

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**ESTUDIOS INSTITUCIONALES SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA :

***FAUSTO DELGADILLO RODRÍGUEZ***

**COMITÉ TUTORAL**

DR. CARLOS SIRVENT GUTIÉRREZ  
DRA. ALICIA ZICCARDI CONTIGIANI  
DR. VÍCTOR MANUEL MUÑOZ PATRACA

**JURADO EVALUADOR**

DR. FERNANDO PÉREZ CORREA  
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ  
DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA  
DR. ARIEL RODRÍGUEZ KURI

MÉXICO DF, MARZO DE 2005



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Dedico esta tesis a mis padres: Fausto Delgadillo Delgadillo (+) y Rosa María Rodríguez Santa María.

A mi esposa e hijo: Araceli Ortiz y Julio César Delgadillo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, pilar fundamental de la educación en México.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y a todos los profesores e investigadores que intervinieron en mi formación profesional a través de la licenciatura, maestría y finalmente doctorado. A todos ustedes, gracias.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
 <b>Capítulo I</b> MARCO CONCEPTUAL	
1.1 Sobre el Estado y el Gobierno	16
1.1.2 Origen del estado	16
1.1.3 Diferencia entre gobierno y régimen político	19
1.2 Sobre las Formas de Gobierno	23
1.2.1 Clasificación	24
1.2.2 Democracia y representación	25
1.2.2.1 Elementos de la democratización	35
1.2.3 Acerca del federalismo	36
1.2.3.1 Montesquieu	37
1.2.3.2 Toqueville y los EUA	38
1.2.3.3 Intento de definición	40
1.3 Sobre las Formas de Estado	42
1.3.1 Características del estado federal	43
1.3.1.1 Diferencia entre soberanía y autonomía	50
1.3.1.2 ¿Existe la cosoberanía?	56
1.3.1.3 Estados miembros de la federación	59
1.3.1.4 Entidad federativa	60
1.3.1.5 Distrito Federal	61
1.3.2 Acerca de la confederación	62
1.4 Sobre la Centralización y Descentralización del Poder	64
1.4.1 Tipos de descentralización	66

**Capítulo II**  
SOBRE CIUDADES CAPITALES DE PAÍSES FEDERALES

2.1 Estados Unidos de América	72
2.1.1 Washington DC	72
2.2 Argentina	82
2.2.1 Buenos Aires	82
2.3 Alemania	94
2.3.1 Berlín	101
2.3.2 Hamburgo	108
2.3.3 Bremen	110
2.3.4 Bonn	112
2.4 Austria	115
2.4.1 Viena	121
2.5 Suiza	127
2.5.1 Berna	133

**Capítulo III**  
ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE LA CREACIÓN DEL  
DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO

3.1 Fundación del Estado Federal Mexicano (1824)	136
3.1.1 Epílogo	149
3.2 Creación del Distrito Federal (1824)	152
3.3 Debates Legislativos (1824)	154
3.3.1 Propuesta de traslación de poderes a Querétaro	155
3.3.2 Falta de recursos	156
3.3.3 ¿Es necesario un Distrito Federal?	160
3.3.4 Negativa del Estado de México	163
3.3.5 Negativa del ayuntamiento de la ciudad de México	165
3.3.6 Epílogo	167

**Capítulo IV**  
**MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

4.1 Aspectos Jurídicos	169
4.1.1 Disposiciones generales	170
4.1.2 Facultades del congreso de la unión	172
4.1.3 Facultades de la suprema corte de justicia	174
4.1.4 Facultades del presidente de la república	175
4.1.5 Facultades de la asamblea legislativa	176
4.1.6 Elección directa del jefe de gobierno	181
4.1.7 Facultades y obligaciones del jefe de gobierno	183
4.1.8 Remoción del jefe de gobierno	186
4.1.9 Faltas y licencias del jefe de gobierno	188
4.1.10 Tribunal superior de justicia	189
4.1.11 Tribunal de lo contencioso administrativo	193
4.1.12 Procurador general de justicia	193
4.1.13 Mando de la fuerza pública	194
4.1.14 Comisiones metropolitanas	197
4.1.15 Autoridades electorales	199
4.2 La Organización Administrativa del DF	201
4.2.1 Sobre las Delegaciones Políticas	210
4.3 Instrumentos de Participación Ciudadana	218
4.3.1 El plebiscito	219
4.3.2 El referéndum	220
4.3.3 La iniciativa popular	222
4.3.4 La consulta vecinal	223
4.3.5 La audiencia pública	223
4.3.6 Colaboración vecinal, quejas y recorridos	224
4.3.7 Los comités vecinales	225

## **Capítulo V**

### **EL ENTORNO FINANCIERO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

5.1 Panorama general	229
5.2 Sistema nacional de coordinación fiscal	232
5.3 Endeudamiento	239
5.4 Ingresos del DF	241
5.5 Egresos del DF	244
5.6 Rumbo a la autonomía financiera	247
5.7 PIB DF y nacional	251

## **Capítulo VI**

### **MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO DE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS**

6.1 Aspectos Jurídicos de los Estados Federados	256
6.1.1 Aspectos administrativos y financieros	261
6.2 Sobre el Municipio	268
6.2.1 Autonomía política	272
6.2.2 Autonomía administrativa	274
6.2.3 Autonomía financiera	280
6.2.4 Sobre el financiamiento de los municipios	282
6.3 El Municipio como Forma de Descentralización	287
6.3.1 Beneficios de la descentralización	289
6.4 Comparación entre DF y Estado Federado	293
6.5 Comparación entre Delegación y Municipio	296

**Capítulo VII**  
REFORMAS Y PROYECTOS SOBRE EL GOBIERNO  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

7.1 Primeras iniciativas de los partidos políticos	299
7.2 Reforma de 1987	302
7.3 Reforma de 1993	306
7.4 Reforma de 1996	312
7.5 El seminario de especialistas	317
7.6 Reforma de 1999	322
7.7 Proyecto de reforma de 2001	326

**Capítulo VIII**  
ESCENARIOS SOBRE LA REFORMA POLÍTICA DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

8.1 Mayor autonomía a los órganos de gobierno	335
8.1.1 De las bases de organización	335
8.1.2 De la asamblea legislativa	336
8.1.3 Del jefe de gobierno	338
8.1.4 De la autoridad judicial	339
8.1.5 De la seguridad pública	339
8.1.6 De las delegaciones políticas	340
8.1.7 De la participación ciudadana	342
8.1.8 Otros aspectos	342
8.2 Conversión del DF en ciudad-estado	343
8.2.1 Sobre el federalismo europeo	343
8.2.2 Condiciones políticas	345
8.2.3 Condiciones jurídicas	346
8.2.4 Condiciones financieras	349
8.2.5 Algunas ventajas	350



8.2.6 Algunas reformas legales	351
8.3 Gobierno Metropolitano	353
CONCLUSIONES	355
BIBLIOGRAFÍA	368
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS	382

## INTRODUCCIÓN

Desde la fundación del Distrito Federal en 1824, se convino que la ciudad de México sería el Distrito Federal y sede de los Poderes de la Unión. Asimismo, se acordó que sería el Congreso General el encargado de ejercer las atribuciones del Poder Legislativo en ese territorio.

Desde entonces existe en la ciudad de México un régimen político de excepción, cuya consecuencia inmediata fue la supresión de importantes derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal. Entre estos se encuentran: no poder elegir gobernador ni congreso local como el resto de los habitantes de los estados de la República. No obstante, siguieron efectuándose elecciones de los ayuntamientos en los pueblos comprendidos en el Distrito Federal.

Los intentos por modificar el régimen jurídico del DF, han sido constantes a través del tiempo. Como por ejemplo, la propuesta que se presentó en 1827 ante la Cámara de Diputados sobre la creación de una Constitución para el Distrito Federal y territorios federales, tratando de asemejarla lo más posible al resto de los estados de la federación. Propuesta que no prosperó.<sup>1</sup>

La discusión acerca del lugar que debería de elegirse como residencia de los poderes federales, es un problema que se planteó desde la misma fundación del estado federal en 1824, presentándose nuevamente en los debates del constituyente de 1856-57.

El constituyente de 1856-1857 exploró la posibilidad del eventual traslado de los poderes federales a otro estado de la República. Situación que no ocurrió. Pero dejó asentado en la Constitución Federal en su artículo 46, la creación del Estado del Valle de México, que se formaría con el territorio del Distrito Federal; pero la

---

<sup>1</sup> González Oropeza, Manuel, *Dictamen de la comisión especial de la Cámara de Diputados para formar la Constitución del Distrito y Territorios de la federación*, en “Digesto Constitucional Mexicano, La Constitución del Distrito Federal”, Tribunal Superior de Justicia del DF, México, 2000, pp. 274-297.

erección sólo tendría efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladasen a otro lugar.<sup>2</sup>

Posteriormente, a principios del siglo XX, Venustiano Carranza presentó un proyecto de Constitución federal, en donde suprimía el sistema municipal del Distrito Federal, substituyéndolo por un régimen de comisionados, los que serían nombrados y removidos por el ejecutivo federal. El constituyente de 1916-1917 rechazó el proyecto de Carranza respecto a este punto.<sup>3</sup>

Poco después, en octubre de 1918, Carranza presentó otro proyecto de reforma constitucional, en el que insistió en la supresión de los municipios en el DF. Los municipios hicieron oír su voz y Carranza fracasó por segunda vez.<sup>4</sup>

Sin embargo, lo que no pudo conseguir Carranza lo consiguió Álvaro Obregón en 1928, a través de un grupo de diputados adeptos a él, en donde por medio de una reforma constitucional se suprimió definitivamente el régimen municipal en el Distrito Federal y territorios federales.

No obstante, el nuevo arreglo institucional de la capital del país no fue del todo antidemocrático. Se señaló en la Constitución que el gobierno del Distrito Federal quedaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Dicho órgano fue el Departamento del Distrito Federal, cuyo titular era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Es así, como a través de este funcionario y organismo, el Presidente ejercía el gobierno en el Distrito Federal.

El anterior mecanismo, suscitó reiteradas críticas por considerar que los capitalinos no tenían el derecho de elegir a su gobernante, como en el resto de las entidades

---

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Constitución de 1857*, en “Leyes Fundamentales de México, 1808-1998”, Porrúa, México, 1998, pp. 606-629.

<sup>3</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, UNAM, México, 1996, p. 138.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 139.

federativas. Sin embargo, no hay que olvidar que el Presidente era electo por voto directo de la población, por consiguiente, al elegir Presidente se elegía al mismo tiempo al gobernante del Distrito Federal. Lo anterior, bien podría considerarse como una elección indirecta del gobernante capitalino.

Ya en pleno siglo XX, desde la década de los sesenta, los partidos políticos de oposición han venido presentando diversas propuestas para reformar el régimen jurídico del Distrito Federal. Como ejemplos, llama la atención la iniciativa del Partido Popular Socialista, presentada ante la Cámara de Diputados en 1965, para promover el establecimiento del Estado 32 de la federación. Años más tarde, en 1986, diversos partidos de oposición: Partido Socialista Unificado de México, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Mexicano de los Trabajadores, Partido Demócrata Mexicano y Partido Acción Nacional, presentaron una iniciativa de ley insistiendo en la creación del Estado de Anáhuac en el territorio del Distrito Federal. Ninguna de estas propuestas prosperó.

Mucho se ha dicho sobre la reforma política del Distrito Federal, sin embargo, el proceso de reformas que inicio en 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes, continuó con dos reformas políticas consecutivas en 1993 y 1996, cuyas características principales fueron: a) la creación de un gobierno local a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos de gobierno del DF; b) creación de un Estatuto de Gobierno; c) otorgamiento de facultades legislativas restringidas a la Asamblea Legislativa; d) elección directa del Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales; terminando así con 172 años de imposición en cuanto a la elección del gobernante capitalino, si tomamos en cuenta que desde la fundación del DF en 1824, siempre se designó a su gobernante desde el gobierno federal.

La presente investigación, es un estudio sobre diversos aspectos institucionales del gobierno del Distrito Federal, con objeto de adentrarnos a la problemática política, social y administrativa que vive actualmente la ciudad de México. Finalizando con

la presentación de tres escenarios de reforma política, como alternativas de solución a dichos males.

El esquema de la investigación se desarrolló en ocho capítulos, estructurados de la siguiente manera.

En el capítulo I, se plantea el marco teórico donde se desarrolló la investigación. Se trató de definir algunos conceptos teóricos que se utilizaron a lo largo del trabajo, con objeto de homogenizar criterios.

En el capítulo II, se estudió la organización política y administrativa de diversas ciudades capitales en el ámbito internacional. Se incluyeron las ciudades de Washington, Buenos Aires, Berlín, Viena y Berna, que son las capitales de sus respectivos países que ostentan la forma de gobierno federal. Asimismo, se incluyeron en el estudio algunas capitales a nivel estatal, como fueron: Hamburgo, Bremen y Bonn, que debido a su singular organización gubernativa, donde conviven (o convivieron en caso de Bonn) dos o tres niveles de gobierno en un mismo territorio, merecen su mención.

