídica;*
- b) *Mayores atribuciones del ejecutivo local;*
- c) *Régimen de responsabilidades y sanciones;*
- d) *Nombramiento del Procurador Gral. de Justicia del D.F.,*
- e) *Facultades en materia de deuda pública, entre otras;*
- f) *Sujeción a un sistema de responsabilidades locales;*
- g) *Redefinir el mecanismo del nombramiento del Procurador de Justicia del D.F., y*
- h) *Fortalecimiento a la separación de Poderes.*

**3. Organo Legislativo:**

- a) *Facultades plenas de un Congreso Local para la ALDF;*
- b) *Expedición del Estatuto de Gobierno del D.F.,*
- c) *Posibilidad de legislar para el D.F. en las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión;*
- d) *Reducción al mínimo estrictamente necesario y solo en caso de excepción, de intervención de las autoridades federales en asuntos de gobierno del ámbito local del D.F.,*

- e) Posibilidad de nombrar magistrados al Tribunal Contencioso Administrativo, al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., así como para recibir comparecencias de diferentes funcionarios de la Administración Pública, y
- f) Otorgar al Congreso de la Unión facultades excepcionales para legislar en el ámbito local D.F.

#### **4. Estructura político-administrativa de las demarcaciones territoriales:**

- a) Nueva organización de las demarcaciones político-administrativas del D.F.,
- b) Viabilidad económica, política y social de las demarcaciones político-administrativas ;
- c) Redefinir el territorio de las Delegaciones para crear otras;
- d) Descentralización de las funciones a las Delegaciones o circunscripciones;
- e) Establecimiento de gobiernos colegiados en las demarcaciones del D.F. y su relación con los órganos centrales de gobierno;
- f) Determinación de la naturaleza jurídica de las demarcaciones del D.F. y su relación con los órganos centrales del gobierno;
- g) Redelimitación de los ámbitos de competencia de las demarcaciones y de su autonomía funcional, y
- h) Elecciones en forma universal, libre, secreta y directa de los órganos político-administrativos.

#### **5. Transformación jurídica del D.F.**

- a) Naturaleza jurídica del D.F. y su transformación;
- b) Régimen especial del territorio donde se asienten los Poderes de la Unión;
- c) Medidas que garanticen el funcionamiento de las sedes de los Poderes Federales;
- d) Fortalecimiento a la separación de Poderes;
- e) Congreso Constituyente y sede de los Poderes Federales;
- f) Marco normativo para la Coordinación Metropolitana;

*g) Impacto de la naturaleza de los órganos, integración y elección en forma universal, libre, secreta y directa de los titulares que tendrían una nueva organización territorial del D.F., y*

*h) Viabilidad de una Constitución para el D.F. o de reformas al Estatuto de Gobierno.*

**6. Coordinación metropolitana.**

**7. Partidos políticos locales.**

**8. Reforma administrativa, descentralización de funciones.**

**9. Servicio civil de carrera.**

**10. Marco normativo de desarrollo de la entidad.**

**11. Otras propuestas.<sup>45</sup>**

### **I.3. Las posturas del PRI, PAN y PRD**

Las principales posturas de los participantes en las mesas de la reforma fueron diversas, en algunos puntos se existieron coincidencias y en otros hubo diferencias muy marcadas. El cuadro que aparece en la siguiente página muestra las posiciones del PRI, PAN y PRD en materias referentes a la Ley Electoral, a la Ley de Participación Ciudadana y a la Organización Jurídica y Política del Distrito Federal. Se considera sólo las posturas de estos partidos, por ser los que tienen mayor representatividad en la ALDF y porque asimismo, tuvieron mayor representación en las mesas de trabajo para la Reforma Política del Distrito Federal.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>46</sup> Los cuadros que aparecen en los apartados 1.3. y 1.4., han sido obtenidos de la Revista Coyuntara No. 86. Op. Cit., pp. 25-28.



**PRINCIPALES PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

PAN	PRI	PRD
<b>MESA 1: LEY ELECTORAL</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instauración de plebiscito, referéndum e iniciativa popular.</li> <li>• Credencialización.</li> <li>• Eliminación de la cláusula de gobernabilidad</li> <li>• Conformación de la ALDF con 35 diputados de mayoría y 35 de representación proporcional.</li> <li>• Elección directa, libre y secreta de los delegados.</li> <li>• Requisito de por lo menos tres años de residencia en la demarcación a candidatos a delegados y que sean postulados por partidos políticos.</li> <li>• Redefinición de criterios de redistribución del D.F.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación electoral regulada por el Instituto Federal Electoral del D.F.</li> <li>• Que no participen como observadores electorales simpatizantes de partidos.</li> <li>• Período de seis años para el Jefe de Gobierno del D.F.</li> <li>• Conformación de la ALDF por 40 diputados de mayoría y 26 de representación proporcional.</li> <li>• Autonomía de las delegaciones, bajo la coordinación del Gobierno central.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postulación de consejeros federales o locales a puestos de elección popular solo después de un año de su gestión.</li> <li>• Registro de partidos locales y candidaturas independientes.</li> <li>• Obligación de funcionarios de casilla.</li> <li>• Asignación de diputados plurinominales en forma alternativa e igualitaria para cada partido.</li> <li>• Eliminación de la cláusula de gobernabilidad en la ALDF.</li> <li>• Creación de órganos colegiados de gobierno en las delegaciones (cabildos).</li> </ul>
<b>MESA 2: LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, instancia de quejas y denuncias.</li> <li>• Comités de participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiencia pública, consulta pública, instancia de quejas y denuncias, informes de la autoridad, iniciativa popular, plebiscito y afirmativa ficta social.</li> <li>• Comité de colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional y Consejos Delegacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y audiencia pública.</li> <li>• Organos de representación por colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional.</li> </ul>
<b>MESA 3: ORGANIZACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado 32 de la Federación, Constitución local y conversión de la ALDF en el Congreso de la nueva entidad</li> <li>• Reformas a los art. 73 y 122 de la Constitución Gral. de la República para que las facultades del Congreso de la Unión pasen a manos del Congreso local.</li> <li>• Demarcaciones políticas semejantes a los municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el Congreso de la Unión mantenga las atribuciones legislativas sobre el D.F. en materia de seguridad pública y endeudamiento.</li> <li>• Nuevas atribuciones a las demarcaciones políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización de las delegaciones, modificar su estructura y crear nuevas para su transformación, en el año 2000 en municipios, alcaldías, ayuntamientos o prefecturas.</li> <li>• A partir del año 2000, crear el estado 32 de la Federación, con Congreso Local y Ejecutivo con facultades plenas, igual que los demás estados del país.</li> </ul>

#### 1.4. Principales consensos y disensos entre los participantes en la Reforma Política del D.F.

Los consensos alcanzados entre los participantes en la Reforma Política no fueron fáciles, surgieron de opiniones encontradas que implicaron largas horas de discusión y análisis. En los siguientes cuadros se presentan los principales consensos y disensos logrados entre los participantes de las mesas de trabajo de la Reforma Política del D.F., en temas referentes al sistema electoral, organizaciones políticas, órgano electoral, figuras de participación ciudadana y demarcaciones territoriales, entre otros.

PRINCIPALES CONSENSOS Y DISENOS EN LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL		
MESA 1: LEY ELECTORAL		
TEMA	CONSENSO	DISENSO
<b>SISTEMA ELECTORAL</b>		
1. Reglamentar derechos político-electorales del art. 35 Constitucional.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
2. Participación ciudadana en organización del proceso electoral.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
3. Postulación de Consejos Electorales a un año de su gestión.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
4. Afiliación individual y voluntaria a partidos políticos	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
5. Requerir cinco años, mínimo, de residencia en el D.F. a candidatos a Jefe de Gobierno. Periodo de seis años.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
6. Homologar facultades del Senado para la desaparición de poderes en el D.F.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
7. Nombramiento de Jefe de Gobierno interino por la ALDF en caso de falta absoluta. Emisión de convocatoria a elecciones a los siguientes diez días	PRD, PAN, PT Y PVEM	PRI
8. Eliminar cláusula de gobernabilidad y la sobrerepresentación en la ALDF.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
9. Tres años de residencia mínima en su demarcación como requisito a candidatos a gobernarla.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
<b>ORGANIZACIONES POLITICAS</b>		
1. Privilegiar el financiamiento público sobre el privado.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
2. Sistema equitativo y proporcional de financiamiento público anual por actividades permanentes.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
3. Establecimiento de topes a gastos de campaña	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
4. Fiscalización de gastos de partidos a cargo de la autoridad electoral.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
5. Establecimiento de la figura de partido político local y requisitos.	PRD, PT Y PVEM	PRI Y PAN
6. Establecimiento de la figura de agrupación política del Distrito Federal y requisitos.	PRD, PT Y PVEM	PRI Y PAN
<b>ORGANO ELECTORAL</b>		
1. Creación del Instituto Electoral del D.F.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
2. Organos electorales del D.F. con autonomía y facultades plenas	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	

PRINCIPALES CONSENSOS Y DISENSOS EN LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL		
MESA 2: LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA		
TEMA	CONSENSO	DISENSO
<b>FIGURAS EXISTENTES ACTUALIZADAS</b>		
<b>AUDIENCIA PÚBLICA</b>		
1. Difusión pública	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
2. Colaboración ciudadana	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
3. Consulta vecinal	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
4. Instancia de quejas y denuncias	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
<b>NUEVAS FIGURAS</b>		
1. Plebiscito	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
2. Iniciativa popular	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
3. Referéndum	PRD, PAN, PT Y PVEM	PRI

PRINCIPALES CONSENSOS Y DISENSOS EN LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL		
MESA 3: ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL		
TEMA	CONSENSO	DISENSO
<b>DEMARCACIONES TERRITORIALES</b>		
1. Mecanismos de participación democrática en la integración de los órganos de gobierno para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
2. Cambio de nombre de delegaciones políticas a demarcaciones territoriales.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
3. Redefinición territorial y administrativa de las demarcaciones territoriales con base en diversos estudios.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
4. Elección de órganos colegiados de gobierno en las demarcaciones territoriales por voto directo y a través de planillas propuestas por los partidos políticos.	PRD, PAN, PT Y PVEM	PRI
5. Integración de planillas bajo el principio de representación proporcional.	PRD, PAN Y PT	PRI Y PVEM
6. Denominación de los órganos de gobierno como Cabildos, Alcaldías o Concejos.	PRD, PAN, PT Y PVEM	PRI
7. Explicitar bases de competencia de los órganos de gobierno de las demarcaciones y su relación con el gobierno del D. F. Establecimiento de Ley Orgánica de las demarcaciones.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
8. Facultades propias a las demarcaciones previo estudio de las cuales las conferidas por la Constitución a entidades y municipios son más convenientes para quedar bajo la administración inmediata y cuáles bajo responsabilidad directa de la Jefatura de Gobierno.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
9. Facultar a las demarcaciones territoriales en materia de servicios, hacienda, presupuesto e impuestos.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	
10. Normatividad especial que regule la coordinación fiscal entre las demarcaciones y las áreas hacendarias centrales del gobierno del D.F.	PRD, PAN, PT Y PVEM	PRI
11. Dotar a las demarcaciones territoriales de personalidad jurídica y patrimonios propios y definir su relación con el gobierno del D.F.	PRD, PAN, PT Y PVEM	PRI
12. Normatividad que regule las responsabilidades de los servidores públicos del gobierno del D.F., integrantes y titulares de las demarcaciones político-administrativas y facultar a la ALDF de legislar en esta materia.	PRD, PAN, PT Y PVEM	PRI
13. Otorgar a las demarcaciones territoriales el derecho de iniciativa de la Ley ante el órgano legislativo.	PRI, PRD, PAN, PT Y PVEM	PRI Y PVEM
14. Facultar al órgano legislativo del D.F. para revisar la Cuenta Pública anual de cada una de las demarcaciones, así como la desaparición o suspensión de los órganos.	PRI, PRD, PAN PT Y PVEM	

## 1.5. Algunas consideraciones sobre el trabajo y las conclusiones preliminares de la Reforma Política del Distrito Federal

Seguramente los trabajos de las mesas para la Reforma Política no buscaron una reforma definitiva, ya que lo que hoy puede ser definitivo en lo subsecuente puede convertirse en obsoleto. En opinión de los participantes, se trató de una reforma profunda con verdadero sentido democrático, ya que ninguna reforma jurídica es eterna debido a que las sociedades cambian y transforman su manera de concebir la organización social, las leyes y su entorno general. Desde esta perspectiva más que una reforma definitiva, se ha intentado lograr una reforma lo más prolongada posible en el futuro.