Lo anterior, fue con objeto de documentar la organización de otras ciudades capitales, y de cómo se plantea la convivencia entre diferentes ordenes de gobierno en un mismo territorio; con el fin de asimilar las experiencias en otras partes del mundo y tomar lo conveniente para la ciudad de México. Pero siempre, tomando en cuenta las respectivas distancias que imponen culturas diferentes en contextos históricos y políticos diferentes.

En el capítulo III, se revisaron los fundamentos teóricos e históricos que dieron origen al Estado Federal Mexicano con la adopción de la Constitución de 1824. Así como los fundamentos de la creación del Distrito Federal en el mismo año. En esta última parte, se revisaron los debates legislativos sobre la elección del lugar donde se asentó el Distrito Federal, capital de la república y residencia de los poderes

federales, que finalizó con la designación de la ciudad de México. Todo ello, con el fin de conocer el origen de nuestro objeto de estudio y la importancia que reviste la naturaleza del Distrito Federal y del Estado Mexicano.

En el capítulo IV, se revisó el marco político y jurídico de la ciudad de México, con el fin de conocer las diversas facultades que ostentan los órganos de gobierno locales y los poderes federales en la ciudad capital. Asimismo, se incluyeron tres estudios más sobre: a) la organización administrativa del DF; b) la estructura organizativa de las delegaciones políticas; y c) instrumentos de participación ciudadana.

El conocimiento de lo anterior es importante, porque significa la base para el diseño institucional de cualquier reforma política ulterior, que pretenda un avance hacia la total democratización de la capital del país.

En el capítulo V, se investigó las formas de financiamiento de la ciudad de México, sus ingresos y gastos, así como el sistema de coordinación fiscal que es una fuente de ingresos importante. Todo ello, con el fin de conocer la viabilidad financiera de esta entidad, aspecto de vital importancia para la realización de cualquier reforma política.

En el capítulo VI, se revisó el marco político y jurídico de los estados miembros de la federación y de los municipios, poniendo especial atención al aspecto de su autonomía. Lo anterior fue con el fin de documentarse sobre la estructura de estos dos componentes del estado federal mexicano. Se finalizó con dos estudios comparativos: el primero, entre distrito federal y estado federado; y el segundo, entre municipio y delegación política. Esto último, con objeto de identificar las diferencias y similitudes entre dichas instituciones.

En el capítulo VII, se revisó las diversas reformas políticas que se han efectuado a la ciudad de México en las últimas décadas; desde la reforma de 1987, con la cual se

fundó la Asamblea de Representantes; hasta la reforma de 1996, con la cual se logró la elección directa del Jefe de Gobierno y los Delegados. Asimismo, se incluyeron los proyectos fallidos que por diversas razones no prosperaron, pero que aportan elementos valiosos para la discusión del tema.

Todo ello, con objeto de documentarse sobre lo que se ha dicho y hecho respecto a este tema, y así contar con los elementos suficientes para proyectar una nueva reforma política, más democrática e integral que las anteriores.

En el capítulo VIII, se presentan tres escenarios diferentes sobre posibles reformas políticas a la ciudad de México.

El primer escenario, otorga mayor autonomía política a los órganos de gobierno del Distrito Federal y a las delegaciones políticas, manteniendo el carácter desconcentrado de estas últimas.

El segundo escenario, propone la conversión del Distrito Federal en ciudad-estado, similar a la ciudad de Berlín en Alemania o Viena en Austria. Esto es, que la ciudad de México se transforme en un solo y gran municipio, asumiendo al mismo tiempo el carácter de estado, con todas sus facultades y obligaciones que ello implica. Esta situación plantearía que los poderes federales convivieran en el mismo territorio con los poderes estatales y municipales; todo ello, bajo una estricta distribución de competencias asentada en la Constitución federal y leyes complementarias.

El tercer escenario y último, propone una metropolización de la ciudad de México; es decir, que se cree un gobierno metropolitano encargado de gobernar al Distrito Federal y sus municipios conurbados con el Estado de México, que en conjunto conforman una zona metropolitana de aproximadamente 20 millones de habitantes. Dicha zona presenta actualmente problemas sociales y administrativos alarmantes, que amenazan con desquiciar a toda esta metrópoli.

Los anteriores escenarios, se plantean con el fin de proponer alternativas de solución a la problemática política y administrativa que presenta actualmente la ciudad de México. Esperando que la presente investigación, aporte elementos valiosos para continuar la discusión en torno a la reforma política de una de las ciudades más importantes del mundo, con una trayectoria histórica incomparable y belleza singular.



## CAPÍTULO I

### **MARCO CONCEPTUAL**

El presente capítulo, plantea el marco teórico donde se desarrolló la investigación. Se trató de definir algunos conceptos que se utilizaron a través de la investigación, con objeto de homogenizar criterios teóricos.

#### **1.1 Sobre el Estado y el Gobierno**

##### **1.1.2 Origen del Estado**

La palabra *estado* proviene de la voz latina *status* que significa estar o condición de ser.<sup>1</sup> El término estado como lo conocemos hoy en día, fue ajeno para la antigua Grecia del siglo IV antes de Cristo; en aquella época se usó la denominación de *polis* para señalar los asuntos de la ciudad. “La polis era una ciudad-comunidad. Tucídides lo dijo en tres palabras: son los hombres los que son la polis.”<sup>2</sup> Pero nunca se asoció a este concepto una extensión territorial.

Desde Aristóteles se comenzó a asociar como idea central del Estado al propio hombre, es decir, el estado aparece porque existe la sociedad, y sin ella desaparece.

Para Aristóteles el estado es un hecho natural, el hombre es un ser naturalmente sociable, y el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar, es o un ser degradado o un ser superior a la especie humana.<sup>3</sup> Para Aristóteles, el Estado es la comunidad perfecta o soberana.

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1981, p. 272.

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia, 2. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, México, 1991, p. 344.

<sup>3</sup> Aristóteles, *La Política*, Espasa-Calpe, España, 1980, libro I, cap. I, p. 23.

Para Rousseau, el estado nace de un pacto social entre los hombres. El hombre vivía, en un principio, en un estado de naturaleza, pues gozaba sin restricciones de su libertad natural. Al no poderse mantener los hombres en esa situación de igualdad natural, surgió la necesidad de concertar un pacto de convivencia o contrato social para crear la comunidad política, en la cual a cada uno se garantizaran sus derechos y libertades.<sup>4</sup>

Por lo tanto, el concepto de Estado está intrínsecamente ligado al hombre, el Estado nace como consecuencia del desarrollo social del hombre.

Por otra parte, algunos estudiosos sobre el tema, atribuyen a Nicolás Maquiavelo el uso del término *Estado* en su concepción moderna, cuando lo emplea por primera vez en su famosa obra de *El Príncipe* a principios del siglo XVI.

Sin embargo, con mayor certeza la formación del estado moderno se atribuye en el tránsito del siglo XII al XIII, por la acción de los reyes de Francia, Inglaterra, Castilla y a Federico II, porque fueron ellos quienes se enfrentaron a los dos obstáculos formidables de la Iglesia y el imperio, y a los señores feudales.<sup>5</sup>

Es decir, el estado moderno es el resultado, por un lado, de las pugnas políticas entre los poderes medievales, entre la iglesia y el imperio; la iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador; y los reyes frente a los señores feudales; y por otra parte, de la formación de las comunidades nacionales, particularmente España, Francia e Inglaterra, comunidades asentadas firmemente sobre porciones específicas del territorio europeo.<sup>6</sup>

Los dos siglos de lucha de los reyes con los señores feudales condujeron a que el estado renacentista centralizara todos los poderes públicos, así el desenlace de la lucha hizo posible la soberanía del estado.

---

<sup>4</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, UNAM, México, 1978, libro I, cap. VI, p. 20.

<sup>5</sup> De la Cueva, Mario, *La idea del estado*, UNAM, México, 1980, p. 46.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 45.

El estado moderno nace entonces con una serie de características que lo diferencian claramente de las formaciones políticas del pasado: es centralizador, territorial, nacional, monárquico y soberano.<sup>7</sup>

Sin embargo, para Federico Engels: “El Estado es, más bien, un producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha enredado consigo misma en una contradicción insoluble, se ha dividido en antagonismos irreconciliables, que ella es impotente para conjurar. Y para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no devoren a la sociedad en una lucha estéril, para eso hízose necesario un Poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del orden. Y este Poder, que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado.”<sup>8</sup>

Al respecto, Carlos Marx es más contundente, al señalar al Estado como “un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases.”<sup>9</sup>

Asimismo, más recientemente, para Max Weber el “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima [...] El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima [...] Para subsistir necesita, por tanto, que

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>8</sup> Lenin, V.I., *El estado y la revolución*, Lenguas Extranjeras, Pekín, 1985, pp. 6 y 7.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 8.

los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan.”<sup>10</sup>

Es curioso que uno de los rasgos esenciales del estado contemporáneo es *el uso exclusivo de la violencia*. Es con Weber que ésta característica se viene a resaltar. Todo esto tiene que ver con la naturaleza del poder político, que entraña una fuerza, y es en la sociedad humana donde finalmente se impone la ley del más fuerte, pero de forma organizada y legítima.

#### *A modo de conclusión*

Para los fines de este trabajo, definiremos al Estado como una forma de organización de la sociedad que goza de un determinado territorio, población y gobierno, en donde ejerce de forma exclusiva el uso legítimo de la violencia para mantener el orden. Asimismo, el Estado centraliza los poderes públicos y ejerce total soberanía sobre su territorio.

Por consiguiente, el Estado es producto de la evolución de la sociedad, situándose como un poder por encima de ella misma, con el fin de conciliar los conflictos y encausar el desarrollo armonioso de la sociedad.

Por lo tanto, del *estado* como ente social y político derivarán todas las ulteriores formas de organización de la sociedad, incluyendo al federalismo y al estado federal, que es el objeto de nuestro estudio.

### **1.1.3 Diferencia entre Gobierno y Régimen Político**

Dentro de los elementos que constituyen un estado se encuentra el gobierno. En su forma simple, “se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que

---

<sup>10</sup> Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 83 y 84.

ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad.”<sup>11</sup>

No obstante, existen otras definiciones que se apegan más a la realidad contemporánea y sobrepasan la anterior definición. Por tanto, el gobierno es el “conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye un aspecto del estado.”<sup>12</sup> Pero sólo una parte de las instituciones del estado estarían comprendidas entre los órganos de gobierno, estas son las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado.

Otras acepciones nos indican que gobierno es el conjunto de los órganos por medio de los cuales se forma o se aplica la voluntad del estado. El gobierno es una parte del estado, pero es la parte más activa y dirigente, es la que permite al estado moverse y funcionar como tal. Gobierno quiere decir ordenamiento de un conjunto de normas y de actos.<sup>13</sup>

Para otros autores “el gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general, el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular, se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o sus órganos auxiliares.”<sup>14</sup>

Desde el desarrollo de la humanidad, en toda comunidad política existe un órgano de gobierno, encargado de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo y defenderlo de los grupos externos.

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988, p. 743.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XII, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967, pp. 507-508.

<sup>14</sup> Serra Rojas, *op. cit.*, p. 576.

En el estado contemporáneo, el gobierno se compone normalmente del jefe del estado y del consejo de ministros, dirigidos por el jefe del gobierno. En algunos tipos de federación, como en los Estados Unidos y México, el presidente reúne los poderes de jefe del estado y jefe del gobierno.

La supremacía del gobierno sobre los demás centros que operan en el seno de la sociedad está garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza. Esta ha sido siempre el medio específico que han tenido las autoridades a su disposición para garantizar la supremacía de su poder. En suma, el gobierno es el órgano donde se manifiesta el poder estatal en toda su plenitud.<sup>15</sup>

#### *A modo de conclusión*

Se puede definir al gobierno como la parte más activa del estado, siendo el conjunto de órganos y personas que ejercen el poder político del estado, recurriendo si es necesario, al uso legítimo de la violencia para mantener el orden y hacer respetar las leyes. Por tanto, el gobierno es el brazo ejecutor del estado, es la personificación de éste en la sociedad; siendo además, la parte donde se manifiesta la orientación política del estado.

#### *Régimen Político*

Sin embargo, no debemos confundir el régimen político con el gobierno. “Por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de

---

<sup>15</sup> Bobbio y Matteucci, *Diccionario de Política, op. cit.*, pp. 744 y 745.

la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculantes a este último.”<sup>16</sup>

Podemos agregar que la elección de un régimen implica, en términos generales, la elección de determinados valores. En consecuencia, el empleo de ciertas instituciones como medios para la toma de las decisiones políticas condiciona los fines perseguidos.

No obstante, la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción de gobierno, visto desde una perspectiva histórica de varios gobiernos consecutivos, que sin embargo estarían orientados por los mismos principios generales del régimen político en cuestión.<sup>17</sup>

Para O’Donnell y Schmitter, el régimen político es “el conjunto de pautas, explícitas o no que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Esto entraña forzosamente la institucionalización; o sea, para que las pautas que definen a un régimen sean pertinentes, ellas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso.”<sup>18</sup>

#### *A modo de conclusión*

Para nuestro estudio, entenderemos por régimen político, al conjunto de instituciones que regulan la lucha, obtención y ejercicio del poder político en una sociedad determinada. Asimismo, el régimen político comprende un conjunto de valores o principios generales, de los que están investidos dichas instituciones que

---

<sup>16</sup> Bobbio y Matteucci, *op. cit.*, pp. 1409 y 1410.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Argentina, 1991, p. 118.

regulan la lucha por el poder, y que son reconocidos por todos los integrantes de la sociedad.

En ese sentido, un régimen político puede persistir, no obstante se sucedan a su interior cambios consecutivos del órgano de gobierno.

## **1.2 Sobre las Formas de Gobierno**

Las formas de gobierno indican el modo cómo se ejerce el gobierno de un Estado. Así como la estructuración de los órganos del estado y la manera interdependiente y sistematizada de realización de sus funciones.<sup>19</sup>

En este mismo sentido, Serra Rojas señala que la forma de gobierno es la forma de uno de los elementos del estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En términos generales, para este autor la expresión política *formas de gobierno*, alude a las diversas maneras de organización de un Estado o al ejercicio del poder.<sup>20</sup>

Sin embargo, señala este autor, que debe distinguirse *gobierno* de forma de gobierno. En este sentido, un gobierno como conjunto de los órganos estatales puede cambiar, sin que se altere la forma de gobierno. Una revolución puede derrocar a un gobierno y asumir la misma forma política.<sup>21</sup>

No obstante, en esta última aclaración, Serra Rojas asemeja el concepto *forma de gobierno* con el concepto de *régimen político*, de acuerdo a la definición establecida

---

<sup>19</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2000, pp. 465-466.

<sup>20</sup> Serra Rojas, *op. cit.*, p. 576-577.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 577.



anteriormente sobre este último término. En donde se especifica que el régimen político puede perdurar a los cambios de gobierno circunstanciales.

Asimismo, diversos autores clásicos han tratado de clasificar las diversas formas de gobierno que han existido a través del desarrollo de la humanidad.

### **1.2.1 Clasificación de las Formas de Gobierno**

La clasificación histórica y tradicional de las formas de gobierno, la proporciona Aristóteles, el cual distingue tres formas puras que son: monarquía, aristocracia y república; a las cuales corresponden tres formas impuras o degenerativas: tiranía, oligarquía y democracia, respectivamente; según que el poder estuviera en manos de uno, de pocos o de muchos. Los viciosos gobiernos se formaban porque atendían al propio provecho, dejando abandonado lo que conviene a todos comúnmente.<sup>22</sup>

Por su parte Montesquieu señala tres tipos de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico, con los rasgos distintivos de cada uno de ellos: virtud, honor y temor. La república es susceptible de subdividirse en aristocrática y democrática.<sup>23</sup>

Rousseau clasifica las formas de gobierno por el número de funcionarios encargados del poder ejecutivo. De acuerdo con éste criterio, los regímenes pueden ser democráticos, aristocráticos y monárquicos. Considera que cuando se deposita el gobierno en el mayor número se está en la democracia; si el gobierno se encuentra en manos de los menos, se trata de una aristocracia; y por último, si el poder está en un solo magistrado, el gobierno se llama monarquía.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea. Política*, Porrúa, México, 1969, libro III, capítulo V, pp. 204-207.

<sup>23</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México, 2000, libro II y III, pp. 8-22.

<sup>24</sup> Rousseau, *op. cit.*, pp. 73-115.

Sin embargo, la mejor forma de gobierno sería aquella que mejor se adaptara al modo de ser, al ambiente, a la educación política y al carácter de un determinado país.<sup>25</sup>

Formas de gobierno es cada uno de los distintos sistemas fundamentales en la organización política, social y económica del estado. Así como los diferentes modos de constitución de los órganos del estado, de sus poderes, y de las relaciones de esos poderes entre sí.<sup>26</sup>

En suma, asumiremos como clasificación general de las formas de gobierno, aquella que las divide en Monarquía, Aristocracia y República. Subdividiendo la República en democrática y federal.

Para el caso de México, el artículo 40 constitucional, establece la forma de gobierno y de estado que deberá asumir nuestro país, el cual será una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Constitución.

Por consiguiente, nuestra forma de gobierno ostenta el tipo de una democracia representativa con sistema presidencialista, en donde el presidente de la república asume el control como jefe de Estado y jefe de Gobierno.

## **1.2.2 Democracia y Representación**

Una de las formas de gobierno más representativas en la actualidad es la Democracia. Sin embargo, por la amplitud, divergencia e importancia que implica

---

<sup>25</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit.*, p. 620.

<sup>26</sup> Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997, Tomo II, p. 37.

este concepto, se tratará de definirlo con base a cuatro teóricos de reconocido prestigio. Ellos son: Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Robert Dahl y Umberto Cerroni.

La palabra democracia viene del griego y significa literalmente *kratos*: poder y *demos*: del pueblo, o sea, poder del pueblo.

### *Giovanni Sartori*

Para Sartori el término democracia actualmente tiene dos significados, el primero se refiere a la *democracia descriptiva*, o sea, a lo real, a lo que es en los hechos. En ese sentido democracia significa una *poliarquía electiva o electoral*, es decir, la que se practica por medio de las elecciones, del voto para elegir a los gobernantes. Es un procedimiento y mecanismo que genera una poliarquía abierta cuya concurrencia en el mercado electoral atribuye el poder al pueblo y específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados.<sup>27</sup>

El segundo significado del término democracia se refiere a la *democracia prescriptiva*, o sea a lo ideal, a lo que debería ser. Sartori la denomina *poliarquía selectiva*, es decir, sistema de minorías elegidas competitivamente, basada en el mérito, de acuerdo a las capacidades y a los talentos de las personas, en donde se eligen a los mejores.<sup>28</sup>

La idea fundamental, es que la democracia necesita de ambas definiciones porque se complementan, la descriptiva (conocimiento de los hechos) y la prescriptiva (el idealismo, la presión de los valores sobre los hechos).

---

<sup>27</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, I. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, México, 1991, p. 202.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 217 y 220.

*Robert Dahl*

Para este autor el término democracia tiene dos connotaciones, en el primer caso se refiere a su sentido ideal; en el segundo, a su sentido real y práctico.

Dahl concibe la democracia en su primera acepción como un ideal o sistema teórico. Según esta interpretación, un proceso democrático ideal deberá contener los siguientes cinco criterios: a) igualdad en la votación; b) participación efectiva; c) comprensión ilustrada, [esto se refiere a que cada ciudadano debería tener oportunidades adecuadas e iguales para constituir su juicio en una decisión final]; d) control final sobre el programa, [esto es que el cuerpo de ciudadanos debería tener la autoridad exclusiva para determinar que cuestiones se deciden o no a través de procesos acordados]; e) inclusión, [es decir, el demos debería incluir a todos los adultos sujetos a sus leyes, excepto a los que están de paso].<sup>29</sup>

Sin embargo, señala Dahl, que los criterios ideales son tan exigentes que ningún régimen actual ha llegado a satisfacerlos en su totalidad y probablemente ninguno llegue a hacerlo.

Por otra parte, el cambio de menor a mayor escala de las ciudades-Estado a los Estados-nacionales (o naciones-Estado), originó una serie de consecuencias, entre ellas: el gobierno representativo, la mayor diversidad, el incremento de las divisiones y conflictos, todo ello contribuyó al desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen la moderna democracia representativa de todos los restantes sistemas políticos democráticos o no democráticos anteriores. A este tipo de régimen político Dahl lo ha denominado *poliarquía*. Y la define formalmente

---

<sup>29</sup> Dahl, Robert, *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, Alianza Editorial y Conaculta, México, 1991, p. 17.

como una “serie de instituciones políticas indispensables para la democracia en gran escala.”<sup>30</sup>

La poliarquía se aplica a los Estados-nacionales actuales y se refiere al sentido real y práctico del término democracia, en donde el desarrollo de las instituciones políticas establece siete características generales que deben estar presentes en su totalidad para que un régimen pueda clasificarse como poliárquico. Estas son las siguientes:

1) *Funcionarios electos*. El control de las decisiones en materia de política pública corresponde, según lo establece la constitución del país a funcionarios electos; 2) *Elecciones libres e imparciales*. Dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción; 3) *Sufragio inclusivo*. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios públicos; 4) *Derecho a ocupar cargos públicos*. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar; 5) *Libertad de expresión*. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente; 6) *Variedad de fuentes de información*. Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley; 7) *Autonomía asociativa*. Para propender a la obtención de defensa de sus derechos (incluidos los ya mencionados), los ciudadanos gozan también del derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de intereses.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Dahl, Robert, *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 264.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 267.

De hecho, para Dahl el término poliarquía se refiere a un estadio previo a una etapa superior de democracia, en este sentido todos los regímenes que presumen en la actualidad de ser democracias, son en realidad poliarquías.

*Norberto Bobbio*

Para Bobbio existen ciertas reglas procesales o reglas del juego, que deben contener todo sistema político que presuma de democrático, entre ellas se encuentran las siguientes:

- 1) el máximo órgano político a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo;
- 2) junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe del estado [como sucede en las repúblicas];
- 3) electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, religión, ingresos y sexo;
- 4) todos los electores deben tener igual voto;
- 5) todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional;
- 6) deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales [lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única y bloqueada];
- 7) tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aún cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas;
- 8) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría;
- 9) el órgano de gobierno debe gozar de la

confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo, a su vez elegido por el pueblo.<sup>32</sup>

Para este autor, todas estas reglas establecen cómo se debe llegar a la decisión política y no que se debe decidir. O sea, quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Además, subraya que ningún régimen histórico ha observado jamás completamente todas estas reglas, y por esto es lícito hablar de regímenes más o menos democráticos. Asimismo, para este autor, no es posible establecer cuántas de estas reglas deben ser observadas para que un régimen pueda llamarse democrático; no obstante, concluye, puede afirmarse solamente que un régimen que no observe ninguna, no es un régimen democrático.

33

Finalmente, Bobbio ofrece una definición mínima de democracia: “Se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas, en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.”<sup>34</sup>

Agrega que la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.<sup>35</sup>

### *Umberto Cerroni*

Para Cerroni la gran ventaja de la democracia consiste en ser el único régimen político que permite la coexistencia, pacífica y no violenta, entre diferentes interpretaciones de la política, como son las de derecha, de centro y de izquierda.

---

<sup>32</sup> Bobbio y Matteucci, op. cit., p. 504.

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 9.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.14.

También podría decirse que la democracia es un conjunto de reglas que permiten comparar, confrontar e incluso escoger, entre posiciones muy diversas.<sup>36</sup>

A continuación Cerroni señala cuales son esas reglas:

1) *Regla del consenso*. Todo puede hacerse si se obtiene el consenso del pueblo; nada puede hacerse si no existe este consenso; 2) *Regla de la competencia*. Para construir el consenso pueden y deben confrontarse libremente, entre sí, todas las opiniones; 3) *Regla de la mayoría*. Para calcular el consenso, se cuentan las cabezas sin romperlas, y la mayoría hará la ley; 4) *Regla de la minoría*. Si no se obtiene la mayoría y se está en minoría, no por eso queda uno fuera de la ciudad, sino que, por el contrario, se puede llegar a ser la cabeza de la oposición y tener una función fundamental, que es la de criticar a la mayoría y prepararse a combatirla en la próxima confrontación. Esta es, pues, también la *regla de la alternancia*, la posibilidad, para todos, de dirigir al país; 5) *Regla del control*. La democracia, que se rige por esta constante confrontación entre mayoría y minoría, es un poder controlado o, al menos, controlable; 6) *Regla de la legalidad*. Es el equivalente de la exclusión de la violencia; no sólo tenemos que fundar las leyes sobre el consenso, sino que la misma lucha para el consenso debe fundarse en la ley y, por ello, en la legalidad; 7) Y hay una última regla que es fundamental: la *regla de la responsabilidad*. En efecto, todas estas reglas funcionan si los hombres son responsables, si comprenden que la importancia de estas reglas consiste precisamente en estar todas juntas, en constituir un sistema democrático que permita reproducir la democracia y sus diferentes reglas, sin ponerlas en peligro.<sup>37</sup>

Cerroni enfatiza, que las anteriores reglas se han establecido para garantizar la reproducción de la democracia y la permanencia de la libertad e igualdad entre los hombres. Asimismo, que la democracia de que estamos hablando es la

---

<sup>36</sup> Cerroni, Umberto, *Reglas y Valores en la Democracia*, Alianza Editorial y Conaculta, México, 1991, p. 190.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 191.



representativa, es decir, gobernamos a través de nuestros gobernantes y no en forma directa. El gobierno lo ejerce los órganos técnicos representativos, que son el parlamento y el gobierno. Finalmente, para este autor, los fines de la democracia son fundamentalmente: la libertad y la igualdad.<sup>38</sup>

### *A modo de conclusión*

Después de haber realizado una revisión breve de algunos teóricos sobre la democracia, llama la atención que todos ellos se refieren a la existencia de una serie de reglas de procedimiento, que deben cumplir los regímenes que se asuman como democráticos. Entre estas reglas coinciden los autores en señalar a las elecciones como método para elegir a los gobernantes.