En un balance general puede decirse que los trabajos en las mesas de reforma no fueron fluidos y aunada la inasistencia frecuente de algunos representantes de los partidos, se complicaron todavía más.

La configuración de fuerzas políticas se inclinó en favor del PRD ya que el Jefe de Gobierno y la mayoría en la ALDF pertenecen a ese partido, pero no por ello, manifestaron, se trataba de llegar a decisiones autoritarias, por el contrario se intentó buscar soluciones mediante el consenso de todos los partidos, bajo el predominio de criterios de inclusión y tolerancia, frente a opiniones y posturas distintas, debido a que el Distrito Federal forma parte de un proyecto nacional y las decisiones que se tomen deben ser incluyentes porque a todos afectan.

En el trabajo de las mesas para la Reforma Política fue difícil lograr consensos, en términos generales el PRI mostró una posición distinta con relación a las posiciones del resto de los partidos. La perspectiva priísta considera que cualquier cambio o reforma en este momento debe hacerse sin modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ante las dificultades que se presentaron y la premura del tiempo, se creó una mesa negociadora como parte de la mesa central, en la que participaron solamente los presidentes de los partidos con el propósito de agilizar la búsqueda de mecanismos para salvar los obstáculos y las diferencias que se suscitaron en cada una de las mesas, y así agilizar el logro de consensos.

Cabe destacar que la perspectiva política del año 2000 tuvo un papel muy importante en el proceso de esta Reforma Política, ya que la elección presidencial para ese año influye y dificulta los acuerdos tomados.

Las controversias y dificultades más frecuentes entre los participantes en las mesas de trabajo de la Reforma Política, se presentaron en la mesa tres, en ella se abordó la Organización Jurídica-Política del Distrito Federal y se discutió la transformación de la capital en un estado; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en un Congreso local; del Jefe de Gobierno en Gobernador y de las Delegaciones en municipios dotados de alcaldías. Los acuerdos en esta mesa se dieron entre el PRD, PAN, PT y PVEM, el PRI se opuso a estas iniciativas, muestra de ello son las declaraciones del Diputado local del PRI Luis Miguel Ortiz Haro Amieva en las que manifestó que su fracción partidista no estaba de acuerdo en municipalizar el D.F. y convertirlo en el estado 32 de la República Mexicana, subrayó que si las Delegaciones se convierten en municipios, habría entonces demarcaciones ricas como Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Benito Juárez, mientras otras como la Gustavo A. Madero e Iztapalapa, serían pobres debido a su recaudación fiscal, estas últimas, por ende, tienen mayor necesidad de servicios conforme a su número de habitantes, y convertidas en municipios, tendrían pocos recursos debido a que son las que aportan menos ingresos. Por ejemplo, en las Delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, con unos 600 mil habitantes, se genera casi el 40 por ciento de ingresos por concepto de predial en la ciudad; en tanto Iztapalapa, Alvaro Obregón y Gustavo A. Madero recaudan apenas el 10 por ciento del predial con más de 5,000, 000 de habitantes.

Otros planteamientos que la fracción priista expresó en cuanto a la inconveniencia de organizar las Delegaciones del Distrito Federal en municipios, consistieron en que más allá del desmembramiento que la organización municipal ocasionaría al tejido urbano de la ciudad, las dificultades mayores sobresalen en la definición de la forma de integración del gobierno municipal y el equilibrio entre las atribuciones del gobierno central y el de las demarcaciones territoriales, ya que no se debe fortalecer demasiado a éstas a costa del debilitamiento del gobierno central, ni inclinarse en que los asuntos más apremiantes para los vecinos sólo puedan ser atendidos y resueltos por las

autoridades centrales. En el aspecto financiero, las demarcaciones no deben atribuirse recursos en magnitud que imposibilite al centro la realización de obras de infraestructura que reclama la viabilidad de la ciudad, ni el papel de las demarcaciones debe ser reducido a la realización de trámites burocráticos.

*En opinión de Marván Laborde Ignacio, quienes hoy tienen en sus manos las decisiones sobre la Reforma Política del Distrito Federal deben considerar que la elección directa de los titulares de los órganos de las demarcaciones no es un avance suficiente para lograr un gobierno representativo, responsable y eficiente a nivel territorial. De hecho mantener la situación actual de elección directa sin introducir cambios de fondo que definan con claridad la naturaleza jurídica de los órganos político-administrativos, así como su forma de integración, competencias, funcionamiento y tipo de relación con el gobierno central, puede introducir condiciones más difíciles para la gobernabilidad de la ciudad y sus demarcaciones.<sup>47</sup>*

Es indispensable que antes del 2000 se concreten los acuerdos de la Reforma Política en aspectos fundamentales como la naturaleza jurídica de las demarcaciones territoriales, el tipo de relaciones con el gobierno central, la forma de integración, facultades, tamaño y funcionamiento de los órganos de las Delegaciones.

En torno a la función legislativa del Distrito Federal, el PRD, PAN, PVEM y PT acordaron en que la definición del artículo 44 Constitucional que establece a la ciudad como sede de los Poderes de la Unión y capital de la República Mexicana, no justifica que al Distrito Federal le sea impedido alcanzar un estatus jurídico y político propio. Esta propuesta implica reformas constitucionales y fue entregada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su estudio y para que a su vez la turne al Congreso de la Unión.

Las facultades plenas que debe asumir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según las propuestas del PRD, PAN, PVE y PT son:

---

<sup>47</sup> Marván Laborde, Ignacio. Op. Cit., p.164.

- Legislar en todo lo referente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- Legislar en materia de seguridad pública, deuda pública y en todas las materias que se refieran al funcionamiento de la administración pública y el marco jurídico del Distrito Federal;
- Ratificar los nombramientos del Procurador capitalino y titular de la Secretaría de Seguridad Pública;
- Participar como legislatura local en los procesos de reforma a la Constitución;
- Legislar en materia de responsabilidades de servidores públicos;
- Emitir iniciativas de leyes ante el Congreso de la Unión;
- Revocar o suspender algún cabildo o demarcación municipal;
- Determinar la desaparición de poderes de algún cabildo y nombrar uno provisional;
- Crear y suprimir demarcaciones territoriales;
- Aprobar el Programa General de Desarrollo enviado por el Jefe de Gobierno;
- Instruir los procedimientos de juicio político, y
- Declaración de procedencia al Jefe de Gobierno y otros servidores públicos abrogando la facultad de remoción que tiene el Senado.<sup>48</sup>

En materia electoral el principal opositor a la mayoría de las propuestas fue el PRI, al igual que en lo relativo a los planteamientos para una Ley de Participación Ciudadana. Parafraseando a Armando Quintero líder del PRD en el D.F., el PRI retoma esquemas anteriores, que desde su punto de vista son corporativos y organizan a la sociedad en forma piramidal, es decir, que la cabeza de la organización vecinal acaba por representar al gobierno ante los vecinos y no éstos ante el gobierno. Esta es una diferencia muy importante para el PRD, porque es una forma de corromper, de hacer clientelismo y prolongar los tentáculos de un sistema político que tiene como característica el corporativismo.

Respecto a la organización vecinal, parafraseando a Oscar Levín Secretario General del PRI en el Distrito Federal, puede decirse que

---

<sup>48</sup> Periódico reforma, 03 de octubre 1998.

cuando se habla con representantes vecinales se advierte que éstos no son neutros y tienen preferencias partidistas muy claras como lo muestran las encuestas políticas y el propio destrozo que ha hecho el PRD de su propio capital político. Asimismo opinó que el PRD no se quiere medir con el PRI en una elección vecinal porque le ganaría, debido a que la gente ya se dio cuenta que no puede con la actividad y por eso no quiere una reforma política. El PRD quiere una Ley de Participación Ciudadana sin contrapesos.

De manera general el PRD, PAN, PT y PVEM coincidieron en que la Ley de Participación Ciudadana debe buscar que los capitalinos tengan un espacio de organización vecinal entendida como instancia jurídica propia, no de gobierno.

Ante ciertas posiciones encontradas se buscó el mayor consenso posible con todos los partidos a través del diálogo y la negociación. En medio del clima turbulento que prevaleció en las mesas de trabajo, se lograron algunos consensos entre todos los participantes en lo referente a los siguientes temas:

- *Instauración de plebiscito, iniciativa popular, audiencia pública e instancias de quejas y denuncias.*
- *Creación del Instituto Electoral del Distrito Federal.*
- *Organos electorales con autonomía y facultades plenas.*
- *Cambio de nombre de Delegación Política por el de Demarcación Territorial.*
- *Eliminación de la cláusula de gobernabilidad.*<sup>49</sup>

Cabe señalar que en el proceso de Reforma Política se organizaron foros y reuniones con organizaciones sociales, articulistas, gente que genera opinión, empresarios, organismos civiles, políticos, ONG's, comerciantes, entre otras, para integrar sus propuestas. De la misma manera se enviaron a cada uno de ellos las propuestas de los partidos políticos para buscar una interrelación directa.

*Como consecuencia de los trabajos de la reforma política se lograron 222 acuerdos sustanciales. Por lo que toca a la organización jurídico-política se lograron 23 acuerdos por mayoría de cuatro partidos, a excepción del PRD, para los*

---

<sup>49</sup> Revista Coyuntura No. 86. Op. Cit., p. 37.



casos de las demarcaciones territoriales y sus órganos político administrativos; 20 consensos en materia de administración de justicia; 8 en relación con la coordinación metropolitana; uno para la función legislativa y otro más para la función ejecutiva. De entre ellos, destaca el compromiso para que las demarcaciones posean autonomía administrativa, personalidad jurídica y patrimonio propio y el acuerdo por mayoría para dotar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de facultades plenas como Congreso Local.

En lo que se refiere a la Ley Electoral, existen 86 acuerdos por consenso, de los cuales 7 son por mayoría y quedaron solamente 3 disensos. Los consensos principales están referidos a reglamentar los derechos político-electorales constitucionales como votar, ser votado y tener libertad de asociación en cuanto a los asuntos políticos del país; conformar el Instituto Electoral del Distrito Federal como instancia responsable de los procesos locales, que posea autonomía, facultades políticas y presupuestales plenas; conformación de órganos político-administrativos para las demarcaciones territoriales y cuyos titulares sean personas morales, es decir, titulares colegiados, electos por voto universal; el derecho ciudadano de solicitar audiencias públicas; que se establezca el Registro Estatal de Electores del Distrito Federal; contar con credencial de elector y listado nominal con fotografía; integrar un tribunal electoral local y que la composición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sea con el mismo número de diputados por los principios de mayoría relativa como de representación proporcional.

Respecto a la Ley de Participación Ciudadana se lograron 80 acuerdos por consenso, 15 por mayoría, cinco disensos y quedaron 31 temas por definir. Los principales consensos versan sobre la facultad del Jefe de Gobierno de convocar a plebiscito para que los ciudadanos expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones fundamentales del Ejecutivo Local; establecer la iniciativa popular para que los

*ciudadanos presenten a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal proyectos de leyes; la consulta vecinal será convocada por el titular de la demarcación territorial correspondiente y los resultados no tendrán carácter vinculatorio.*<sup>50</sup>

Estos acuerdos se sometieron a consideración de la Asamblea Legislativa para legislar en lo relativo a las materias de su competencia y enviar las iniciativas de ley que deban ser aprobadas en el plano federal, al Congreso de la Unión.

Como resultado de éstos trabajos el 26 de noviembre de 1998 se publicó la Ley de Participación Ciudadana, el 29 de diciembre de 1998 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el 5 de enero de 1999 el Código Electoral del Distrito Federal. La publicación de este último fue objeto de varias observaciones por parte del PRI, mismas que se volcaron en una promoción de acción de inconstitucionalidad contra las autoridades que lo emitieron y promulgaron, en este caso la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por considerar y reclamar la invalidez e inconstitucionalidad del contenido total o parcial, de 83 artículos.