Asimismo, destaca una omisión existente en todos ellos en el contenido de las reglas de la democracia, respecto al tema de la distribución equitativa de la riqueza. Al parecer el tema de la economía no se incluye directamente en el tema de la democracia. Estos autores más bien ubican a la democracia en el terreno político-electoral, y no en el económico. Incluso Cerroni enfatiza que “la democracia no es una panacea que resuelva todo”. Por tanto, existen límites en la democracia, que están definidos por las reglas procesales anteriormente señaladas.

En suma, entendemos por *democracia* o régimen democrático, al conjunto de reglas procesales (señaladas por, Dahl, Bobbio y Cerroni), para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas que serán obligatorias para toda la comunidad con base a la regla de la mayoría. En donde las elecciones libres por medio del voto, serán el método universal para la selección de los gobernantes, los cuales estarán obligados a rendir cuentas ante los gobernados.

---

<sup>38</sup> *Idem.*

## *Representación*

Representación viene del latín *representatio* que significa hacer presente, poner ante los ojos, reproducir, representar; ésta a su vez deriva de *repraesento*, que significa estar delante, estar al frente de.<sup>39</sup>

El vocablo de representación política, es un concepto que sin lugar a dudas es bastante complejo, sin embargo, sus principales significados dan una idea de: sustituir, actuar en lugar de, en nombre de alguien; cuidar los intereses de alguien; reproducir, reflejar las características de alguien o algo; evocar simbólicamente a alguien o algo; personificar. Por consiguiente, el sentido de la representación política, está en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona.<sup>40</sup>

Por lo tanto, la representación política esta estrechamente ligada con el sistema democrático. De hecho, en la práctica se complementan dando lugar a la democracia representativa, que es el tipo de democracia que la mayoría de los regímenes contemporáneos practican.

El término *régimen representativo*, designa de una manera tradicional, un sistema constitucional en el cual el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, en oposición al régimen despótico, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes; o el régimen de gobierno directo, en el que los ciudadanos se gobiernan por sí mismos. El régimen representativo, implica cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma del electorado. Éste régimen implica, que las asambleas elegidas tendrán una poderosa influencia en la dirección de los asuntos del país, pues no sólo hacen las leyes, de las que depende la acción administrativa, sino que también tienen la

---

<sup>39</sup> *Diccionario de Ciencias Sociales*, tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, p. 746.

<sup>40</sup> Bobbio y Matteucci, *op. cit.*, p. 1426.

votación del impuesto, lo que coloca a la autoridad gubernamental bajo su dependencia.<sup>41</sup>

En sentido jurídico público, pueden distinguirse dos tipos de representación: la amplia y la restringida. En sentido amplio, si se parte de las afirmaciones hechas en la asamblea francesa de 1789, de que todo poder proviene del pueblo y que toda autoridad se ejerce en su nombre, habría que reconocer el carácter representativo a todos aquellos que cuenten con potestad pública: autoridades ejecutivas y judiciales son en este sentido representativas. En sentido restringido, se reserva el nombre de representantes para los miembros de las asambleas legislativas. Es en este sentido restringido en el que se ha construido la doctrina clásica de la representación; la representación aparece así estrechamente vinculada a la elección.<sup>42</sup>

Dada la imposibilidad en la actualidad de llevar a cabo la democracia directa, al pueblo le ha quedado sólo la opción de elegir representantes, hombres instruidos en los quehaceres públicos, que en su nombre dirijan el estado. Asimismo, en el sufragio se registra la participación popular en el sistema representativo, pues es el principio de mayoría el rasgo fundamental de la democracia representativa.

La representación política es una figura que implica una condición ineludible de los regímenes democráticos, en los que se supone el poder del estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de democracia.<sup>43</sup>

El elemento fundamental del mecanismo de garantía de la representación, está dado por las elecciones de los organismos parlamentarios; la representación política, bien

---

<sup>41</sup> Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, UNAM, Facultad de Derecho, FCE, México, 1998, pp. 916-917.

<sup>42</sup> Cabo de la Vega, Antonio, *El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación*, UNAM, México, 1994, p. 59.

<sup>43</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 674.

puede definirse por tanto como una representación electiva. Sin embargo, no es suficiente un tipo cualquiera de elecciones, deben ser elecciones competitivas y que ofrezcan un mínimo de garantías a la libertad de expresión del sufragio.<sup>44</sup>

Asimismo, la representación presupone un conjunto de derechos políticos como son la libertad de imprenta, de asociación, de propaganda, etc., que permitan la manifestación de la voluntad política de los representados. Así como ciertos factores culturales, como la presencia en el público de una cultura política participante; y en las clases políticas de una cultura democrática y flexible; por último, la presencia de elites políticas capaces de ofrecer una alternancia en el poder, y asegurar la dinámica competitiva a la que está muy ligado el mecanismo representativo.<sup>45</sup>

#### *A modo de conclusión*

En México, el artículo 40 constitucional establece el régimen representativo, democrático y federal para nuestro país. Por consiguiente, existe una democracia representativa, que consiste en elegir por medio de elecciones libres y competitivas a nuestros gobernantes, y a los miembros del congreso federal y locales, que representan al pueblo y ejercen el poder público en su nombre.

Asimismo, el régimen democrático representativo, exige que existan mecanismos de control de los ciudadanos sobre los gobernantes, que aseguran el buen funcionamiento del régimen político.

Podemos concluir, que no puede haber democracia sin un sistema representativo justo y competitivo.

---

<sup>44</sup> Bobbio y Matteucci, *Diccionario de Política, op. cit.*, p. 1430.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 1432.

### 1.2.2.1 Elementos de la Democratización

Para O'Donnell y Schmitter el principio rector de la democracia es la *ciudadanía*. Esto involucra el derecho a la igualdad entre los seres humanos con respecto a la formulación de opciones colectivas, así como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones (los gobernantes) de ser accesibles y responsables frente al sistema político. Asimismo, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar y acatar las opciones resultantes de la deliberación entre iguales; y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad, a fin de hacer valer esas opciones y proteger al sistema político.<sup>46</sup>

En suma, el principio de ciudadanía se traduce en obligaciones y responsabilidades tanto de gobernantes como de gobernados. Y está contenido en términos generales, dentro de las reglas mínimas de la democracia.

Por lo tanto, O'Donnell y Schmitter señalan que la *democratización* “está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (...) o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (...) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana.”<sup>47</sup>

Estas instituciones a las que se refieren los autores pueden ser organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.

En suma, la democratización implica dos aspectos primordiales: a) institucionalizar las garantías individuales y colectivas [liberalización]; y b) llevar esas garantías individuales y colectivas a las instituciones del Estado, y a otras ajenas a él.

---

<sup>46</sup> O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *op. cit.*, p. 21.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 22 y 23.

Los autores mencionan algunos rasgos característicos de la democratización, entre estos se encuentran: a) la obligación de los gobernantes a rendir cuentas frente a la ciudadanía; b) el reconocimiento oficial de los grupos minoritarios; y c) el sometimiento de las autoridades a elecciones libres y equitativas en su pretensión de gobernar.<sup>48</sup>

Los autores advierten que la democracia misma puede ser una cuestión de principios, pero la democratización implica llevar a la práctica esos principios democráticos mediante normas y procedimientos concretos y detallados.<sup>49</sup> Esto se puede concretar, entre otras cosas, en la fundación o creación de instituciones democráticas dentro del régimen político.

También la democratización admite gradaciones, aunque resulta difícil especificar fuera de los diferentes contextos y épocas, que reglas y procedimientos son más o menos democráticos.

### **1.2.3 Acerca del Federalismo**

Los principios del federalismo nacional fueron aplicados por vez primera por los antiguos israelitas, desde el siglo XIII antes de Jesucristo, para mantener su unidad nacional por medio de la vinculación de sus diversas tribus bajo una sola Constitución nacional y unas instituciones políticas cuasi federales. Varios siglos después, las ciudades-estado de Grecia adoptaron instituciones de estilo federal para promover la cooperación y la armonía en el seno de la nación, principalmente con fines de defensa a través de asociaciones como la Liga Aquea.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 23 y 25.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>50</sup> *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 4, Aguilar, Madrid, 1974, p. 749.

### 1.2.3.1 Montesquieu

Siglos después, aparece Montesquieu con ideas novedosas sobre el federalismo. Para este pensador la República Federal resulta de un pacto o convención entre distintos cuerpos políticos, sostiene que: “Esta forma de gobierno es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido”.<sup>51</sup>

En Montesquieu se encontrará, de una forma muy precisa, una de las primeras teorías del Federalismo. Este autor presenta toda la doctrina federativa en tres proposiciones:

- La federación debe unir estados de la misma naturaleza, del mismo régimen político y, más específicamente, debe unir estados de forma republicana. El espíritu republicano es más propio de la federación que el espíritu monárquico, ya que es un espíritu de libertad, de gestión por los mismos ciudadanos, mientras que la monarquía, por el contrario, tiende a la centralización.
- La soberanía externa de los estados miembros debe estar enajenada en provecho de la confederación. Montesquieu concibe como realizable un sistema federativo más o menos integrado, pero el mínimo necesario para que exista una confederación exige que los estados miembros renuncien a la soberanía externa.
- Es preciso obtener el máximo de integración posible, y especialmente, es necesario un órgano permanente dotado de poder para tomar decisiones mayoritarias y no solamente por unanimidad. Montesquieu, en este punto, adopta un principio de voto ponderado. Cada uno vota, pero se vota con

---

<sup>51</sup> Montesquieu, op. cit., libro IX, cap. I, p. 86.

mayor o menor voz, según se represente un Estado más o menos importante, sin llegar nunca a la proporcionalidad.<sup>52</sup>

Como se puede observar, el balance de estas aportaciones reflejan la dualidad misma del federalismo, ya que es un medio de unificar allí donde la dispersión domina, y de diversificar y enriquecer allí donde la unidad se hace demasiado pesada. Donde existe unidad masiva el federar es un medio de airear; por el contrario, donde una variedad anárquica se presenta, federar es unir.

Posteriormente, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, va surgiendo un nuevo problema, el de la democracia representativa, esta última viene a sustituir la legitimidad monárquica. La democracia se promueve y exalta en nombre de la libertad. Se plantea desde entonces un problema: como impedir que la democracia no se vuelva contra la libertad, que hacer para que el gobierno no desemboque pura y simplemente en el despotismo de una mayoría más o menos dirigida.

La solución que se vislumbra es el federalismo, bajo dos aspectos: a) como procedimiento de organización del estado, y en consecuencia, como un medio de encauzar esta voluntad popular que corre el riesgo de volverse contra la libertad; y b) como un medio de organizar la sociedad internacional, para frenar y contener las aspiraciones nacionales.

### **1.2.3.2 Tocqueville y los Estados Unidos de América**

Entre Alemania y los Estados Unidos, se comprende la diversidad misma del federalismo. Para Alemania, federación significa acrecentamiento de la variedad e independencia de las partes; para los Estados Unidos, históricamente federación significa unificación, su federalismo es centralizador.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 86-90.



La idea moderna del sistema federal ha sido establecida por los Estados Unidos de América. Tanto por su conservación en su pureza original, así como su larga existencia, la han colocado como tipo y modelo para el resto del mundo.

Señala Tocqueville, respecto a los Estados Unidos de América, que se definieron cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró, que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los estados. Así, el gobierno de los estados siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción.<sup>53</sup>

Asimismo, señala Tocqueville, que los Estados Unidos es una sociedad democrática, la del porvenir; esencialmente igualitaria, tiende cada vez más hacia la igualdad. La democracia es la igualdad, no solamente jurídica, sino social; una igualdad si no de las condiciones, al menos de las oportunidades.<sup>54</sup>

En conclusión, se carece de unanimidad para definir el federalismo, acerca de sus características y en cuanto a su naturaleza jurídica, porque su análisis y valoración se encuadran en diferentes épocas y circunstancias. Por consiguiente, históricamente se han dado varios estados federales en el mundo con características particulares.<sup>55</sup>

No obstante, se intentará definir este concepto con base a diversas fuentes y autores, con el fin de homogenizar criterios y establecer una definición general.

---

<sup>53</sup> Tocqueville, Alexis De, *La Democracia en América*, FCE, México, 1978, pp. 118-119.

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 2000, p. 363.

### 1.2.3.3 Intento de Definición

Según la enciclopedia, la palabra federal proviene del latín *foedus* que significa pacto o alianza;<sup>56</sup> y federalismo del latín *federare* que significa unir o ligar.<sup>57</sup>

Se puede definir al *federalismo* como un sistema político basado en un pacto, por el que varios estados, conservando su independencia administrativa y judicial, se unen adoptando leyes generales para sus intereses políticos internacionales, militares y comerciales.<sup>58</sup>

Asimismo, se considera al *federalismo* como el espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados; y a la *federación* como un organismo, entidad o Estado resultante de la acción de federar (unir).<sup>59</sup>

Del mismo modo, se define a la *federación* como una forma de gobierno, compuesta o integrada por estados, que están unidos por un lazo de sociedad y de relaciones de derecho interno, con una distribución de competencias.<sup>60</sup>

Otras fuentes definen al federalismo como la doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencias.<sup>61</sup> Por tanto, el federalismo nace, por lo general, de un pacto entre diferentes estados o ciudades.