Los principales argumentos de la promoción de invalidez e inconstitucionalidad se plantearon en los siguientes términos:

*Al expedir el Código Electoral del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa debió ceñirse a las bases y términos fijados por el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno y no arrogarse el ejercicio de la función legislativa en aquellas materias que no le fueron conferidas expresamente y que corresponden al Congreso Federal, así las siguientes:*

- *La regulación de la forma de integración de los órganos político-administrativos en las demarcaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal con la*

---

<sup>50</sup> Batres Guadarrama, Marti. "La Reforma Política del Distrito Federal" en: Diálogo y debate de cultura política. Op. Cit. p. 48.

*denominación de Consejos de Gobierno(art. 10 y otros). Se trata de una facultad que el Constituyente Permanente expresamente atribuyó al Congreso de la Unión en el art. 122, apartado C, Base Tercera, fracción II constitucional.*

- *El establecimiento de agrupaciones políticas locales con los mismos derechos y prerrogativas que los partidos políticos nacionales (art. 18 y otros). El art. 122, apartado C, fracción V, inciso f) constitucional, establece que sólo los partidos políticos con registro nacional podrán participar en las elecciones locales del Distrito Federal, lo cual se dispone también en el art. 121 del Estatuto de Gobierno.*
- *La disposición de que los partidos políticos contarán con tiempo gratuito en radio y televisión (art. 29). La materia de radio y televisión es regulada por el Congreso Federal en la Ley General de Bienes Nacionales, como un bien del dominio público de la Federación, -en consonancia con el art. 27 constitucional, cuarto párrafo- y en la Ley Federal de Radio y Televisión cuyo art. 59 dispone el tiempo gratuito para el Estado.*
- *La previsión de la pérdida de partidos políticos de registro de partidos políticos, por fusiones con otro partido político o con una agrupación política local o por sanción impuesta por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (art. 49 y 276, inciso e) del Código Electoral del Distrito Federal). El régimen de los partidos políticos con registro nacional, organización, funcionamiento, registro y pérdida del mismo, es regulado por el Congreso de la Unión en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, asimismo el art. 122 constitucional no atribuye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar en cuanto a este régimen.*

- *La regulación de un medio de impugnación por actos o resoluciones que violen los derechos políticos-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación libre y pacífica (art. 241 y otros). Por tratarse de una facultad exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el conocimiento de dichos actos (art.99, fracción V constitucional), sólo el Congreso de la Unión puede legislar al respecto como lo ha hecho en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.*
- *El otorgamiento de la facultad al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para determinar el número de distritos uninominales en que habrá de dividirse el territorio del Distrito Federal (art. 16 último párrafo y 60). El art. 122 en su tercer párrafo dispone que será el Estatuto de Gobierno el que determine el número de diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que integrarán la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que el estatuto de Gobierno ha previsto en su art. 37 la integración de dicho órgano legislativo por 40 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 electos según el principio de representación proporcional, así, sólo el Congreso de la Unión sólo puede determinar el número de distritos electorales uninominales en que se divida el Distrito Federal.*
- *La previsión de un sorteo para la designación de Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Magistrados Electorales del Tribunal Electoral (art. 55 tercer párrafo y 224, inciso e). Dentro de las bases y términos que el Congreso de la Unión ha establecido en el Estatuto de Gobierno, están los contenidos en sus art. 125,132 y Décimo Primero Transitorio respecto a que la elección de los integrantes de los órganos electorales debe tener como base el voto de los miembros*

*presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y no un sistema aleatorio.*

*Las disposiciones que se han enunciado evidencian su inconstitucionalidad al contravenir el sistema expreso de distribución de atribuciones para el ejercicio de la función legislativa en el Distrito Federal previsto en el art. 122, apartado A, fracción I, apartado C, Base Primera, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>51</sup>*

El 11 de marzo de 1999 por unanimidad de 11 votos la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez de 35 artículos de los 290 que contiene el Código Electoral del Distrito Federal, por considerarlos inconstitucionales. Entre estos artículos destacan los referentes a la propuesta del establecimiento de los Consejos de Gobierno en las Delegaciones como figuras de gobierno colegiado para ser electos en el año 2000, en este caso, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé la elección de los titulares de las delegaciones para ese año pero de ningún modo contempla la figura de Consejo de Gobierno. De modo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal nuevamente tendrá que legislar sobre los procedimientos que deberán seguirse para elegir a los titulares de los órganos político-administrativos en el año 2000.

En el camino que falta por recorrerse para lograr una democratización integral del Distrito Federal, es requisito fundamental la existencia de una gran disposición de los actores políticos involucrados hacia el diálogo y al logro de consensos resultado de reflexiones profundas, análisis y discusiones en las que predomine el respeto, la confianza, la responsabilidad, la honestidad y la apertura hacia la obtención de resultados positivos en que será primordial evitar anteponer intereses personales y partidistas, por el interés colectivo.

## **II. La creación del estado 32, posibilidades y limitaciones**

Desde la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las características del gobierno del Distrito Federal han sufrido

---

<sup>51</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano del Gobierno del Distrito Federal. No. 54. México. 30 de abril de 1999. pp. 4-5.

cambios graduales; destaca, principalmente la ampliación de los espacios de acción política democrática sin cambiar sustancialmente la naturaleza jurídica del mismo.

*Actualmente, se elige directamente a las autoridades del gobierno, pero queda pendiente un importante rubro; la cesión de mayor autonomía a las mismas, lo que obliga a pensar en una transformación profunda de su naturaleza jurídica.*<sup>52</sup>

El Distrito Federal, de ser una entidad sin capacidad para sus habitantes de elegir a sus autoridades locales, ahora las eligen directamente, lo que representa un importante avance en la construcción de una vida democrática para los habitantes de esta importante ciudad.<sup>53</sup>

No se puede negar el gran avance en la ampliación en los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, con relación a la situación anterior; ahora se elige directamente al Jefe de Gobierno, a los miembros de la Asamblea Legislativa y próximamente a los Delegados de las demarcaciones políticas, pero ello no garantiza el ejercicio de gobierno con mayor autonomía por parte de las autoridades del gobierno del Distrito Federal. Por lo tanto es indispensable consolidar el

---

<sup>52</sup> Santiago Castillo, Javier. En su artículo: "Acotamientos legales del nuevo gobierno," realiza un análisis de los retos que debe enfrentar el gobierno del Distrito Federal para gozar mayor autonomía. Véase Revista Coyuntura No. 83, nov.-dic. 1997. p. 29.

<sup>53</sup> El hecho de que existan autoridades locales elegidas directamente por la sociedad, no garantiza que en la práctica sean autoridades que sustenten sus hechos en la democracia, aunque el mecanismo de elección sea ese. Muchos gobiernos elegidos bajo criterios democráticos ejercen el poder de manera autoritaria, y a su vez, un gobierno designado puede incurrir en un ejercicio del poder en forma democrática. Así, aunque pareciera que el mecanismo de elección es independiente para ejercer el poder conforme al mismo, una contienda partidista por ascenso al poder es importante en la medida en que la alternancia en el poder compromete al que lo ocupe a tener un buen desempeño, traducido en los beneficios sociales, pues su éxito en contiendas posteriores estará determinado en gran medida por los resultados que la ciudadanía perciba. Aun cuando la forma de elección no garantiza el tipo de ejercicio de poder, una elección democrática siempre será más conveniente que cualquier forma de designación.

gran avance democrático que se ha iniciado a partir del establecimiento de nuevas formas de organización que fortalezcan la autonomía de las autoridades locales.

Al ritmo de los recientes cambios en favor de una vida democrática para el Distrito Federal se vislumbran dos alternativas que pueden permitir tal suceso: la transformación jurídica del Distrito Federal para convertirlo en un estado de la República o la creación de condiciones singulares y excepcionales que garanticen mayor autonomía del gobierno del Distrito Federal. De éstas, la conversión del Distrito Federal en un estado parece ser una solución poco viable, pues su realización implica esfuerzos humanos y costos materiales y financieros enormes, y tomando en cuenta las condiciones económicas por las que atraviesa el país, resulta prácticamente imposible pensar en la realización de esta opción.

Modificar las condiciones actuales para ampliar la autonomía de las autoridades locales sin cambiar la naturaleza jurídica del Distrito Federal (alternativa que parece más viable), requiere de la realización de reformas constitucionales en algunos aspectos que han quedado pendientes para incrementar su autonomía, tales como la creación de una Asamblea Constituyente que elabore el Estatuto de Gobierno equiparado a una Constitución local, retirando al Congreso de la Unión tal atribución y la referente a legislar en materia de deuda pública. Asimismo, otorgar a la Asamblea Legislativa la atribución de nombrar al Jefe de Gobierno cuando existiese el caso de renuncia, falta absoluta o por cualquier otra situación y someter a juicio político a los altos funcionarios públicos del Gobierno del Distrito Federal, dejando sólo como atribución del Congreso de la Unión los casos de desaparición de poderes, tal como sucede para los estados de la República.

Es importante destacar que las atribuciones de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal son amplias comparadas con situaciones anteriores; sólo están limitadas en algunos aspectos como los que se acaban de destacar, lo que da por resultado un amplio margen legislativo en el que se deberá incursionar para lograr una mayor autonomía.

Los resultados electorales de julio de 1997 son muestra de que no se puede seguir engañando a la ciudadanía, la que castigará con su voto a quien estando en el poder mal gobierne y no se traduzca su discurso en los hechos, lo que obligará a ejercer una gestión pública eficiente y transparente que disminuya los problemas cotidianos que se viven en la ciudad y proporcione los satisfactores sociales con calidad y oportunidad.

Otorgar plena autonomía al gobierno del Distrito Federal tiene serias implicaciones, pues se afectarían espacios específicos del poder presidencial y del Congreso de la Unión. Los cambios constitucionales que modifiquen la relación entre el Poder Ejecutivo Federal y las autoridades locales del Distrito Federal deben plantearse considerando el contexto político general y no solo el local, debido a las consecuencias que los cambios pueden traer para ambos espacios.

La conversión del Distrito Federal al Estado 32 parece ser un suceso que cada vez está más cerca, esto se deduce al revisar las transformaciones más recientes en su organización.

Para determinar los alcances que marcan el rumbo hacia la posible constitución del estado 32, enseguida se presenta un análisis comparativo entre las potestades que los estados integrantes de la federación ejercen de manera autónoma y las formas adoptadas en el Distrito Federal como resultado de las últimas reformas.

Siguiendo a Salazar Toledano Jesús, las potestades que de manera autónoma ejercen los estados son las siguientes:

*Potestad constitucional: Es la que permite a cada estado expedir su propia Constitución como ley suprema de la entidad, sin otra limitación que la de no contravenir los preceptos contenidos en la Constitución General de la República. Asimismo, reformarla y adiccionarla mediante los procedimientos que la propia Constitución local determine y a través del órgano u órganos que la misma establezca.*

*Potestad legislativa: Consiste en la capacidad exclusiva de cada estado para expedir todas las leyes que por sí y para sí decida, a fin de regular las funciones públicas locales, y regir*



*la convivencia dentro de su respectivo territorio, con excepción de las materias que la Constitución General ha determinado que son de competencia federal.*

*Potestad electiva: Es el derecho que tiene cada uno de los estados para elegir o designar libremente a los titulares de sus tres poderes, sin que puedan intervenir los demás estados ni la federación en los actos decisorios ni en los procedimientos respectivos.*

*Potestad gubernativa: Radica en la independencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial locales, para ejercer sus funciones por sí mismos, en sus respectivos ámbitos de competencia, sin participación ni injerencia de los poderes de otros estados ni de los de la federación.*

*Potestad participativa: Es el derecho reconocido a cada uno de los estados, de concurrir a través de su legislatura local, al proceso de formación de las leyes federales, mediante la facultad de iniciativa, así como el de participar en el ejercicio de otras funciones decisorias del Congreso de la Unión, como la de erigir nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes.*

*Potestad constituyente: Es el atributo de formar parte del Poder Revisor de la Constitución General o Constituyente Permanente, toda vez que cada legislatura local interviene con su voto en el procedimiento para reformar o adicionar la Constitución General.*

*Régimen municipal: Los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.<sup>54</sup>*

A diferencia de estos atributos estatales, continuando con las ideas de Salazar Toledano Jesús, la organización actual del Distrito Federal dista de convertirse en un estado en tanto prevalezcan las siguientes características:

---

<sup>54</sup> Salazar Toledano, Jesús. Op. cit. pp.25-26

*El Distrito Federal no tiene Constitución local ni potestad para expedirla. Si pretendiese equipararse el Estatuto con la Constitución, deberá tenerse en cuenta que la facultad de expedir, reformar y adicionar el Estatuto de Gobierno corresponde al Congreso de la Unión, el que no representa la voluntad política autónoma de esa entidad en particular, sino la de toda la Federación. Ninguna Constitución local es expedida bajo este supuesto.*

*Las leyes de aplicación exclusiva en el Distrito Federal no son ni serán expedidas solamente por el órgano legislativo local, pues el Congreso de la Unión conserva la atribución de expedir aquellas que corresponde a materias que no hayan sido atribuidas a la Asamblea Legislativa de manera expresa. Esta concurrencia es excepcional, ya que en ningún otro caso el Congreso de la Unión puede expedir leyes que sean aplicables a una sola entidad en particular, pues los ordenamientos federales rigen para toda la República.*

*La elección del Jefe de Gobierno, la integración de la Asamblea Legislativa y el procedimiento para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son equiparables en el fondo y en la forma con el ejercicio de la potestad electiva que es atributo de los estados.*

*Si bien es cierto que el nuevo régimen orgánico y funcional del Distrito Federal sienta las bases de lo que pudiera ser un gobierno propio, subsiste sin embargo un sistema de competencias de carácter local, que difiere de la que en los estados configura una potestad gubernativa autónoma.*

*La Asamblea Legislativa no tiene facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión en materias de competencia federal, como la tienen las legislaturas de los estados. Tampoco puede intervenir con su voto en los procesos de reforma a la Constitución General.*

*A partir del año 2000 los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal serán electos directamente por los ciudadanos, lo cual no implica que necesariamente se conviertan en municipios la que es una característica inseparable de la organización política y administrativa de los estados.*<sup>55</sup>

De manera estricta se puede concluir que aún falta mucho por lograr la conversión del Distrito Federal en un estado de la República, aunque si se compara su organización inicial con la actual, es evidente el largo camino recorrido hacia la construcción de un escenario en el que se restablecen poco a poco los derechos políticos de los habitantes de esta ciudad.

En la reciente Reforma Política para el Distrito Federal nuevamente se ha abordado el tema sobre el estado 32 (inherente a él el establecimiento de un Congreso local y los municipios), pretendiendo su instauración a partir de la ampliación de las atribuciones a sus autoridades locales logrando su independencia de los Poderes de la Unión.

Esta aspiración crece cada vez, aumentando los simpatizantes de dicha propuesta y el consenso entre algunas de las principales fuerzas políticas (PRD, PAN, PVEM, PT). En virtud de ello cabe destacar que no sólo basta alcanzar consensos, aunque sea un requisito fundamental, lo importante es destacar la complejidad de tal proyecto para su realización.

La conversión del Distrito Federal en el estado 32 trae consigo una serie de interrogantes que no pueden pasar inadvertidas; tales como:

- ¿Dónde se asentaría la nueva residencia de los Poderes de la Unión?
- ¿Es oportuno el traslado de los Poderes de la Unión a otra jurisdicción?

---

<sup>55</sup> Ibidem, pp. 26-28

- ¿Sería conveniente reducir el actual territorio del Distrito Federal al primer cuadro de la ciudad para instaurar a su alrededor el estado 32?
- ¿Sería apropiada la concurrencia del estado 32 y el asiento de los Poderes Federales en el mismo espacio, delimitando estrictamente sus competencias?

Responder a estos cuestionamientos no es tarea sencilla, requiere la inversión de gran cantidad de esfuerzos y recursos de distinta índole.

La manera como se han venido suscitando los avances en la democratización del Distrito Federal, permite pensar que en un futuro la creación de dicho estado será una realidad, pues el camino recorrido hacia allá perfila, pero ello no sucederá en el corto plazo, debido a su complejidad.

Sin optar por decisiones radicales, se puede conciliar la naturaleza del Distrito Federal con las aspiraciones democráticas del gobierno y la administración de esta ciudad, a través del reconocimiento pleno de los derechos políticos de los ciudadanos y de mayor autonomía a las autoridades locales, siendo una opción viable el restablecimiento de los municipios y la eliminación de los candados que limitan algunas atribuciones al Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa. Se trata de encontrar mediante consensos, la manera que garantice el ejercicio democrático del poder, sin poner en riesgo la estabilidad política, social y económica.

La municipalización del Distrito Federal representa una opción que no modifica la naturaleza original del mismo, pues no implica necesariamente su conversión en un estado de la República, en cambio sí permite ampliar los espacios de representación y participación ciudadana en el gobierno más cercano a la sociedad.

### **III. Hacia el restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal**

Es evidente que en la actualidad el gobierno Delegacional se encuentra rebasado por el número de habitantes que puede atender en comparación con sus limitados recursos y facultades, *“así como por la*

*cada vez mayor heterogeneidad de las demandas de los grupos y sectores que conforman a la sociedad plural de esta ciudad.*<sup>56</sup>

Las Delegaciones del Distrito Federal se caracterizan por ser espacios territoriales en los que predominan fuertes contrastes que marcan los estratos sociales, entre los que se encuentran sectores sociales con ingresos económicos que van de los extremos, por tanto sus estilos de vida, necesidades y requerimientos se expresan de distinta manera.

Debe reconocerse que el actual régimen administrativo del Distrito Federal fue planeado para una sociedad completamente distinta; para atender las necesidades de un número de habitantes de otra época. *“Sus instituciones funcionales hace tiempo, no lo son en la actualidad. La problemática atendida, en cuanto a las necesidades de servicios, ha rebasado la planeación y la capacidad del gobierno.”*<sup>57</sup>

Las Delegaciones representan para sus habitantes el lugar a que acuden a realizar distintos trámites y expresan sus necesidades y demandas prioritarias, por tanto hacen de las autoridades Delegacionales su principal interlocutor. Ante las crecientes demandas ciudadanas, la descentralización de recursos económicos, políticos y administrativos del centro a las Delegaciones es impostergable, ya que de esta manera adquirirán mayor capacidad para ofrecer a sus habitantes una mejor calidad de vida.

*En opinión de Ziccardi Alicia gobernar este espacio de grandes contrastes es sumamente difícil. Cómo se puede ejercer un buen gobierno cuando:*

*1. La Delegación es una instancia del gobierno central del Distrito Federal, una autoridad que no tiene legalmente funciones ni competencias amplias, ni tampoco dispone de recursos suficientes para atender las necesidades y*

---

<sup>56</sup> Flores Vega, Máximo. “El gobierno y la administración de la Ciudad de México y su zona metropolitana” en: Gobierno y Administración Metropolitana. Revista INAP. No. 83. México, 1992, p. 38.

<sup>57</sup> Goyeneche Sánchez, Tomás. “Análisis de la actual forma de gobierno del Distrito Federal y su propuesta para su reforma política-administrativa” en: Gobierno y Administración Metropolitana. Op. Cit., p. 43.

*demandas del conjunto de la ciudadanía.*

*2. A pesar de ello, debe atender cotidianamente, las diferentes y antagónicas demandas y las exigencias de la ciudadanía que habita este territorio.<sup>58</sup>*

Debido a las limitantes en recursos financieros, técnicos y administrativos que enfrentan las Delegaciones, como autoridades dependientes de una estructura burocrática administrativa central y como instancia de gobierno inmediata a la ciudadanía, el rediseño de su gobierno y administración es inaplazable e imprescindible.

*Para diseñar el nuevo gobierno de las Delegaciones es necesario revisar al menos los siguientes temas: su nombre y número; la personalidad jurídica que tendrán, es decir, sus competencias, autonomía y nivel de desconcentración-descentralización con respecto al gobierno y administración central; la fórmula de elección, número de integrantes, el funcionamiento y la duración de su mandato; y finalmente, las reglas que deben establecerse para su posible desaparición o suspensión.<sup>59</sup>*

Ello contribuirá al mejoramiento de la gestión interna y en la satisfacción de las demandas sociales. La descentralización de recursos financieros, técnicos y administrativos es condición necesaria para mejorar la eficiencia y eficacia de las administraciones Delegacionales.

La elección de los Delegados para el año 2000 será un suceso significativo que contribuirá al avance de la democratización del Distrito Federal, a partir de este acontecimiento se reconoce a la sociedad capitalina el derecho a elegir su gobierno más próximo, el que por ende, tendrá un compromiso mayor con los ciudadanos para gobernar y administrar su jurisdicción territorial. De ello se infiere que la ampliación de los espacios de representación y participación social en el Distrito

---

<sup>58</sup> Ziccardi, Alicia. "¿Qué es un gobierno local en el Distrito Federal?" en: La tarea de gobernar; gobiernos locales y demandas ciudades. Alicia Ziccardi (coordinadora). IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 346.

<sup>59</sup> Marván Laborde Ignacio. Op. Cit. p.165.

Federal, aproxima la realización de uno de los escenarios previstos con anterioridad; su municipalización.

La conformación de un gobierno local en la Ciudad de México implica la reestructuración del aparato político-administrativo central, en el que no puede omitirse el rediseño de las atribuciones y funciones de las autoridades Delegacionales para que dejen de ser instancias subordinadas al gobierno central, ya que cotidianamente desempeñan tareas propias de un gobierno local.

El restablecimiento del gobierno y administración municipal en el Distrito Federal es una alternativa factible que ofrece grandes beneficios, entre ellos, responder en forma oportuna y con calidad a las complejas demandas sociales y contribuir al fortalecimiento del ámbito local, a partir de dotarles de los recursos necesarios para responder lo más pronto posible y donde se generan los problemas sociales, a través del diseño de alternativas de acción que bajo conocimiento de causa se consideren apropiadas para su rápida solución.

El gobierno del Distrito Federal debe asumir un criterio menos operativo en el área central, descentralizando a las Delegaciones atribuciones, funciones y poder de decisión que fortalezcan sus estructuras hacia la conformación de municipios, a los que habrá de trasladarse recursos financieros, humanos y materiales que permitan mayor efectividad en la realización de acciones a nivel local, de modo que la problemática se resuelva desde el lugar en que se genera, otorgándoles la importancia y trascendencia que merecen conforme a su propia naturaleza.

*La descentralización y la redistribución de competencias hacen indispensable realizar estudios técnicos y políticos en los que deben participar especialistas y servidores públicos del gobierno de la ciudad, así como la Secretaría de Finanzas, la Oficialía Mayor, la Contraloría y los Delegados; además de los representantes populares y los dirigentes de los partidos políticos. Estos estudios deben considerar criterios de análisis más amplios que la revisión comparada de las competencias de los estados y municipios, e incorporar variables como: Niveles de pobreza y rezago en las demarcaciones, infraestructura, dinámica de crecimiento,*

*aportaciones u obstáculos al desarrollo del conjunto de la ciudad, eficiencia de la administración de servicios públicos, facultades especiales para problemas locales, etc. Por lo menos es indispensable analizar –técnica, administrativa, jurídica y políticamente– dos cuestiones de la mayor importancia:*

*1° El proceso de planeación-presupuestación del Distrito Federal y las relaciones jurídicas entre el gobierno central y las demarcaciones en materia financiera y presupuestal. Desde luego hay que modificar las condiciones actuales de dicho proceso, puesto que cada vez serán menos coherentes con el diseño institucional del gobierno representativo de la ciudad.*

*2° Los términos en que podría darse la descentralización – que significa otorgar personalidad jurídica y patrimonio propio a las demarcaciones territoriales y, en términos de la reforma, modificar la Constitución y el Estatuto-; o bien, un proceso más amplio de desconcentración para precisar e incrementar las facultades delegadas. En el caso de la descentralización se tendría que revisar en que términos se establece la personalidad jurídica y el patrimonio propio de las demarcaciones; es decir, bajo que restricciones se otorgarán a los gobiernos de las demarcaciones, las facultades de traslado de dominio, enajenación patrimonial o endeudamiento público.<sup>60</sup>*

*Asimismo este autor opina que... la revisión y redistribución de competencias entre el gobierno central y las demarcaciones territoriales, es un tema central para el funcionamiento de la ciudad que no puede resolverse sólo mediante lo que se les ocurra y acuerden los partidos políticos. Las preguntas elementales que deben plantearse y responderse son:*

- *¿Con base en qué estudios se va a decidir qué*

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p.168



*competencias y facultades se descentralizan y cuáles conserva el gobierno central?*

- *¿Con qué bases técnicas e instrumentales se determinará el costo económico y financiero de la descentralización, su viabilidad y la creación de las instancias necesarias de coordinación entre el gobierno central y las demarcaciones?*
- *¿A partir de qué estudios se determina cuáles serán las atribuciones "autónomas" de las demarcaciones? y, en su caso, si se financian con recursos propios, es decir, mediante un sistema de recaudación Delegacional o mediante asignaciones presupuestales aseguradas de antemano a partir de la recaudación exclusivamente central.<sup>61</sup>*

La idea de la descentralización conlleva el reconocimiento de una mayor autonomía en los procesos de gobierno y administración. El término autonomía hace alusión a la libertad de gobernarse con leyes propias; a la independencia y a la no-subordinación a otras instancias de poder. En este sentido, la autonomía reconocida a los municipios que se restablezcan en el Distrito Federal, será en términos relativos, ya que la necesidad de coordinación municipal es inminente ante la interrelación de factores y elementos que no pueden fraccionarse y que infieren en el todo y sus partes, como lo relativo al desarrollo urbano, seguridad pública, transporte y vialidad, suministro de agua, alcantarillado, ecología, vivienda, entre otros. Reconocer autonomía a las Delegaciones constituidas en municipios, no debe repercutir en la configuración de fuentes de poder que choquen con el centro, o entre municipios, generándose fragmentación y dificultad que repercuta en la gobernabilidad, y desde luego en el funcionamiento administrativo de cada instancia de gobierno.