Como se puede observar, existen diversas acepciones del término federalismo, pero todas ellas, en general, establecen las mismas características, como son: a) la unión

---

<sup>56</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada*, Tomo XXIII, Espasa-Calpe, Madrid, 1958, p. 514.

<sup>57</sup> *Enciclopedia de México*, vol. 5, Ed. José Rogelio Álvarez, México, 1993, p. 2670.

<sup>58</sup> *Enciclopedia Ilustrada Cumbre*, Tomo VI, Cumbre, México, 1987, p. 141.

<sup>59</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, España, 1970, p. 676.

<sup>60</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, op. cit., p. 102.

<sup>61</sup> De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1988, p. 271.

entre diversos estados para formar uno nuevo; b) la distribución de competencias entre el poder central y los poderes locales; y c) la autonomía política, administrativa y judicial de los estados miembros.

Sin embargo, algunos autores mencionan otra característica fundamental: la descentralización. En este sentido, Jean Dabin consideran al federalismo como una especie de descentralización, que no difiere esencialmente de la descentralización simplemente local o regional. Y agrega que descentralización y federalismo representan los dos grados de una misma idea, que es la idea de autonomía local. La diferencia, más o menos sensible, sólo está en el grado.<sup>62</sup>

Mouskheli coincide con Dabin, cuando señala que la descentralización y el federalismo son de la misma naturaleza, ya que este último es una manera de descentralización más compleja, que se caracteriza por la autonomía constitucional y la participación de los estados miembros en la creación de la voluntad federal.<sup>63</sup>

Finalmente, se concibe al federalismo como la primera expresión descentralizadora, formación que conserva la concepción unitaria del poder político, pero que al mismo tiempo responde al reconocimiento de una diversidad de intereses en la comunidad y al deseo de una relativa independencia local.<sup>64</sup>

#### *A modo de conclusión*

En suma, podemos definir al *federalismo* como una forma de gobierno basada en un pacto, por el que varios estados o ciudades independientes se unen formando un nuevo estado soberano, adoptando leyes generales para sus intereses políticos internacionales, militares y comerciales, basado en una estricta distribución de competencias entre el poder central y los estados miembros; esto para asegurar que

---

<sup>62</sup> Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, Jus, México, 1946, p. 329-330.

<sup>63</sup> Mouskheli, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Aguilar, Madrid, 1931, pp. 234, 279, 319.

<sup>64</sup> Muñoz Patraca, Víctor Manuel, *Reflexiones Sobre la Descentralización*, en "Estudios Políticos", revista de Ciencia Política, FCPyS, UNAM, num. 3, Julio-Septiembre, México, 1990, p. 65.

las distintas partes del territorio del Estado soberano no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, conservando su independencia administrativa, política y judicial. Y en donde la descentralización política se manifiesta como característica esencial del sistema federal.

### **1.3 Sobre las Formas de Estado**

La forma de Estado, es el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura.<sup>65</sup>

Así también, las formas de Estado aluden a la estructura del Estado y la relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía.<sup>66</sup>

Para Burgoa Orihuela, sólo existen dos formas de Estado: la unitaria, mejor denominada central y la federal.<sup>67</sup>

Burgoa coincide con Kelsen, cuando expresa que entre el estado federal y el estado unitario (central) no hay diferencias esenciales, sino que ambas formas divergen en cuanto al grado de descentralización, siendo más acentuada ésta en el estado federal que en el unitario.<sup>68</sup>

En el Estado unitario existe lo que se llama homogeneidad del poder, esto implica que en cuanto a las funciones legislativas y administrativas, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se

---

<sup>65</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 402.

<sup>66</sup> Serra Rojas, *op. cit.*, p. 578.

<sup>67</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 405.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 406.

organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.<sup>69</sup>

Es importante señalar que el territorio del Estado unitario suele dividirse política y administrativamente en departamentos o provincias, pero sus provincias no gozan de autonomía, marcando con esto una diferencia importante con el Estado federal.

En suma, el Estado unitario y federal solo se diferencian entre sí, en cuanto al grado de centralización o descentralización de sus respectivas estructuras gubernativas.

### **1.3.1 Características del Estado Federal**

Ahora bien, a continuación trataremos de señalar cuales son las características principales del Estado Federal, del cual deriva el Distrito Federal que es el objeto real de nuestro estudio y al que posteriormente abordaremos.

Para lograr lo anterior, consultamos a varios autores, para finalmente tratar de establecer dichas características.

Lo primero que hay que señalar, es que no existe una sola forma de estado federal, sino que existen varias con diferencias muy importantes.

Para Bielsa, en concreto, el concepto de gobierno federal no puede definirse con certeza y precisión, como referido a un sistema de gobierno, pues tanto en lo jurídico como en lo político, ese concepto comprende una variedad de regímenes.<sup>70</sup>

En este sentido, Leonel Armenta, argumenta que básicamente la estructura de un estado federal radica en la adecuada composición y distribución de competencias de los órganos que integran el estado. Sin embargo, el reparto de competencias no está

---

<sup>69</sup> *Ídem.*

<sup>70</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959, p. 185.

ceñido a una regla determinada, pues depende en gran parte de la historia política, cultural y social del país en cuestión; así como también la situación del momento, en cuanto a la influencia de los factores reales de poder, como podrían ser los grupos de presión y la política internacional.<sup>71</sup>

El aspecto del reparto de competencias cobra vital importancia entre los diferentes autores. Al respecto Tena Ramírez sostiene que en el estado federal los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista, aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema federal, el cual consagra predominantemente una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales está coordinada con las otras y con independencia de ellas, dentro de su propia esfera de acción.<sup>72</sup>

Asimismo, agrega que el reparto de facultades se realiza de distinta manera en cada constitución federal, sin embargo, todas buscan en principio, otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes. Hay, empero, lo relativo a las relaciones internacionales, que debe corresponder necesariamente al gobierno central, pues si lo tuvieran los estados, la federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación.<sup>73</sup>

Por tanto, podemos concluir que los sistemas federales son diversos y existe toda una gradación de ellos en el sentido de la distribución de competencias entre los órganos centrales y locales, que obedece sobre todo a la trayectoria histórica y política de cada país.

---

<sup>71</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, UNAM, México, 1996, p. 40.

<sup>72</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990, p. 113.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 113-114.

Por otra parte, autores como: Hans Kelsen, Michel Mouskheli, Jean Dabin, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa Orihuela, sostienen que el estado federal posee una característica esencial que lo distingue de cualquier otra forma de estado, se refieren a la descentralización política.

En este sentido, Kelsen señala que sólo es posible concebir al estado federal en una constitución concreta, atendiendo únicamente al contenido de la misma; es decir, sólo cuando la esencia del estado federal es concebida como un grado particular y una forma específica de descentralización.<sup>74</sup>

Asimismo, agrega este autor, que lo único que distingue a un estado unitario de uno federal es el grado de descentralización, en donde el estado federal posee un mayor grado de descentralización.<sup>75</sup>

Por su parte, Mouskheli, define al Estado federal como un “Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado, que se compone de colectividades-miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores.”<sup>76</sup>

Señala además, que la descentralización y el federalismo son de la misma naturaleza, ya que este último es una manera de descentralización más compleja, que se caracteriza por dos rasgos: a) la autonomía constitucional, y b) la participación de los estados miembros en la creación de la voluntad federal.<sup>77</sup>

También para Dabin, el Estado federal es ante todo un Estado descentralizado, y el derecho de participar de las entidades federativas en el gobierno federal, no es más

---

<sup>74</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1979, p. 385.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 376.

<sup>76</sup> Mouskheli, *op. cit.*, p. 319.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 234, 279, 319.

que el prolongamiento de la idea de descentralización llevada al paroxismo, hasta el corazón del Estado federal. En este sentido, es lícito hablar de descentralización política.<sup>78</sup>

Por su parte, Carpizo, sostiene que en la actualidad no existe una sola idea de Estado federal, sino que existen Estados federales, regímenes con diferencias muy importantes, pero que tienen una nota en común: cierto grado de descentralización política.<sup>79</sup>

Y agrega, refiriéndose al caso mexicano, que los términos amplios del artículo 41 constitucional párrafo primero, establece la tesis moderna de la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano: la descentralización política. Asimismo, señala que “lo que diferencia a un estado federal de uno central es la descentralización política, tesis que sigue la gran mayoría de los tratadistas actuales: Dabin, Le Fur, Mouskheli, etc.”<sup>80</sup>

En este sentido, Burgoa Orihuela sostiene, que la federación mexicana no es ni ha sido una unión de estados, sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas. Agrega, que la unidad política ha sido siempre la característica de nuestro país, en donde el régimen federal se manifiesta entre nosotros como un fenómeno de descentralización.<sup>81</sup>

En suma, podemos concluir que para los autores citados, la descentralización política es una característica esencial del estado federal. Ahora bien, para el caso mexicano y de acuerdo con Carpizo que hace alusión al artículo 41 de la Constitución mexicana, el estado federal está descentralizado, de tal forma que el

---

<sup>78</sup> Dabin, Jean, *op. cit.*, p. 332.

<sup>79</sup> Carpizo, Jorge, *Sistema Federal Mexicano*, en “Los Sistemas Federales del Continente Americano”, [et al], FCE, UNAM, IJ, México, 1972, pp. 478-479.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 475.

<sup>81</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 415.



poder se divide en dos ordenes: el federal (central), y el de las entidades federativas (local).

Por otra parte, la mayoría de los autores citados, concuerdan en que el estado federal se compone de entidades federativas que se unen para formar un nuevo estado soberano; en donde dichas entidades pierden su soberanía para quedarse con tan solo autonomía en su régimen interior. Así pues, la autonomía de las entidades federativas, es otro rasgo característico del estado federal.

Kelsen lo señala de la siguiente manera: el estado federal se caracteriza por el hecho de que los estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, de tal manera que pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones locales. Esta autonomía constitucional es limitada, ya que se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales a la Constitución federal.<sup>82</sup>

Mouskheli, por su parte, señala que la autonomía constitucional consiste en el derecho de darse una Constitución local y de modificarla, pues cada estado posee una promulgada libremente por ellos, pero respetando los lineamientos contenidos en la Constitución Federal.<sup>83</sup>

Dabin considera que descentralización y federalismo representan los dos grados de una misma idea, que es la idea de autonomía local. La diferencia, más o menos sensible, sólo está en el grado.<sup>84</sup>

Asimismo, algunos autores consultados, establecen las características generales que posee todo estado federal. En primer término, Burgoa Orihuela señala las siguientes: a) autonomía democrática de las entidades, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial; b) autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y

---

<sup>82</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 378.

<sup>83</sup> Mouskheli, *op. cit.*, p. 279.

<sup>84</sup> Dabin, Jean, *op. cit.*, p. 330.

políticamente, acatando siempre los principios de la constitución nacional; c) autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal; d) participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto en la integración del cuerpo legislativo federal, como por la reformabilidad de la constitución general.<sup>85</sup>

Para Leonel Armenta, estas características son: 1) la existencia de un orden jurídico central; 2) la existencia de un orden jurídico local; 3) la coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado; 4) la participación de ambos ordenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales; 5) la coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la Constitución.<sup>86</sup>

Asimismo, para Rafael Bielsa los únicos elementos comunes a cualquier tipo de sistema federal son dos: a) la existencia de estados interiores, cualquiera que sea su denominación: estados miembros, provincias, etc.; y b) un vínculo de unión entre los propios estados para formar un estado soberano, que como tal, tiene personalidad internacional y representa el todo en las relaciones exteriores.<sup>87</sup>

Por otra parte, hay otro aspecto que es importante resaltar, es el de la igualdad jerárquica entre ambos ordenes de gobierno que componen el estado federal; me refiero a la federación y a las entidades federativas.

Al respecto, Carpizo señala, que se desprende del artículo 41 constitucional mexicano, que el poder del Estado federal, único en sí, es la unidad del orden jurídico y está representado en la Constitución; el poder se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas; el poder no se encuentra únicamente en el centro,

---

<sup>85</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 414.

<sup>86</sup> Armenta López, Leonel, *op. cit.*, p. 37.

<sup>87</sup> Bielsa, Rafael, *op. cit.*, p. 185.

sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia.<sup>88</sup>

En este sentido, Carl Schmitt señala, que coexisten en una federación dos clases de existencia política: la existencia común de la federación y la existencia particular de los estados miembros; ambas subsistirán en tanto deba subsistir una federación; ni los estados miembros son simplemente subordinados de la federación, ni esta se encuentra subordinada a ellos. La federación consiste tan sólo en esa vinculación existencial y ese equilibrio.<sup>89</sup>

#### *A modo de conclusión*

El Estado Federal es ante todo un estado descentralizado. Es por ello que se compone de dos cuerpos: la federación y los estados miembros, formando un todo diferenciado, en donde cada cuerpo tiene su ámbito de competencia definido por la Constitución Federal, que es la ley suprema que rige al todo.