Desde esta perspectiva es fundamental mantener vigente la idea de que el Distrito Federal al constituirse en municipalidades, deberá seguir funcionando como unidad, siendo imprescindible el reconocimiento de la diversidad y pluralidad de los factores que conformen los municipios.

---

<sup>61</sup> Ibidem, p. 168.

*Teniendo presente estas consideraciones, la autonomía debe entenderse como un proceso democratizador que acerca a altos niveles de eficacia la gestión pública. La autonomía no debe verse como un fenómeno de independencia política que puede llevar a una autarquía. Para aclarar y definir la concepción de la autonomía, es necesario establecer canales de comunicación para determinar su conceptualización y su práctica aplicación en la esfera política, económica y administrativa... el avance en la descentralización política del Distrito Federal, es decir, el camino que se tome hacia la municipalización, es un aspecto que va ayudar mucho en el contexto nacional, ya que en el proceso de descentralización que hemos vivido durante varios años en el país a veces no se pueden romper los círculos viciosos sino se comienza por la punta de la madeja, de manera que para avanzar a grandes pasos en un proceso de municipalización y de descentralización de atribuciones, se tendrá que iniciar por el propio D.F., donde está el detonante de un gran proceso de descentralización y de municipalización.<sup>62</sup>*

El restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal es una propuesta que no altera el sentido original del constituyente al no afectar la sede original del Distrito Federal, y al mismo tiempo enriquecer los derechos políticos de sus habitantes.

El restablecimiento de los municipios permitirá un contacto directo y cotidiano entre autoridades y comunidad. Distintas experiencias muestran que el papel de ésta en la formulación de políticas públicas y de planes y programas es decisivo para su éxito o fracaso. Debe tomarse en cuenta que la contribución de la comunidad para una buena gestión de gobierno, es a partir de la apertura hacia la participación ciudadana y de los mecanismos de representación.

Los municipios del Distrito Federal tendrán características muy específicas entre las que predominará la heterogeneidad y la

---

<sup>62</sup> Anaya, Vicente. "El desarrollo de los municipios como factor determinante del desarrollo nacional" en: Revista Prospectiva. Año 3, núm. 10, julio 1998. México D.F., pp. 5-6.

interrelación de distintos factores, por ejemplo; la solución y atención a las demandas de servicios públicos, se origina desde una complejidad que requiere ante todo de capacidad técnica, administrativa y financiera, del compromiso de servir y de voluntad política en cada una de las jurisdicciones territoriales de esta ciudad. Abastecer de agua e irrigación, mantener el drenaje, alumbrado público, limpia de calles y recolección de basura, mantener en orden el tránsito y la seguridad pública, son algunos de los retos cotidianos que las autoridades de cada demarcación enfrentan cada día, que no pueden postergarse y necesitan ser atendidas con prontitud. Estas acciones llevan intrínseca una fuerte carga de disposición, creatividad y sensibilidad para diseñar alternativas de solución.

La coordinación municipal en el Distrito Federal y la coordinación metropolitana con los municipios conurbados, es un aspecto que será fundamental para el eficaz y eficiente funcionamiento de los mismos. Deberá evitarse la generación de conflictos que obstaculicen las acciones emprendidas por cada uno. Para ello será imprescindible el establecimiento de convenios que permitan delimitar la actuación de cada uno, cuya característica principal será su flexibilidad para adaptarse a los cambios que se presenten.

En este contexto, será fundamental la existencia y predominio de una filosofía y conciencia plena sobre la importancia y trascendencia de las buenas relaciones entre gobernantes y gobernados, de fomentar la corresponsabilidad, y de procurar que la gestión pública no se realice al margen de la sociedad o bajo procesos imprecisos e intangibles, sino por el contrario, bajo principios de honradez, responsabilidad, transparencia y participación.

#### **IV. El municipio en el Distrito Federal**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en el art. 115 la figura del municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados integrantes de la federación. Sin embargo para la sede de los Poderes de la Unión se mantiene una forma excepcional de organización que se distingue entre otras cosas por la centralización de la gestión administrativa y gubernamental.

Las crecientes demandas ciudadanas por incrementar los espacios de participación ciudadana, han repercutido en la necesidad de organizar y orientar los esfuerzos ciudadanos al fortalecimiento de las instituciones públicas del Distrito Federal, principalmente las Delegaciones, mediante *su sometimiento a un proceso integral de mejora continua que permita atender efectiva, eficaz y oportunamente las distintas necesidades de sus habitantes, bajo un binomio de corresponsabilidad, en la que su participación es determinante.*

Ante la imperiosa necesidad de fortalecer en sus atribuciones y en su estructura a las Delegaciones, la figura municipal resulta ser lo más conveniente para la nueva organización del Distrito Federal, ya que bajo ésta se tiene la facultad de administrar libremente su patrimonio y de planear su desarrollo conforme a sus propias necesidades.

Por muchos años las Delegaciones son las instancias que han operado los servicios públicos que un municipio proporciona como:

- Agua potable y alcantarillado,
- Alumbrado público,
- Limpia,
- Mercados y centrales de abasto,
- Panteones,
- Rastro,
- Calles, parques y jardines, y
- Seguridad pública y tránsito, entre los básicos.

El restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal implica *revisar, analizar y discutir las disposiciones constitucionales y el marco jurídico local, básicamente, para suscribir acuerdos consensuados sobre la nueva organización y funcionamiento del gobierno municipal en la Ciudad de México.*

Bajo el esquema de la municipalización, los municipios del Distrito Federal se apegarían a lo establecido en el artículo 115 Constitucional, por lo tanto, su gobierno y administración quedarían a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa. Las instituciones del gobierno municipal serían similares –aunque con características particulares- a las del resto de los municipios del país, conformándose de manera general por el Ayuntamiento, Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, es decir por un órgano colegiado electo de manera directa, por planillas y mediante un sistema de representación proporcional.

A continuación se describe brevemente cada uno de los integrantes del órgano colegiado del gobierno municipal:

***Ayuntamiento:*** Es el órgano supremo de decisión política y administrativa del municipio. Lo integran ciudadanos electos por votación popular directa; se integra por presidente, síndico y regidores.

***Presidencia Municipal:*** En esta institución descansa la primera autoridad municipal. Sus facultades y responsabilidades son de naturaleza política y administrativa. La presidencia municipal recae en un departamento municipal, que personifica la representación de la ciudadanía; simboliza la libertad y autonomía del municipio respecto a los poderes nacionales y estatales. Ejecutor directo de los acuerdos, tiene voto de calidad.

***Sindicatura:*** Personalizada en el síndico procurador. Tiene la representación legal para procurar la justicia en el municipio y para auxiliar al poder judicial del estado.

***Regidurías:*** Son los órganos del ayuntamiento que se materializan en los regidores, quienes son autoridades del municipio. Se organizan por materias: gobernación, obras públicas, desarrollo urbano, etc. Su función es de inspección y de vigilancia; participan y deciden respecto al destino del municipio.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Mejía Lira, José. Notas para el estudio de la administración pública estatal y

Las condiciones generales en que operarían los municipios en el Distrito Federal serían las siguientes: En cuanto a la duración del mandato de las autoridades Delegacionales, lo ideal es que sea de seis años. Con ello se pretende que la ampliación de su gestión facilite la formulación y aplicación de sus programas de trabajo a largo plazo, de tal manera que se les pueda dar continuidad y seguimiento, y coincidan con los del gobierno central. Esta medida estimularía la cooperación entre ambos órdenes de gobierno mejorando las condiciones de gobernabilidad y de eficiencia administrativa.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá tener facultad para declarar la desaparición o suspensión del ayuntamiento bajo criterios previamente establecidos, asimismo, determinará los casos en que procederá la renuncia del presidente municipal, teniendo facultad para definir los procedimientos de sustitución.

Los ayuntamientos del Distrito Federal tendrán facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de aplicación general en sus respectivas jurisdicciones, conforme a las bases normativas que establezca la Asamblea Legislativa.

Los ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para facilitar la prestación de servicios públicos, mediante la celebración de acuerdos o convenios en apego a la ley.

Uno de los propósitos para fortalecer el gobierno local del Distrito Federal, es activar la descentralización de recursos, de ahí que deberán administrar libremente su hacienda integrada por los bienes que les pertenezcan, de contribuciones e ingresos que la Asamblea Legislativa determine a su favor y de las participaciones federales correspondientes.

Al igual que en los estados, la Asamblea Legislativa para el caso del Distrito Federal, aprobará las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas. La aprobación del presupuesto de egresos se determinará en base a sus ingresos disponibles y las bases que se fijen para la asignación del presupuesto federal.

Con su propia autonomía, los municipios del Distrito Federal estarán facultados para las siguientes acciones (art. 115 Constitucional fracc. V):

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal,
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales,
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial,
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana,
- Otorgar licencias y permisos para construcciones, y
- Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

En cuanto a las implicaciones que originará el proceso de municipalización del Distrito Federal, el restablecimiento de los mismos y su división, demandará una gran creatividad y una ardua labor democrática, política y administrativa, derivada del contexto demográfico, económico, político y de infraestructura, principalmente. Es lógico que existirán municipios muy ricos y otros muy pobres, pero tendrán que superarse positivamente estas desigualdades a partir del planteamiento de acciones orientadas a lograr una equidad entre los mismos, para ello será necesario determinar la organización y facultades para una coordinación hacendaria entre los municipios y el gobierno central, a través de una legislación fiscal que regule esta materia.

Considerando que la delimitación original de las Delegaciones se realizó arbitrariamente y se ha caracterizado por su extensión y por no responder a las necesidades actuales de la sociedad; que cada vez crecen y rebasan en muchos de los casos la delimitación que hasta hoy mantienen. Probablemente sea necesaria la fragmentación y redefinición del espacio territorial de las Delegaciones para la creación de los municipios.

*El modelo de organización de las Delegaciones hace tiempo dejó de ser funcional para la administración de la ciudad. Aprobar una nueva división territorial implica revisar cuestiones que no se han discutido pública ni suficientemente y que deben evaluarse, tales como:*

- *Cuáles de las Delegaciones deben ser divididas y, cómo se efectuaría esta división territorial.*
- *Los tiempos: Decidir si la reorganización territorial se concreta antes o después de la elección del año 2000.*
- *La forma como se instrumentará la decisión, ya que el Estatuto de Gobierno (art. 109, 110 y 111) establece la creación de un comité que estudie la viabilidad de la reorganización, así como los objetivos y los criterios que deben considerarse.*
- *El costo financiero y el techo presupuestal para la creación de nuevas demarcaciones.*
- *Las relaciones laborales con los trabajadores del gobierno de la ciudad: ¿Creación de nuevas plazas, hay presupuesto, se redistribuye el personal?.*<sup>64</sup>

En la determinación del número de municipios y sus límites geográficos no solo deberán atenderse cuestiones formales; deberá tomarse en cuenta los límites reales de la convivencia ciudadana y la manera en que se comparten los problemas comunes de la ciudad. Para ello puede ser importante la identificación de los barrios, como ejes urbano-culturales que dan coherencia a la ciudad. Las Delegaciones y sus límites se han distinguido por ser tan formales como los distritos electorales para el Distrito Federal.

Así pues, debido a la continuidad geográfica que caracterizaría a los municipios del Distrito Federal, será imprescindible una coordinación zonal para el otorgamiento y mejoramiento de servicios públicos como

---

<sup>64</sup> Marván Laborde Ignacio. Op. Cit., p. 166.



transporte, agua potable, alcantarillado, seguridad, entre otros. En los que se requiere de una estructura integral y funcional para la planeación, prestación y mantenimiento de los mismos. Por su parte, los mercados, parques y jardines, licencias para construcción, usos del suelo, comercio, panteones, vialidades secundarias, equipamiento, alumbrado público, alcantarillado, entre otros, deberán estar bajo control directo de los habitantes de cada municipio a través del Ayuntamiento.

#### IV.1. Obstáculos a la municipalización del D.F.

La presencia de un partido de oposición en el gobierno del Distrito Federal, ha abierto el cauce a uno de los planteamientos que desde las dos últimas décadas ha estado latente en la sociedad y en las condiciones actuales, ha encontrado espacio y auge: La municipalización del Distrito Federal.

Retornar a la forma de organización política y administrativa que desde la época prehispánica tiene antecedentes<sup>65</sup> y en la época colonial e independiente predominó para la capital del país, ha desatado una gran polémica entre los partidos políticos y los distintos sectores sociales por la gran relevancia que cobra, ya que plantea un enfoque de organización diferente al existente desde 1928, fecha en que se suprime el municipio del Distrito Federal.

Los argumentos a favor son congruentes y razonables con la época actual; el Distrito Federal no puede bajo un gobierno central que dicta los lineamientos generales y particulares a través de planteamientos y acciones que considera convenientes, satisfacer plenamente las demandas que la sociedad capitalina requiere.

La capacidad de respuesta del gobierno central y de sus órganos desconcentrados como las Delegaciones ha sido rebasada, la gestión tradicional de las autoridades Delegacionales impuestas desde el centro ha demostrado su ineficiencia y su alto grado de corruptibilidad.

---

<sup>65</sup> Desde el enfoque de organización comunitaria para la distribución del trabajo y la generación de satisfactores en el entorno de una vida cotidiana, en la que existen lazos familiares y de vecindad.

La sociedad exige mayores espacios que le confieran y garanticen mayor participación en la determinación de acciones que dirigen el rumbo de su desarrollo. Por lo tanto, es necesario redefinir los esquemas de organización y modificar las instituciones públicas encargadas de la administración y del gobierno Delegacional.

La división política y administrativa del Distrito Federal debe dejar de ser Delegacional para dar pauta a la organización municipal, por ser esta, la base de la división territorial existente en los estados que conforman la República y por estar reconocida en la Constitución Política General. Empero, el restablecimiento de los municipios no será una labor sencilla, implica vencer distintos obstáculos, entre ellos reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Muchas de las opiniones en contra a la municipalización del Distrito Federal se originan como consecuencia del desconocimiento de la vida municipal en la Ciudad de México, lo cual hasta cierto punto es entendible, pues no hay que olvidar que a partir de 1928 desaparece la institución municipal, originándose con ello una falta de cultura política sobre el mismo y por ende, el desconocimiento de que un gobierno local se ocupa de asuntos locales y no tiene por qué trascender más allá, y que una autoridad electa a este nivel proporciona un sentido de pertenencia y de participación a través de sus representantes en las decisiones que afectan su entorno.

Desde este enfoque se entienden las posturas de algunos grupos sociales respecto a una falsa percepción de lo que pudiera ser un gobierno municipal en el Distrito Federal, consistente en el temor de que un gobierno poderoso en lo local obstaculice el desempeño del gobierno central, ello es un error, pues si fuera este el caso, frecuentemente se suscitarían conflictos entre estados y municipios, lo cual es raro que suceda, pues, se entiende que deben estar perfectamente establecidos sus ámbitos de competencia legal y jurisdiccional, además de que debe prevalecer la conciencia y disposición hacia la coordinación de acciones que impliquen la unión de esfuerzos hacia un interés general.

Comúnmente se ha restringido al municipio a una simple demarcación administrativa dejando al margen la importante visión de que constituye

una comunidad política, o sea se ha tomado más en cuenta el plano formal dejándose a un lado las relaciones sociales cotidianas que inyectan la organización social de vitalidad. Es necesario cambiar esta percepción para ver al presidente municipal no solo como administrador, sino también como dirigente político que goza de la simpatía y legitimidad de los miembros de su comunidad. Concebir al municipio como comunidad política y administrativa de manera complementaria, es un factor que facilitará la municipalización del Distrito Federal y su funcionamiento.

Otro de los obstáculos hacia la municipalización del Distrito Federal, tiene que ver con la complejidad que implica la continuidad geográfica y la interrelación permanente entre las zonas que conforman el Distrito Federal y los municipios del Estado de México, esta condición dificulta la atención de demandas y la prestación de servicios públicos a nivel local y metropolitano. Para superar esta situación, será necesaria la definición de acciones y estrategias conjuntas más allá de lo municipal en lo relativo a la prestación de servicios públicos como agua potable, alcantarillado, transporte, entre otros.

En muchas ciudades de los estados de la República Mexicana, existen zonas conurbadas formadas por municipios en los que no hay mayor problema con la administración de los servicios públicos como consecuencia de su continuidad geográfica, ya que desde la Constitución Política se sientan las bases para la coordinación metropolitana, esta coordinación no impide que un gobierno atienda los asuntos y prioridades de la población local.

La situación metropolitana no es un obstáculo insalvable, debe tenerse presente que para las políticas generales existen mecanismos de coordinación como los que se dan en cualquier ciudad conurbada de la República y del mundo.

Es obvio que la municipalización del Distrito Federal no será un proceso sencillo, requiere del esfuerzo de todos, sobre todo de las autoridades responsables de dirigir tan importante suceso. Es un trabajo arduo que no debe desarrollarse al azar, sino en un ambiente donde predomine la razón, por encima de las emociones. El reto es enorme, pero bien vale

la pena ante los beneficios sociales que podrán generarse como consecuencia de la administración y del gobierno local.

Al tenor de los argumentos a favor de la municipalización del Distrito Federal, se tiene que el gobierno municipal garantiza un contacto más estrecho entre el gobierno y la sociedad, por ello es deseable que un conglomerado de habitantes de una jurisdicción territorial pueda tener mayor cercanía con sus autoridades, lo que desde luego favorece los controles políticos y administrativos en la localidad.

Cualquier obstáculo que se imponga para retrasar o desvirtuar la iniciativa municipalizadora será en vano, pues el desarrollo de los acontecimientos ha demostrado el inminente camino hacia la democratización integral del Distrito Federal, iniciativa que se encuentra inserta en la corriente mundial a favor del reconocimiento de mayor autonomía de los gobiernos locales, a través de la descentralización de facultades y recursos; gobiernos que mantienen una relación directa y estrecha con los miembros de su comunidad, encontrando en ello un potencial que puede capitalizarse en el mejoramiento de la gestión local reflejada en la atención ciudadana y en el otorgamiento de servicios públicos de calidad.

#### IV.2. Algunos beneficios del restablecimiento municipal

El restablecimiento de la figura municipal en el Distrito Federal tendrá grandes beneficios, esta afirmación no es gratuita, se da como resultado de las reflexiones que se describen en los siguientes párrafos.

Un gobierno que emana de la comunidad para la que va a gobernar, adquiere un mayor compromiso social y por tanto invierte mayores esfuerzos para alcanzar objetivos que se traduzcan en beneficios reales para la colectividad. Como parte de una misma comunidad, los intereses individuales de los miembros del gobierno local en cierta medida también se verán afectados por las consecuencias que se generen con la implementación de políticas acertadas o mal determinadas, por ello será necesaria una planeación que tome como base las necesidades prioritarias que demanda la sociedad para ser atendidas a través de programas con fines colectivos que de ninguna manera anteponga el

interés particular, en sacrificio del bienestar de los habitantes de la comunidad.

En un gobierno municipal las relaciones sociales de la comunidad son fundamentales, ya que constituyen la base de la estructura social. En este sentido, la organización comunitaria representa un potencial de beneficios que pueden aprovecharse en el mejoramiento de las formas de organización de la sociedad, tal como lo demuestran los eventos de los sismos de 1985 y a través de la organización comunitaria para diversos festejos, por ello debe tenerse presente como una prioridad, plantear los cimientos para la organización y dirección de las instancias vecinales y comunitarias.

El gobierno municipal constituido en un Ayuntamiento integrado por representantes comunitarios electos por la misma comunidad, representa la opción más viable para canalizar las demandas de los ciudadanos hacia la materialización de obras y acciones concretas, así lo ha mostrado el funcionamiento de la figura municipal consagrada en el art.115 constitucional, como base de la división territorial y de la organización política de los estados integrantes de la federación.

A diferencia de la figura del Delegado, aún cuando éste deje de ser designado y sea electo por su comunidad, no ofrece las mismas expectativas en los beneficios que se generen bajo su desempeño, pues el gobierno queda en una sola persona sin contrapeso directo a su voluntad, mas que la misma opinión pública. En cambio, un gobierno municipal en el Distrito Federal no estaría en poder de una sola persona, sino en un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, cuya característica principal será su integración plural y representativa de las distintas fuerzas políticas de la comunidad, de este modo las autoridades municipales encuentran su contrapeso, lo que restringe la toma de decisiones arbitrarias que pone en peligro el bienestar social. De esta manera se tendrá un presidente auxiliado en la definición y ejecución de funciones, pero al mismo tiempo restringido en sus facultades por un grupo plural, lo cual repercute directamente en la democracia y como consecuencia en prácticas responsables, transparentes y honestas por parte de los miembros del Ayuntamiento.

*La elección directa del titular de un órgano unimembre excluye de participar en los gobiernos locales a fuerzas sociales y políticas importantes en la correlación de fuerzas. Decidir que finalmente el órgano es unimembre y no dotarlo de las estructuras de gobierno adecuadas a su representatividad y responsabilidad juega en contra de la pluralidad, la cooperación y la corresponsabilidad entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad, es decir, de la gobernabilidad democrática. Si la elección de una cabeza no se acompaña de la integración de un cuerpo colegiado, la acción del primero se deja prácticamente sin ningún contrapeso, salvo que se establezcan órganos de participación vecinal fuertes, representativos y con amplias facultades vinculatorias. Pero de establecerse órganos vecinales de ese tipo, la autoridad de la demarcación, aun siendo elegida por voto directo, no quedaría incorporada a una estructura representativa de gobierno sino sujeta a la presión de los grupos locales; a su vez, estos grupos quedarían sujetos al clientelismo que ha caracterizado a la administración de la Ciudad de México.<sup>66</sup>*

Otro aspecto fundamental que debe considerarse, es que la identidad social de los miembros del Ayuntamiento se fortalecerá con el cumplimiento de uno de los requisitos básicos para la conformación del mismo; tener residencia de un tiempo determinado e incluso ser originarios del municipio para el que se postulan, lo que implicará la asunción de compromisos directos con sus conciudadanos a los que habrá de rendir cuentas.

Mediante la municipalización del Distrito Federal se trata de garantizar un gobierno local con capacidad de resolver demandas ciudadanas, crear formas y permitir la participación directa de la población para superar los vacíos de representación vecinal. Desde esta óptica, la municipalización no es un fin en sí mismo, es el medio por el cual se pretende mejorar la gestión pública en el Distrito Federal, al aprovechar los beneficios de la reinstauración de la figura municipal con una mayor autonomía, una personalidad jurídica y un patrimonio propio, lo que

---

<sup>66</sup> Marván Laborde Ignacio. Op. Cit., p. 164.

ofrece mayores oportunidades al margen de maniobra de los gobernantes para procurar el interés y el bienestar colectivo.