Por tanto, la tesis sobre la que se fundamenta la existencia del estado federal, es la teoría de la descentralización política. En consecuencia, la esencia del estado federal radica principalmente en la distribución de competencias entre el orden federal y el orden local.

Por consiguiente, tanto la federación como las entidades federativas actúan coordinadamente, no existe entre ellas ningún vínculo de subordinación, pues tanto una como otras deben su existencia a la Constitución Federal.

El estado federal es una asociación de estados que antes eran soberanos, pero que al unirse pierden su soberanía para conservar sólo autonomía respecto a su gobierno interior. Asimismo, la característica principal del estado federal es la

---

<sup>88</sup> Carpizo, Jorge, *Sistema Federal Mexicano*, op. cit., p. 475.

<sup>89</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 352.

descentralización política, que se traduce en la autonomía que poseen los estados miembros para su gobierno interior, la cual se manifiesta en dos sentidos: a) en la capacidad de darse su propia constitución local y reformarla; y b) en la capacidad de intervenir en las reformas a la Constitución Federal, que aseguran la conservación del orden federal.

Finalmente, la federación se evoca principalmente a las relaciones exteriores, como son: defensa militar, representación jurídica internacional, comercio internacional, etc.; dejando para los estados miembros todo lo referente a su gobierno interior.

### **1.3.1.1 Diferencia entre Soberanía y Autonomía**

Una de las características indispensables que posee todo Estado en el ámbito internacional, es la soberanía.

El concepto de soberanía ha sido muy debatido desde el siglo XV de nuestra era; siendo un concepto tan polémico, ha ocasionado las más diferentes acepciones a lo largo del tiempo, presentando dificultades para establecer un sólo e inequívoco significado entre los teóricos.

En sentido restringido, en su significado moderno, el término soberanía aparece a fines de 1500 dc, junto con el de estado, para indicar plenamente el poder estatal, único y exclusivo sujeto de la política.<sup>90</sup>

Esto se produce según una exigencia de unificación y concentración del poder, para realizar en una sola instancia el monopolio de la fuerza, en un determinado territorio

---

<sup>90</sup> Bobbio y Matteucci, *Diccionario de Política, op. cit.*, p. 1535.

y por sobre una determinada población, y para realizar en el estado la máxima unidad y cohesión política.<sup>91</sup>

Para algunos autores, la soberanía se configura de diferentes maneras según las distintas formas de organización del poder que se han dado en la historia de la humanidad: en todas podemos encontrar siempre una autoridad suprema, aunque luego se explique o sea ejercida de maneras muy diversas.<sup>92</sup>

Por tal razón y para los fines de este trabajo, trataremos de definir dicho concepto acorde a la forma de Estado Federal, que es la que nos ocupa.

Etimológicamente, la palabra soberanía se compone de la conjunción *super omnia*, que significa sobre todas las cosas, lo que está por encima de todo. Por lo tanto, soberanía políticamente significa: el poder que esta por encima de todos y que no admite limitaciones jurídicas extrínsecas.<sup>93</sup>

Asimismo, “la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho.”<sup>94</sup>

Para Tena Ramírez, las dos características esenciales de la soberanía son: la independencia y la supremacía. La independencia tiene que ver con el exterior, es decir, frente a los otros estados; la supremacía es hacia el interior: ninguna potestad superior a la suya en el interior. Por lo tanto, la soberanía interior es un superlativo; mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad.<sup>95</sup>

Pero en la experiencia americana, la soberanía se deposita en el pueblo, expresada por escrito en la Constitución.

---

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 19.

<sup>94</sup> Bobbio y Matteucci, op. cit., p. 1534.

<sup>95</sup> Tena Ramírez, *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 6.

En el sistema americano no tiene cabida la soberanía del estado, del órgano o de los gobernantes, porque ni los poderes federales, ni los poderes de los estados pueden entenderse como jurídicamente ilimitados. Ambos poderes obran en ejercicio de facultades recibidas, expresas y limitadas por la Constitución.<sup>96</sup>

Dentro del sistema americano, el titular originario de la soberanía es el pueblo o nación. Este hizo uso de su soberanía cuando se instituyó en estado jurídicamente organizado. Para tal fin, el pueblo soberano expidió su Constitución, en la cual consignó su forma de gobierno y creó los poderes públicos con sus respectivas facultades. De esta suerte los poderes públicos creados por la Constitución, no son soberanos, debido a que la autoridad está fragmentada, en virtud de la división de poderes, y cada uno de los órganos solo tiene la dosis de autoridad que la Constitución le atribuyó.<sup>97</sup>

El pueblo, a su vez, titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano. Por lo tanto, la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.<sup>98</sup>

Así pues, la Constitución es la expresión de la soberanía popular, por lo cual está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades.<sup>99</sup>

No obstante, para Burgoa Orihuela, la diversidad del significado del término soberanía tiene su origen en gran parte, a que algunos teóricos la consideran como

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>99</sup> *Idem.*

poder perteneciente al pueblo o nación, otros como atributo característico del poder del estado, y un tercer grupo hacen radicar la soberanía en la Constitución.<sup>100</sup>

La soberanía según Burgoa es “una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. En otros términos, se dice que un Estado es soberano porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que el no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los causes limitativos a su poder (autolimitación).”<sup>101</sup>

Para Burgoa Orihuela, la nación o pueblo en sentido sociológico, decide darse una organización jurídica y política creando al derecho, que a su vez da vida al estado como persona moral. Por medio de la soberanía, que es un poder y que tiene como fuente generatriz a la misma comunidad nacional, la nación se autodetermina, es decir, se otorga una estructura jurídico-política que se expresa en una Constitución. Tal soberanía, excluye la injerencia de cualquier sujeto distinto a la nación que tratase de imponerle algo, es decir, que dicho poder no está sujeto a ninguna potestad extraña; por ello se afirma que dicho poder es soberano, en cuanto que no está sometido interior o exteriormente a ningún otro, puesto que lo soberano designa un poder que no admite ninguno por encima de él.<sup>102</sup>

El concepto de poder constituyente, está inevitablemente vinculado al de soberanía. El término de *poder*, frecuentemente entraña actividad, fuerza o energía; ahora bien, el adjetivo constituyente indica la finalidad de ese poder, y tal finalidad se manifiesta en la creación de una Constitución que, como ordenamiento fundamental

---

<sup>100</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 242-243.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 411.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 245.

y supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes ideologías de carácter político, económico y social.<sup>103</sup>

De lo anteriormente expuesto se observa que el poder constituyente, a través de sus atributos esenciales es la soberanía misma, ya que tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo, mediante la creación de una Constitución en su sentido jurídico-positivo, o sea, como un conjunto de normas de derecho básicas y supremas.<sup>104</sup>

#### *A modo de conclusión*

Finalmente, desde su evolución en el siglo XVI, el concepto de soberanía significó supremacía, poder absoluto e indivisible. Pero con el advenimiento del estado moderno y el establecimiento de la Constitución escrita como máxima autoridad, hablar de soberanía en su connotación original no es muy exacto, ya que en la actualidad el poder tiene límites, establecidos en la Constitución; además, el estado federal se funda en la división de tres poderes como mecanismo de contrapesos. La soberanía radica en el pueblo, como depositario original, el cual se expresa a través del poder constituyente como principio de todo orden jurídico y crea la Constitución. De tal manera que la Constitución adquiere el carácter de soberana.

#### *Autonomía*

Asimismo, es importante no confundir a la soberanía con la autonomía, ya que ambas son elementos insoslayables de todo estado federal.

De hecho, la característica distintiva del estado federal es su soberanía frente al exterior. Pero una vez realizado el pacto federal, por medio del cual varios estados antes soberanos se unen para formar una federación, al consumarse esta unión los

---

<sup>103</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 248.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 249.



estados miembros pierden su soberanía exterior, para quedarse con tan solo autonomía hacia su gobierno interior.

Pero veamos esta cuestión desde la raíz misma de los términos. El origen etimológico de la palabra autonomía proviene del griego antiguo *autós*: sí mismo o propio, y *nómos*: ley; o sea, la facultad de darse leyes a sí mismo.<sup>105</sup>

Por lo tanto, la *autonomía* es la capacidad que poseen los estados miembros de una federación para gobernarse por sí mismos; esto se verifica en la facultad que tienen para expedir y reformar su propia Constitución local.

Dentro de la organización del Estado Federal, la autonomía de los estados miembros implica un poder limitado, derivado de su posición subordinada a la Constitución Federal. Por lo tanto, las entidades federativas actuarán libremente siempre y cuando no contravengan la Constitución federal, la cual determina los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno. De aquí que se considere a la autonomía como una de las columnas del Estado Federal.

Burgoa Orihuela, entiende la *autonomía*, como la facultad que tienen los estados miembros de la federación, para darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es decir, los estados miembros son autónomos, en el sentido de que pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto a las normas federales, a la observancia de las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que la Constitución federal les impone.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 2002, p. 175.

<sup>106</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 412.

La idea de autonomía es muy diferente a la de soberanía. Mientras desde el punto de vista jurídico soberanía es poder supremo e ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, existe un espacio de actuación libre y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no debe traspasarse.<sup>107</sup>

### **1.3.1.2 ¿Existe la Cosoberanía?**

Sin embargo, hay un problema que es necesario aclarar. Me refiero a lo que algunos autores han definido como la *cosoberanía*. Es decir, la posibilidad de que dentro del estado federal existan dos soberanías interactuando, una del estado federal como tal, y la otra de las entidades federativas como partes del estado.

Para dilucidar esto, reflexionemos lo siguiente. Al hablar de dos ordenes de gobierno (federal y local) conviviendo en un mismo espacio, obligatoriamente tendremos que definir a quien corresponde la soberanía, si al estado federal o a los estados miembros.

Algunos autores como Weitz y Tocqueville, sostienen la teoría de la cosoberanía, es decir, de la doble soberanía; esto es, que la soberanía radica tanto en el estado federal (cedida por los estados miembros en los rubros especificados), y en los propios estados miembros (en todo lo demás que no fue cedido).

Según George Weitz, no existe estado federal más que cuando la soberanía no pertenece ni a uno ni a otro, sino a ambos: al estado conjunto (poder central) y al estado particular (poder del estado particular), cada uno en su esfera y ambos actuando de modo inmediato sobre los ciudadanos.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Carpizo, Jorge, *Entidades Federativas*, en “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, tomo III, D-E, Porrúa, UNAM, IJ, México, 2002, p. 770.

<sup>108</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 221.

Para Alexis de Tocqueville, en el Estado federal coexisten dos formas de soberanía: la que ejerce la Federación o Unión, y la que ejercen las entidades federativas o gobiernos provinciales. Señala que en la Constitución norteamericana de 1789, quedaron plasmadas estas dos formas que es necesario distinguir.<sup>109</sup>

Afirma este autor, que las naciones confederadas que formaban a su vez gobiernos soberanos antes de su unión, continuaban representando una fracción muy considerable del poder soberano, aunque se hubiesen unido, porque sólo decidieron ceder al gobierno general el ejercicio de los derechos indispensables para la Unión.<sup>110</sup>

Por consiguiente, para Tocqueville, el reparto de los derechos de la soberanía entre estos dos entes (federación y provincias), se distribuye de la siguiente manera:

- A los estados particulares o provincias, concierne forzosamente el derecho de reglamentar los objetos puramente provinciales, así como de fijar la capacidad civil y política de los ciudadanos, de regular las relaciones de los hombres entre sí y de impartirles justicia. Derechos que son generales por naturaleza, pero que no pertenecen necesariamente al gobierno nacional.
- Al gobierno de la Unión fue delegado el poder de ordenar en nombre de toda la nación; así como la representación frente a los extranjeros y dirigir contra el enemigo común las fuerzas comunes. En suma, se ocupa de los objetos exclusivamente nacionales.
- El gobierno de la Unión ejecuta empresas más vastas, pero rara vez se le siente actuar. El gobierno provincial hace menores cosas, pero no descansa nunca y revela su existencia a cada instante.
- El gobierno de la Unión vela por los intereses generales del país, aunque estos intereses tengan poca influencia sobre la dicha individual. En cambio, los

---

<sup>109</sup> Tocqueville, *op. cit.*, p. 345.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 346.

negocios de la provincia influyen visiblemente en el bienestar de los que la habitan.

- La Unión asegura la independencia y la grandeza de la nación, cosas que no tocan inmediatamente a los particulares. El gobierno provincial mantiene la libertad, reglamenta los derechos, garantiza la fortuna y asegura la vida y el porvenir de cada ciudadano.<sup>111</sup>

Sin embargo, Burgoa Orihuela señala que la tesis de la cosoberanía es insostenible, argumentando que en un estado federal no puede haber tantas soberanías como estados que lo componen, ni esos estados pueden ser totalmente libres, según la acepción jurídico política que tienen ambos términos.<sup>112</sup>

Para Burgoa, al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución federal, el último acto soberano que tienen los estados miembros, es cuando deciden formar el estado federal cediéndole la soberanía a la nueva entidad y reservándose para sí sólo una autonomía en su régimen interior. Esto es así debido a la supremacía de la Constitución y las leyes federales, en donde los estados miembros ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones, ya que deben ajustar su estructuración política y jurídica internas a ciertos principios o reglas superiores, como son los implantados en los ordenamientos federales; por lo tanto, ya no son soberanos.<sup>113</sup>

Finalmente, para Burgoa los estados miembros no son libres ni soberanos, sino solo autónomos para su régimen interior.