#### IV.3. Una visión metropolitana del municipio en el Distrito Federal

Elevar el nivel de vida de los habitantes de la Ciudad de México como resultado de una mejor administración y una mayor participación ciudadana, para lograr que la ciudad funcione adecuadamente y predomine la justicia social, es el propósito y justificación primordial de la municipalización del Distrito Federal.

Al respecto es necesario destacar las relaciones complejas que se dan en la actualidad entre las Delegaciones y de éstas con los municipios conurbados del Estado de México, debido a la interconexión existente para atender demandas y proporcionar servicios públicos en espacios tan interrelacionados.

*En la zona metropolitana concurren jurisdicciones político-administrativas del Distrito Federal y del Estado de México: 16 delegaciones y 27 municipios mexiquenses. Además, en su contorno rural inmediato concurren 40 municipios del Estado de México. Ello trae consigo una compleja problemática en las tareas de coordinación entre gobiernos, así como en el establecimiento de enfoques unitarios y coherentes en las funciones de gestión y concertación social que realizan cada una de estas autoridades.<sup>67</sup>*

Por sus características demográficas, culturales, desarrollo de infraestructura y actividades socioeconómicas, entre otras, los municipios del Distrito Federal se clasificarían dentro de los municipios metropolitanos, cuya característica primordial es la gran complejidad en su organización interna para asumir las condiciones necesarias y favorables que faciliten la diversidad de actividades que han de desempeñar, para proporcionar los servicios públicos y atender las demandas de la sociedad, teniendo en cuenta la responsabilidad y el compromiso de servir con honradez y disponibilidad.

---

<sup>67</sup> Roque Alvarez, Artemio. "Análisis y propuestas de coordinación metropolitana para la ciudad de México" en: Gobierno y Administración Metropolitana. Op. Cit., p.46.

La interacción permanente entre las demarcaciones del Distrito Federal y de ellas con los municipios conurbados del Estado de México, obliga a pensar en arreglos institucionales acordes con la problemática de una ciudad y una sociedad altamente relacionados; que no reconoce límites geográficos en su funcionamiento interno y cotidiano.

Con la municipalización del Distrito Federal será indispensable, el establecimiento de instancias de coordinación municipal al interior del Distrito Federal, que normen y regulen la administración y operación de servicios públicos de manera unificada. Respecto a las relaciones entre las jurisdicciones territoriales del Distrito Federal con los municipios conurbados, la cooperación y la coordinación será el principio rector que las regule. Esta consideración está contemplada en la Constitución General, donde se establece lo siguiente:

*Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, estados y municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (art. 115 Constitucional fracción VI). Por tanto, la coordinación metropolitana no es un obstáculo insalvable.*

Además de lo que establece la Constitución Política, es necesaria una conciencia que tenga presente la condición metropolitana, mediante la cual, se reconozca la magnitud de las implicaciones y el compromiso para analizar y discutir las alternativas más viables que ofrezcan la atención inmediata y con calidad de las demandas ciudadanas, en aquellas cuestiones que afecten a dos o más circunscripciones territoriales, siendo necesaria una planeación integral entre las mismas a través de instancias en las que se determinen acuerdos consensuados en los asuntos de interés común. Estas instancias pueden ser grupos de trabajo como comités, consejos y asociaciones, entre otros, donde deberá predominar el respeto, la tolerancia, la pluralidad, la apertura y sobre todo la voluntad política en la que deben evitarse con todo rigor, la anteposición de intereses particulares en detrimento del bienestar de la sociedad que habita los espacios conurbados. Se debe pasar de una



visión sectorial, desarticulada y desigual al interior del Distrito Federal y de éste con el Estado de México, hacia una visión de gobierno que reconozca el carácter metropolitano de la ciudad y su entorno.

En resumen, puede decirse que el restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal conlleva al interior de cada uno, un arreglo interno derivado del acuerdo político, jurídico y administrativo entre el gobierno central y éstos. En el aspecto externo el principal factor a considerar será la continuidad geográfica entre éstos y los municipios conurbados, lo que hará necesaria la creación de organismos de coordinación mediante los cuales se concierte la administración, la normatividad y la regulación de diferentes aspectos, de tal manera que se instrumente una política general para proporcionar los servicios públicos desde un enfoque complementario y no excluyente. Para ello será necesario mantener una estrecha comunicación sobre los aspectos más apremiantes para adoptar mediante criterios unificados, soluciones comunes.

Será imprescindible que los gobiernos municipales del Distrito Federal tengan una conciencia metropolitana, en la que no exista el temor de que su autonomía se verá afectada si atienden algunos servicios de manera coordinada. Los municipios conurbados deberán asumir con responsabilidad esta disposición, ya que la demanda de servicios de la población que habita esta amplia zona hace imprescindible el surgimiento de mecanismos de coordinación y concertación que faciliten el otorgamiento oportuno y eficaz de éstos.

Asimismo, es importante no dejar de lado una visión megalopólica ante el desbordamiento de la mancha urbana del Distrito Federal que va del Estado de México, hacia los Estados de Morelos, Hidalgo y Querétaro, en la que la coordinación intergubernamental será condición fundamental para tratar de incidir en el porvenir de la gran megalópolis. La problemática que se presenta es cada vez más aguda y requerirá de soluciones que no sólo incumban a la zona metropolitana, sino a un espacio y alcance más amplio en el que confluya una planeación y desarrollo integral, que proporcione beneficios para todos los habitantes de esa región.

## CONCLUSIONES

### I

Antes de la conquista, durante el virreinato, en las primeras etapas del México independiente y en la actualidad, la Ciudad de México ha sido el centro donde se efectúan las principales actividades relacionadas con la vida política, económica, social y cultural del país, constituyéndose en el motor que impulsa los cambios y marca el rumbo de su desarrollo. Su importancia y trascendencia radica en su condición de asiento de los Poderes de la Unión, situación que pareciera haberle favorecido a sus habitantes.

La presencia de los Poderes Federales en el territorio de la Ciudad de México ha limitado hasta hace poco, los derechos políticos de sus habitantes y el desarrollo del gobierno local, el que estuvo por mucho tiempo reducido a una instancia meramente administrativa.

Desde su creación, el Distrito Federal como sede de los Poderes Federales, surgió bajo condiciones de excepción con relación a la estructura y funcionamiento de los Estados miembros de la Federación.

Las principales características que distinguieron marcadamente la organización política y administrativa del Distrito Federal del resto de los estados, fue la designación de su gobierno, por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, la desaparición del régimen municipal y la inexistencia de un órgano legislativo equiparado a un Congreso local, conculcando con ello, los derechos políticos de sus ciudadanos.

Las constantes críticas a la insuficiente capacidad de respuesta y a la ineficiente estructura del gobierno de la ciudad -principalmente a partir de 1985-, dieron pauta al reconocimiento gubernamental de transformar las instituciones políticas y administrativas del Distrito Federal, para adecuarlas a las demandas ciudadanas por democracia y eficiencia en la gestión.

Las modificaciones a la estructura orgánica y funcional del Distrito Federal se iniciaron a partir de 1988. De 1928 a 1987 se vivió la etapa más limitativa de los derechos políticos de los ciudadanos de este lugar,

ya que antes de la supresión del régimen municipal (1928), a pesar de que el gobierno del Distrito Federal era designado, los habitantes de cada municipio elegían a los miembros de su gobierno más cercano: El Ayuntamiento Municipal.

En 1987 se pone en marcha un proceso gradual de Reformas Políticas a la organización del Distrito Federal, de ahí que para 1988 se crea la Asamblea de Representantes, actualmente la Asamblea Legislativa, se modifica el procedimiento para designar al gobierno central derivando en la elección directa del Jefe de Gobierno en 1997, y la futura elección directa de los Delegados en las demarcaciones territoriales (Delegaciones) para el año 2000.

Bajo esta apreciación, la transformación orgánica y funcional de las instituciones políticas y administrativas del gobierno del Distrito Federal ha registrado un avance paulatino hacia su democratización integral. No obstante, aún existen temas pendientes para la consecución plena de la misma.

## II

No se puede negar el camino recorrido en el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. Por primera vez en su historia existe un Jefe de Gobierno electo por los mismos, el que surge de un partido de oposición, dando mayor significado a tal acontecimiento.

De ser una entidad sin capacidad para sus habitantes de elegir a sus autoridades locales, ahora los ciudadanos del Distrito Federal tienen autoridades locales elegidas directamente, lo cual representa un importante avance en la construcción de una vida democrática para los habitantes de esta ciudad.

Si bien esto tiene un alto impacto democrático y rompe los esquemas tradicionales en que se daba el gobierno para el Distrito Federal, aún quedan resabios que acotan la autonomía de sus autoridades locales. Lo anterior es evidente al existir algunos rubros que son prerrogativas exclusivas del Presidente de la República y del Congreso de la Unión, quedando supeditadas en ciertos casos las autoridades locales a la voluntad federal.

Después de la ampliación de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad, hoy el reclamo es por la ampliación de autonomía que ceda a las autoridades locales un margen amplio de acción que facilite su trabajo en el cumplimiento de los compromisos sociales y en la satisfacción de sus demandas.

Por ello, en las mesas de trabajo de la Reforma Política del Distrito Federal, salieron a debate temas que han levantado una gran controversia y que no son ninguna novedad: La creación del Estado 32 en el territorio del Distrito Federal, la municipalización del mismo y la instauración de un Congreso local, como figuras jurídico-administrativas que garanticen el ejercicio autónomo de las autoridades locales.

Las fuerzas políticas de oposición y la sociedad civil proclaman una organización jurídica y administrativa para el Distrito Federal, similar a la de los Estados de la República.

### III

La creación del Estado 32 en el territorio del Distrito Federal es un planteamiento histórico propuesto por el constituyente de 1857. Dicha creación quedaba sujeta a una condición importante: Llevar a otro lugar la sede de los Poderes Federales. Desde entonces han existido argumentos a favor y en contra, manteniéndose presente la polémica. La que cobra mayor auge en los últimos años.

Independientemente de los argumentos, el rumbo de los cambios ha marcado el camino hacia la conformación de un Estado en lo que hoy es el Distrito Federal; muchos de los pasos ya se han dado, entre ellos la existencia de autoridades electas directamente por la sociedad.

El establecimiento del Estado 32 en el Distrito Federal tiene por lo menos tres serias implicaciones. Primera, respetar el precepto constitucional de trasladar a otro lugar el asiento de los Poderes Federales, es sumamente difícil, pues se necesita la erogación de fuertes cantidades de recursos, que en este momento son más necesarios y serían más redituables si se invierten en la planta productiva o en el gasto social. Segundo, trasladar los Poderes fuera de la Ciudad de México, significa llevar el problema de la conculcación de los derechos políticos de sus habitantes y la dependencia de las

autoridades locales a otro lugar del país, repitiéndose la misma situación. Tercero, la tradición e historia que guarda el espacio en que *actualmente se asientan los Poderes Federales, no se puede soslayar y difícilmente sustituir.*

Una opción viable es la conversión del Distrito Federal en un Estado en el que *concurran los poderes locales y federales. No hay razones que justifiquen la inconveniencia de que concurran ambos poderes; así como en los Estados coexisten en la capital del mismo los poderes estatales y municipales sin mayor problema, asimismo pueden coexistir las autoridades locales y federales sin ninguna contradicción, siempre y cuando se delimiten claramente sus competencias y atribuciones para evitar controversias. Ello se refleja de alguna manera en la organización actual del Distrito Federal, que aún sin convertirse en un estado, existe la concurrencia de los poderes locales y federales en el que se han ido delimitando minuciosamente sus competencias.*

La creación del Estado 32 en el territorio del Distrito Federal o la *conversión de éste en un estado, es un reto difícil de lograr en el corto plazo, pues llevará tiempo de análisis, reflexión, estudio, discusiones, para lograr acuerdos de ser posible unánimes entre las fuerzas políticas y organismos sociales, para que de manera consciente se llegue a la definición de procedimientos democráticos a través de los cuales se determinen las líneas de acción que garanticen la realización de tan importante acontecimiento de interés y alcance local y federal. Asimismo, se necesita de gran voluntad política para ceder espacios y mayor autonomía. La realización de cualquiera de las dos opciones requiere necesariamente efectuar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

#### IV

La demanda social expresada por las fuerzas políticas de oposición *sobre la creación del Estado 32 en el Distrito Federal, es consecuencia de las inconformidades sobre las ineficiencias administrativas en la atención de las demandas sociales y la prestación de servicios públicos, de la existencia y propagación de vicios como la corrupción, el nepotismo y la falta de compromiso social de las autoridades,*

principalmente de las Delegacionales, quienes tienen el contacto directo con la sociedad.