En este mismo sentido, Tena Ramírez subraya que la soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse mediante la expedición de una Constitución. Por lo tanto, la competencia de los estados miembros de la federación para gobernarse por

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, pp. 346-347.

<sup>112</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, p. 410.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 411.

sí mismos dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución federal, no es soberanía sino autonomía, ya que es una facultad restringida que tienen los estados para su arreglo interior.<sup>114</sup>

Sin embargo, el artículo 40 de la Constitución federal mexicana, establece la tesis de la existencia de la doble soberanía, compartida entre la federación y las entidades federativas. Tesis que no es exacta según Jorge Carpizo, ya que las palabras no corresponden al pensamiento del constituyente: “...no se quiso —cuando menos por la mayoría de los pensadores, constituyentes y políticos de aquel entonces— atribuir soberanía a las entidades federativas (...) lo que aconteció fue que existió una verdadera confusión terminológica (...) cuando el artículo 40 habla de soberanía, quiso referirse a autonomía; es decir, poder limitado.”<sup>115</sup>

#### *A modo de conclusión*

En suma, podemos deducir de lo anterior, que no existe una cosoberanía o doble soberanía dentro del Estado Federal Mexicano. Más bien, existe una sola soberanía que se manifiesta hacia el exterior por medio del Estado Federal en la igualdad e independencia frente a los demás estados soberanos en el ámbito internacional, así como en la autodefensa militar y el comercio exterior. Asimismo, la soberanía hacia el interior se manifiesta en la Constitución Federal, la cual distribuye los ámbitos de competencia entre la Federación y los estados miembros de la Unión.

#### **1.3.1.3 Estados Miembros de la Federación**

Ahora bien, como ya vimos, el estado federal se compone de dos esferas de competencia: lo federal y lo local.

---

<sup>114</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 19.

<sup>115</sup> Carpizo, Jorge, *Sistema Federal Mexicano, op. cit.*, pp. 475-479.

En cuanto al ámbito local, en México se refiere a los estados miembros de la federación o estados federados, quienes poseen un marco político y jurídico perfectamente establecido en diversos artículos de la Constitución Federal Mexicana, como son principalmente: 40, 41, 115-121, etc.

Entre las principales características que poseen los estados miembros de la federación mexicana, se encuentran las siguientes: a) son personas morales con personalidad jurídica, de la cual se deriva su capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones; b) cuentan con población, territorio, orden jurídico y poder público; c) son autónomos, al tener la facultad de darse su propia Constitución y reformarla, válida solamente dentro de su circunscripción territorial y sin contravenir la Constitución Federal; d) tienen delimitado su campo de competencia por la propia Constitución Federal; e) su gobierno se divide para su ejercicio en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; f) la base de su organización político-administrativa es el municipio libre.

La característica esencial de un estado miembro de la federación es que goza de autonomía política; y la columna vertebral de ésta se encuentra en que los estados: a) se dan su propia Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local; y b) reforman su Constitución, siguiendo los procedimientos que ella misma señala.<sup>116</sup>

#### **1.3.1.4 Entidad Federativa**

Por otra parte, es conveniente diferenciar los términos: estado miembro de la federación con el de entidad federativa. Es decir, en el contexto mexicano, las entidades federativas son las señaladas por la Constitución Federal en el artículo 43, el cual enumera a los 31 estados de la federación y al Distrito Federal, como

---

<sup>116</sup> Carpizo, Jorge, *Entidades Federativas*, op. cit., p. 770.

componentes de la Federación mexicana. Por consiguiente, el estado federal mexicano se compone por 32 entidades federativas.

Sin embargo, no es lo mismo entidad federativa que estado miembro de la federación, ya que la primera abarca a todas las partes integrantes de la federación (incluyendo al Distrito Federal); y la segunda sólo a las entidades que tienen la condición jurídica y política de estado miembro de la federación. En ésta última se excluye al Distrito Federal, ya que éste posee un régimen político de excepción, por ser la sede de los poderes federales y capital de la República.

#### **1.3.1.5 Distrito Federal**

Ahora bien, en términos universales, el Distrito Federal es una “circunscripción territorial que en los Estados Federales (soberanos) sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal. El primer distrito federal que existió en el mundo fue creado al establecerse la federación norteamericana, y recibió el nombre de Distrito de Columbia. El móvil principal que inspiró la creación de este Distrito, fue la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales, pues ello sería fuente de constantes conflictos (...) El Distrito Federal es una fracción federativa que, a diferencia de los estados (miembros), carece de autonomía política, por lo que está impedido para darse su propia Constitución y crear ahí sus órganos particulares de gobierno.”<sup>117</sup>

El vocablo Distrito tiene una raíz etimológica en el latín *distritus*, que significa recogido, interpretándose como la extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Madrazo, Jorge, *Distrito Federal*, en “Diccionario Jurídico Mexicano”, tomo D-H, Porrúa, UNAM, IJ, México, 1999, p. 1170.

<sup>118</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *Régimen Jurídico del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2000, p. 7.

Sin embargo, para el caso mexicano la Constitución Federal establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos (art. 44). También señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local (art. 122).

Asimismo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo (art. 2°).

Finalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, reitera que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 8°).

Por lo anterior, se concluye, que el Distrito Federal es una entidad federativa, que forma parte de la federación mexicana junto con los 31 estados de la federación. Sin embargo, cabe subrayar, que el Distrito Federal no es un estado más de la federación, ya que carece de autonomía política plena para emitir su Constitución y reformarla. Por tanto, el DF es una entidad con un régimen político de excepción, instituido desde su creación en 1824, y que en la actualidad, está a cargo de los poderes federales y de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

Llama la atención, que no en todos los Estados Federales del mundo existe un Distrito Federal. De hecho, la idea del Distrito Federal es originaria de los Estados Unidos de América y emulada por los federalismos latinoamericanos, incluyendo México. Pero el federalismo europeo tiene sus propias características, como el hecho de no crear un distrito federal como sede de los poderes federales, sino que las autoridades federales, estatales y municipales, conviven armónicamente dentro de



un mismo territorio, como es el caso de las ciudades capitales de Berlín, Viena y Berna.

### **1.3.2 Acerca de la Confederación**

Podemos señalar, que el estado federal es una entidad intermedia entre el estado unitario y la confederación; y que la diferencia entre uno u otro es el grado de descentralización que posea cada entidad.

Por consiguiente, una Confederación se establece cuando diversos estados independientes se unen por medio de un convenio o tratado, con la finalidad principal de protegerse frente al exterior; los estados miembros conservan su soberanía propia y el derecho de secesión, es decir, de separarse de la confederación cuando lo deseen.

Para Kelsen, no existe diferencia esencial sino de grado entre el estado federal y la confederación, según sea mayor o menor la centralización o descentralización. En ambos casos, se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas validas sobre todo el territorio o tan sólo en ciertas partes del mismo, según sea el caso.<sup>119</sup>

En este sentido, señala Kelsen, que la diferencia entre la confederación de estados y el estado federal es por el grado de competencia que se reserva al orden central. La confederación se puede conceptuar como una unión de estados soberanos con el fin de su protección en el exterior. En cambio, el estado federal se define como un estado soberano compuesto de varios estados autónomos.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 376.

<sup>120</sup> *Ibid.*, pp. 376-379.

La competencia de una confederación internacional, se haya generalmente limitada a la solución de disputas de los Estados miembros y a la defensa contra agresiones del exterior. Asimismo, la competencia de los Estados miembros en el ámbito de la política exterior y de los asuntos militares, permanece prácticamente ilimitada. No hay centralización del poder ejecutivo. La confederación no tiene policía, ejército, marina ni fuerza aérea propios. Los Estados miembros permanecen en posesión no limitada de todos los instrumentos de poder, especialmente de sus fuerzas armadas.<sup>121</sup>

En suma, en la confederación los estados miembros no pierden su soberanía, pues cada uno de ellos es sólo miembro de una asociación de estados; un órgano colegiado o un comité central, puede tomar decisiones que se imponen a los miembros confederados, aún cuando estos conservan sus soberanías internas y externas. En cambio, en el estado federal, cada miembro es un componente, es una parte de un todo, que no puede escindirse.<sup>122</sup>

#### **1.4 Sobre la Centralización y Descentralización del Poder**

Generalmente se considera a la centralización como opuesta a la federación, puesto que se identifica a la centralización o centralismo con el Estado Unitario.

Las acepciones centralismo y federalismo, constituyen apreciaciones de la forma de organización política, económica y administrativa de un Estado.

El Estado para el cumplimiento de sus fines, cuenta con órganos, los cuales en un sistema centralizado, se encuentran organizados de manera tal que los órganos

---

<sup>121</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 382.

<sup>122</sup> Armenta López, *op. cit.*, p. 45.

centrales delegan en otros distintos (sin capacidad jurídica) determinadas competencias ligadas al centro político.

La distribución de competencias es el propósito del Estado Federal, y el alto o mayor grado de descentralización le permite ser lo que es. La autonomía se produce en diversos grados dentro de un esquema de descentralización. Por consiguiente, el federalismo es en definitiva una descentralización del poder político del Estado.

Por lo tanto, un alto grado de descentralización conlleva a un Estado federal; así como un alto grado de centralización conlleva al Estado unitario.

Como ya se señaló, la descentralización y centralización constituyen tendencias de las formas de organización de los Estados; sin embargo, uno u otro fenómeno no son privativos de la forma de Estado federal y unitario.

En el mundo contemporáneo, las tendencias a la centralización del Estado federal son producto de la crisis de esta forma de Estado. Por el creciente poder público de la federación, se justifica que el manejo de ciertas materias no puedan ser tratadas más que por un criterio o sentido general y unitario; tal es el caso de la distribución de los fondos públicos, los medios para su obtención mediante el sistema tributario e incluso, para la acción coactiva del Estado.<sup>123</sup> Asimismo, la debilidad de las regiones territoriales de carácter económico, político y cultural, la forma heterogénea que estos fenómenos se presentan entre las entidades federativas, obligan y justifican la toma del mando por el poder federal.

La centralización “constituye un encuadramiento jerárquico del órgano inferior, que queda por completo dependiente del superior y sujeto a un permanente control, aquel que se ejerce sobre los subordinados. Hay un conducto regular, se reciben ordenes, se obedece, se ejecuta”,<sup>124</sup> más esta relación de jerarquía, no se refiere

---

<sup>123</sup> Serra Rojas, *Ciencia Política, op. cit.*, p. 625.

<sup>124</sup> Hernández Becerra, Augusto, *Estado y Territorio*, UNAM, IJ, México, 1981, p. 39.

desde el punto de vista orgánico administrativo por cuanto a la organización de servicios públicos, sino a una relación político-administrativa, de decisiones de mando y ejecución, esto es, la centralización es política.

Para Gabino Fraga, “la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública”.<sup>125</sup>

Podemos afirmar que la centralización, en su extremo conceptual y teórico, se encuentra muy vinculada con actitudes y fenómenos sociales y políticos cercanos al autoritarismo, la autocracia, la monocracia, el dogmatismo y la burocratización. En cuanto a la organización estatal, corresponde formalmente a un Estado Unitario.<sup>126</sup>

En lo económico, centralización significa concentración de actividades y de ingresos; manejo central de los instrumentos de política; intervención estatal extensa y comprensiva; acción nacional de la empresa pública; así como la preferencia de unidades grandes y vigorosas de producción de bienes o de prestación de servicios, en contraposición con la proliferación de unidades pequeñas o intermedias. Los mecanismos del mercado son suplantados por la acción planificadora del Estado, que adquiere un carácter imperativo y totalizante o, en el otro extremo, por monopolios y oligopolios que obstruyen la competencia y distorsionan los mercados.<sup>127</sup>

En lo administrativo, la centralización supone una organización extremadamente jerarquizada y formal, con una rígida estratificación entre los niveles organizacionales, en donde se acentúan los mecanismos de control y supervisión y

---

<sup>125</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1990, p. 165.

<sup>126</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *El Nuevo Federalismo, la Descentralización*, Porrúa, México, 1988, p. 3.

<sup>127</sup> *Idem.*

escasean los espacios para la activación y participación social en la gestión de los asuntos públicos.<sup>128</sup>

#### **1.4.1 Tipos de Descentralización**

Gramaticalmente se define a la descentralización, como al sistema político que propende a descentralizar. Asimismo, por descentralizar se entiende transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.<sup>129</sup>

El concepto de descentralización, evoca por igual a una comunidad local la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos con poder propio, lo opuesto a concentración, la transferencia de funciones, la reubicación geográfica de actividades y recursos, las características de una organización o el acercamiento entre gobernantes y gobernados.<sup>130</sup>

De cualquier forma, para Ortega Lomelín, la centralización y descentralización tiene que ver con la cuestión del poder, a su concentración o distribución; a decisiones respecto que materias, actividades, funciones, decisiones y recursos deben centralizarse y cuales, por el contrario, deben descentralizarse. La descentralización involucra procesos dinámicos muy vinculados con la distribución y equilibrio del poder.<sup>131</sup>

La descentralización también es entendida como una forma de localismo en la vida pública, tendiente a poner en marcha la participación ciudadana, a asociar con los

---

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, op. cit.*, p. 495.