Asimismo, los problemas cotidianos que se viven en la ciudad (aunque no son exclusivos de ella) reportan cada día cifras alarmantes: Altos índices de delincuencia, inseguridad pública, desempleo, niños de la calle, contaminación ambiental, comercio en la vía pública, problemas de transporte y vialidad, entre otros.

Si bien es cierto que se trata de problemas complejos que se han originado hace tiempo y no es fácil combatir, su existencia y aumento reflejan la incapacidad de las instancias de gobierno para resolverlos. Corresponde principalmente a las instancias Delegacionales la gestión directa de las demandas y la atención de los problemas cotidianos. Esto no significa que el resto del gobierno no tenga injerencia, por el contrario, se requiere de una sinergia para determinar acciones que combatan los problemas.

El Distrito Federal requiere de una transformación en su organización política y administrativa, no es precisamente indispensable que se le dé el rango de Estado, lo que se requiere aparte de la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos, la elección directa de las autoridades locales y el reconocimiento de mayor autonomía a las mismas, es una descentralización de atribuciones y recursos a las instancias del gobierno Delegacional para fortalecerlas en su interior y que con ello adquieran la capacidad para responder en tiempo y forma a las demandas sociales. La realización y consolidación de un proceso de tal magnitud derivaría en la municipalización del Distrito Federal, es decir en la conversión de las actuales Delegaciones en municipios.

La problemática que se vive en el Distrito Federal no se resolverá si se sigue pensando que la solución está sólo en manos de las autoridades como únicos responsables. La responsabilidad recae en todos los habitantes de la ciudad, por ello se debe fomentar la conformación de lazos e identidades sociales para cambiarlos y luchar contra el individualismo y el egoísmo. Se debe echar mano de la organización comunitaria para enfrentar los problemas cotidianos.

La figura municipal es una instancia donde la organización comunitaria encuentra mayor auge y canales de participación. Mediante esta figura se tiene la posibilidad de activar el potencial de desarrollo que una comunidad puede alcanzar cuando se une y se compromete en la solución de los problemas que le aquejan, prueba de ello es la organización que se dio a raíz de los sismos de 1985 y la que se da para la organización de festividades religiosas.

Determinar los problemas prioritarios con la participación de la comunidad es elemental, el compromiso de ella y de las autoridades es fundamental para lograr con éxito la solución de los mismos. Asimismo, es importante reconocer los recursos propios de la comunidad y a partir de ellos definir alternativas de solución, para encauzar los esfuerzos de la misma hacia un propósito común utilizando dichos recursos para impulsar su desarrollo.

Los recursos pueden aprovecharse de mejor manera si se involucra a la comunidad en la aplicación de los mismos, con base en proyectos compartidos de desarrollo integral orientados a la autogestión. De este modo se pretende ampliar los espacios de participación social en las decisiones que les afectan, desde un espacio más cercano a la sociedad, aprovechando las formas de organización comunitaria o de barrios, a través de la figura municipal.

El restablecimiento de los municipios en el Distrito Federal no es una tarea sencilla, conlleva la inversión de largas jornadas de trabajo para adecuar el marco jurídico que sustente este arreglo organizacional, así como de la voluntad política para reconocer la capacidad del gobierno (Delegacional) para adquirir mayores facultades y recursos que faciliten y fortalezcan su gestión.

El restablecimiento municipal es una alternativa viable que no rompe con la tradición constitucional y no pone en riesgo la estabilidad del Distrito Federal y la del país, ya que contribuye a la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal igualándolos a los del resto de los ciudadanos de la República con la existencia de instituciones democráticas.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

### I. BIBLIOGRAFÍA

Acosta Cázares, Daniel, Aguilar Villanueva, Olmedo Raúl, et al. El municipio en México. Archivo General de la Nación-CEDEMUN-Secretaría de Gobernación. México, 1996.

Altamira y Crevza, Rafael et al. Contribuciones a la historia municipal de América. Instituto Panamericano de Geografía e Historia (Estudios de Historia). México. 1951.

Alvarez, Lucía ( coordinadora). Participación y democracia en la Ciudad de México. La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM. México, 1997.

Bassols Batalla, Angel y Gloria González Salazar. Zona metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político. UNAM, México, 1993.

Cabrero Mendoza Enrique et al. La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. CIDE-Porrúa, México, 1995

Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador). Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos de México. CIDE, México, 1996.

Calzada Padrón, Feliciano. Derecho constitucional. Harla. México. 1990.

Castelazo José R. Ciudad de México: Reforma posible. Escenarios en el porvenir. INAP. México. 1992.

Cisneros Sosa, Armando. La ciudad que construimos: registro de expresión de la Ciudad de México 1920-1976. UAM-Iztapalapa. 1993.

DDF. El Distrito Federal y sus Delegaciones. DDF, México, 1994.

Espinoza, Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado



de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. IAPEM, México, 1996.

Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Porrúa. México. 1983.

Gamboa de Buen, Jorge. Ciudad de México: Una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

García del Castillo, Rodolfo. Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. CIDE, México, 1994.

Garracho, Carlos/ Jaime Sobrino (coordinadores). Sistemas metropolitanos: Nuevos enfoques y perspectivas. Sedesol/Colegio mexiquense, México, 1996.

González Casanova, Pablo. Distrito Federal, gobierno y sociedad civil. Ediciones El Caballito. México. 1987.

González Fernández, José A. (compilador). Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia. M.A. Porrúa-PGJ. México. 1997.

González Oropeza, Manuel. El federalismo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1995.

Gortari Rabiela, Hira de y Reyna Hernández. La Ciudad de México y el Distrito Federal: Una historia compartida tomo 1. DDF- Instituto de investigaciones José María Luis Mora. México. 1988.

Guillén López, Tonatiuh. Gobierno municipal en México entre la modernización y la transición política. Colegio de la Frontera Norte, México, 1996.

Gutiérrez Salazar y Solís Acero. Gobierno y administración pública del Distrito Federal en México. INAP. México, 1985.

Mejía Lira, José. Notas para el estudio de la administración pública estatal y municipal en México. CIDE. México, 1991.

Merino, Mauricio (coordinador). En busca de la democracia municipal: la

participación ciudadana en el gobierno local mexicano. El Colegio de México, México, 1994.

Millet Díaz, Carlos. Algunas consideraciones sobre el gobierno del Distrito Federal (Tesis de Derecho). Instituto Tecnológico de México. México, 1987.

Molina Martínez, Miguel. El municipio en América: aproximaciones a su desarrollo histórico. Unión Iberoamericana de Municipalistas-Adhara. Granada, 1996.

Monroy Castillo, María Isabel. Guía de las actas de cabildo de la ciudad de México. 1601-1610. DDF-Universidad Iberoamericana. México. 1988.

Montes de Oca Navas, Elvia (coordinadora). Temas municipales. El Colegio Mexiquense, México, 1993.

Moral Padilla, Luis. Notas de derecho constitucional y administrativo. Mc Graw Hill. México. 1997.

Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. Porrúa. México, 1985.

Osborne, David y Ted Gaebler. Un nuevo modelo de gobierno: Como transformar el espíritu empresarial al sector público mexicano. Gernika, México, 1994.

Perlo Cohen, Manuel (compilador). La modernización de las ciudades en México. UNAM, México, 1990.

Quiroga Leos, Gustavo. Organización y métodos en la administración pública. Trillas, México, 1998

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. Distrito Federal, gobierno y sociedad. El Caballito. México. 1987.

Roel Rodríguez, Santiago. Estrategia para un gobierno competitivo: Como lograr una administración pública de calidad. Ediciones Castillo, Monterrey, 1996.

Salazar Toledano, Jesús. La reforma política del D.F. INAP, México, 1996.

Sayeg Helú, Jorge. La creación del Distrito Federal. DDF-Colección Popular Ciudad de México. México. 1975.

Senties E., Yolanda. Organización de la participación ciudadana municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales-SEGOB, México, 1987.

Serra Rojas Andrés. Derecho administrativo. Porrúa. México. 1985.

Teixeira Machado, José. Teoría y práctica del ordenamiento municipal. Fundasao G. Vargas, Brasil, 1962.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Porrúa. México. 1990.

Tovar de Arechederra, Isabel y Magdalena Mas (coordinadores). Ensayos sobre la ciudad de México Tomo I, II, III y IV. DDF-Universidad Iberoamericana.- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México, 1994.

Ugarte Cortés, Juan. La reforma municipal. Porrúa, México, 1985.

Valle Arizpe, Artemio de. Historia de la Ciudad de México según los relatos de sus cronistas. DDF. México, 1988.

Vázquez, Héctor. El nuevo municipio mexicano. SEP, México, 1986.

Ward M., Peter. México: Una megaciudad. CNCA-Alianza, México, 1991.

Woldenberg, José et al. La reforma electoral de 1996: Una descripción general. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.

Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad de México. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Ziccardi, Alicia (coordinadora). La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas. UNAM-IIS. México, 1995.

## **II. DOCUMENTOS JURÍDICOS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Código Electoral del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

## **III. PROGRAMAS DE GOBIERNO**

Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Gobierno del Distrito Federal. Junio 1998.

## **IV. HEMEROGRAFÍA**

Cuadernos de información básica delegacional. INEGI-DDF. México, 1990.

Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Posiciones iniciales de los partidos políticos. Asamblea de Representantes del D.F. México, 1992.

Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. El gobierno de la Ciudad de México 1524-1992. DDF. México, 1992.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Año II, tomo III, núm. 2 periodo extraordinario, XXXIII legislatura 1928.

Diplomado nacional política pública y gestión local. CNCPAP, México, 1996.

Documento división territorial del Distrito Federal de 1810-1995. INEGI, México, 1997.

Gaceta mexicana. Administración pública estatal y municipal: modernización administrativa. INAP. México, 1997.

Glosario de términos administrativos. Presidencia de la República. México. 1982.

Memoria del seminario internacional: El municipio y sus retos en la transición democrática. Centro de Servicios Municipales- Federación of Canadian Municipalities México, 1995.

Periódico la afición, 19 de febrero de 1998.

Periódico el financiero, 28 de abril de 1996.

Periódico el financiero, 27 de junio de 1997.

Periódico el financiero, 5 de abril de 1998.

Periódico la jornada, 23 de marzo de 1993.

Periódico la jornada, 18 de junio de 1993.

Periódico la jornada, 24 de junio de 1993.

Periódico reforma, 23 de octubre de 1998.

Periódico reforma, 03 de octubre de 1998.

Revista cambio político: Organó informativo del PAN en el D.F. Marzo 1998, No. 44.

Revista de administración pública. Gobierno y administración metropolitana. No. 83. INAP. México. 1992

Revista del colegio. Ciencia política y administración pública, Gobierno Local. CNCPAP, México, 1995.

Revista coyuntura No. 82. Quinta Epoca. Septiembre-octubre 1997.

Revista coyuntura No. 83. Quinta Epoca. Noviembre-diciembre 1997.

Revista coyuntura No. 86. Quinta Epoca. Mayo-julio 1998.

Revista coyuntura. Una propuesta de gobierno democrático para la ciudad (documento mimeografiado).

Revista crónica legislativa. No. 10. Poder Legislativo Federal. México. Agosto-septiembre 1996.

Revista diálogo y debate de cultura política: Reforma Política del Distrito Federal. Año 2 Nos. 5 y 6, julio-diciembre 1998.

Revista este país. Abril, 1992.

Revista gobierno y administración municipal en México. Secretaría de Gobernación/Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México, 1993.

Revista del IAPEM. Administración municipal. IAPEM. México, 1991.

Revista del IAPEM. Gestión de las grandes ciudades. IAPEM, México, 1992. Revista del IAPEM.

Revista del Senado de la República. Enero-marzo 1998. Vol. 4, No. 10. Senado de la República LVII Legislatura. México.

Revista sociedad y municipio (expresión de la localidad). No. II. México, Marzo, 1998.