<sup>130</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 1.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 3.

administrados la toma de decisiones de aquello que les compete más directamente.

132

La doctrina ha sostenido que un sistema altamente descentralizado conduce a un sistema federal, dicho de otra manera, toda forma de federalismo denota descentralización política. En el Estado federal la descentralización implica la asignación de competencias a órganos de gobierno.

La descentralización, para Burgoa Orihuela, “supone el reconocimiento o el otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa a favor de las entidades que integran el todo estatal, llámese provincias o estados; y esa esfera puede ser de mayor o menor extensión de acuerdo con la calidad y número de facultades que a dichas entidades se adscriban. Consiguientemente, siguiendo el criterio de la descentralización, entre el estado federal y el estado central (unitario) únicamente existe una diferencia de grado en lo que atañe a la amplitud cualitativa y cuantitativa de la autonomía mencionada, que va desde la descentralización municipal hasta la descentralización federal, teniendo como tipo intermedio la descentralización provincial.”<sup>133</sup>

También se define a la descentralización como la actividad legislativa, dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos. La descentralización puede ser política o administrativa. La política hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes; la administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos. En tal caso, la descentralización representa una rectificación llevada a efecto en un régimen centralizado.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Muñoz Patraca, Víctor Manuel, *op. cit.*, p. 67.

<sup>133</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, pp. 413 y 414.

<sup>134</sup> De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, *op. cit.*, pp. 233 y 234.

A principio de este apartado definimos la descentralización, en sentido gramatical, como la trasmisión de la autoridad del Estado a diversas corporaciones u organismos, por tanto, podemos clasificar la descentralización en tres diferentes tipos: política, administrativa y financiera.

La *descentralización política*, se identifica con la distribución del poder, y se define como “la forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia”.<sup>135</sup>

Asimismo, la descentralización territorial, esto es, la formación de territorios delimitados dentro del propio territorio federal, la autonomía y la regionalización política, constituyen los elementos de la descentralización política.

La descentralización política en sentido estricto, permite abordar la forma de organización del Estado, la estructura formal y jurídica que éste adopta, esencialmente por lo que hace a su organización territorial, al ámbito espacial o territorial de validez de las normas que lo rigen y conforman, y los consecuentes niveles de gobierno a través de los cuales se ejercen las potestades públicas.<sup>136</sup>

Ahora bien, en cuanto a la *descentralización administrativa*, Gabino Fraga la define como una forma de organización administrativa, que consiste en “confiar la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.”<sup>137</sup>

Asimismo, establece tres modalidades de descentralización administrativa: por servicios, colaboración y región.

---

<sup>135</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Porrúa, UNAM, IJ, México, 1999, p. 1088.

<sup>136</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 12.

<sup>137</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 165.

Por *servicios*, es la creación de organismos descentralizados para la realización de actividades que corresponden a un servicio público.<sup>138</sup>

Por *colaboración*, es cuando al Estado se le van presentando una serie de problemas dentro de un área específica, empieza a requerir dirigentes preparados técnicamente para poder solucionarlos. Este, ante la imposibilidad de crear un organismo especializado para resolver este tipo de problemas, se ve en la necesidad de dar autorización a organizaciones privadas para que se unan en colaboración y que ellas mismas ejerzan funciones administrativas, descongestionando así las labores de aquel.<sup>139</sup>

Por *región*, consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.<sup>140</sup>

En sentido específico, la descentralización administrativa, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsables de una actividad específica de interés público, ejercida con determinada autonomía o independencia, pero sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa. A través de esta forma de organización se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.<sup>141</sup>

En suma, la descentralización administrativa cuenta con las siguientes características:

- Es una forma de organización de la Administración Pública.

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, 201.

<sup>139</sup> *Ibid.*, 208.

<sup>140</sup> *Ibid.*, 218.

<sup>141</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, pp. 1085 y 1087.



- Dicha organización consiste en la creación de organismos públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominados por la legislación mexicana como organismos descentralizados.
- Estos organismos atienden a necesidades de servicios públicos; es decir, se crean con la finalidad de que presten un servicio, que originariamente correspondería prestarlo al Estado de manera directa, pero ante su imposibilidad administrativa (principalmente por el excesivo aglutinamiento de funciones que son consecuencia de la administración centralizada), se opta por la creación de dichos organismos.

En cuanto a la *descentralización financiera*, se han establecido medidas de reforma hacendaria, consistentes en la participación de las entidades federativas en los ingresos federales, con lo cual se ha pretendido contribuir a su fortalecimiento económico, en virtud de que muchas carecen de los recursos suficientes para cubrir sus necesidades.<sup>142</sup>

Como se puede observar, la descentralización económica no consiste propiamente en la creación de organismos específicos, sino en la participación de los ya creados (entidades federativas y municipios) en los ingresos federales, bien sea mediante el establecimiento y recaudación de impuestos u otros mecanismos de financiamiento.

En sentido económico, la descentralización significa distribución de actividades y de ingreso; participación en el manejo y conducción de los instrumentos de política económica; concurrencia amplia de la sociedad en la economía; y extensa cantidad de unidades productivas distribuidas regionalmente.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 1087.

<sup>143</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 5.

### *A modo de conclusión*

La centralización y la descentralización total, como categorías o modelos polares, son útiles exclusivamente para establecer delimitaciones teóricas de los conceptos. En la realidad los casos extremos nunca se presentan. Ningún sistema se ajusta a estas caracterizaciones extremas sino que presentan rasgos de uno u otro modelo. De esto se desprende que los conceptos de centralización y descentralización son términos polivalentes e interdependientes y que deben, por su contenido, ser considerados en un sentido dinámico. Se trata pues de un problema de gradación, de preeminencia o de equilibrio entre ambos fenómenos. La magnitud, proporción e importancia de las competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales a cargo de los órganos estatales (centrales y locales), determinan el grado de centralización o descentralización que guarda el ejercicio del poder público.<sup>144</sup>

La centralización y la descentralización son esencialmente fenómenos vinculados con la concentración y distribución del poder. De ahí la pertinencia de no sólo considerar los elementos cuantitativos del poder sino sobre todo sus características cualitativas.<sup>145</sup>

Finalmente, la descentralización, intenta dar solución a la exigencia económica de una mayor eficiencia administrativa, y a las demandas de mayor participación en los procesos de decisión, por parte de sociedades que buscan dar un nuevo valor a las instituciones políticas más cercanas: municipales, vecinales.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, pp. 5-8.

<sup>145</sup> *Idem.*

<sup>146</sup> Muñoz Patraca, Víctor Manuel, *op. cit.*, p. 76.

## CAPÍTULO II

### **SOBRE CIUDADES CAPITALES DE PAÍSES FEDERALES**

El presente capítulo, abordó el estudio de la forma de gobierno de diversas ciudades capitales, como son: Washington, Buenos Aires, Berlín, Viena y Berna. Asimismo, se incluyeron las ciudades de Hamburgo y Bremen, que junto con Berlín y Viena, son un ejemplo de ciudades-estado. Es decir, son ciudades conformadas por un solo y único municipio, que desempeñan las funciones propias de una municipalidad, y a la vez, gozan del estatus de un estado miembro de la federación. Asimismo, se incluyó en el estudio a la ciudad de Bonn, por haber permanecido como capital de la República Federal de Alemania durante 41 años.

Lo anterior, fue con el fin de documentar cómo se plantea la convivencia entre diferentes niveles de gobierno en un mismo territorio (federal, estatal y municipal), sin que esto ocasione traslapes o obstrucciones entre las distintas autoridades. Buscando como objetivo general de este capítulo, asimilar las diversas experiencias en el ámbito internacional, tomando lo conveniente para la ciudad de México. Pero siempre tratando de guardar las respectivas distancias que imponen culturas diferentes, en contextos históricos y políticos diferentes.

#### **2.1 Estados Unidos de América**

##### **2.1.1 Washington DC**

La capital del país de los Estados Unidos de América es Washington DC (Distrito de Columbia), con una población de 570 mil 898 habitantes (estimado en 2002), asentados en una superficie de 177 km<sup>2</sup> aproximadamente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Enciclopedia Multimedia Encarta*, Microsoft Corporation, Estados Unidos de América, 2004.

Washington está situada en la confluencia de los ríos Potomac y Anacostia, y limita con el estado de Maryland al norte, este y sureste, y con el de Virginia al suroeste. La ciudad de Washington coincide con el Distrito Federal de Columbia.<sup>2</sup>

Sin embargo, estimando el área metropolitana, cuenta con cerca de 4 millones 500 mil habitantes;<sup>3</sup> es la décima área metropolitana más poblada en la nación, y abarca parte de los estados de Maryland y Virginia, donde se ubican los barrios del extrarradio. Comprende 17 condados que la circundan.

El federalismo norteamericano, es el primer sistema de este tipo en la historia que conoció el éxito como una forma viable de gobierno. Aunque ya en el pasado se habían dado experimentos federalistas en algunas partes de Europa, Estados Unidos es la primera nación que es fundada por la unión voluntaria de varios estados previamente autónomos, que deciden renunciar a una parte importante de su soberanía para dar lugar a un nuevo país, regido bajo una sola autoridad central.<sup>4</sup>

La idea de fundar una ciudad completamente nueva, en un distrito gobernado directamente por la federación para instalar ahí la sede de los poderes federales, procede de los Estados Unidos. En cierta ocasión, el Congreso constituyente de Filadelfia fue hostilizado por una turba de rebeldes, sin que las autoridades gubernamentales del estado de Pennsylvania hicieran nada para evitarlo. Fue entonces cuando se llegó a la conclusión de que el gobierno federal debería residir en un lugar donde sus labores no se vieran de ninguna manera interrumpidas, cosa que solo se podría garantizar estableciendo la capital en un sitio neutral, gobernado directamente por la federación. Así nació el Distrito de Columbia, en un territorio de

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Ritchie, Daniel, *La experiencia de Washington D.C., y sus relaciones con el gobierno federal*, en “Reforma Política en el Distrito Federal, Memoria del Seminario Taller”, Cámara de Diputados, UNAM, México, 2001, p. 277.

<sup>4</sup> Aguirre, Pedro, *El Federalismo en Estados Unidos*, en “Nueve Capitales Federales: formas de gobierno”, primera parte, Cuadernos de Trazos, Publicación de Trazos, Centro de Investigación A. C., año 1, número 1, trimestral, México, 1993, p. 84.

10 millas cuadradas. Ahí se erigió la ciudad de Washington, construida exclusivamente para albergar a los poderes de la federación.<sup>5</sup>

Por consiguiente, en 1783 el Congreso norteamericano, reunido en Filadelfia, decidió que se necesitaba una nueva capital para la nueva nación. El presidente George Washington escogió como sede del distrito federal la zona en que se inicia la parte navegable del río Potomac. El sector escogido se llamó Distrito de Columbia en honor a Cristóbal Colón. Washington llamó a Pierre Charles L'Enfant para que diseñara la nueva capital. La ciudad, que en un principio se llamó Ciudad Federal (Federal City), fue rebautizada con su nombre actual por el Congreso en conmemoración del primer presidente de Estados Unidos.<sup>6</sup>

Las leyes dictadas por el Congreso en 1790-1791 crearon el distrito federal en un terreno cedido por los estados de Maryland y Virginia. En 1800 el Congreso abandonó su sede provisional en Filadelfia para trasladarse a la ciudad federal recientemente construida.<sup>7</sup>

De acuerdo a la segunda enmienda a la Constitución federal, sección 8 del artículo 1, desde 1787 se estableció que el Congreso de Estados Unidos tendría facultad para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado). Desde esa fecha, los habitantes del Distrito Federal, fueron ajenos a la participación política nacional y local, pues el presidente en turno les ha designado a sus gobiernos inmediatos. Es hasta el siglo XX que la Constitución volvió a reformarse para permitir que los ciudadanos residentes en Washington pudiesen participar electoralmente, aunque de manera limitada.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 87.

<sup>6</sup> *Enciclopedia Encarta, op. cit.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *La ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, Porrúa, México, 2001, pp. 355-356.

Cuando las Colonias declararon su independencia de Gran Bretaña el 4 de julio de 1776, había 13 colonias, que se convirtieron en los primeros estados, cada uno soberano y deseoso de controlar sus propios asuntos. Los estados trataron de conservar su soberanía e independencia dentro de una confederación flexible, pero su intento demostró ser ineficaz. En consecuencia, en 1787 adoptaron una nueva Constitución que establecía una unión federal subordinada a un fuerte gobierno central. En la actualidad, la ciudad de Washington es la capital de una unión federal de 50 estados.

De acuerdo con la Constitución federal, los estados delegaron gran parte de sus facultades soberanas al gobierno federal, pero mantuvieron muchas facultades importantes. Por ejemplo, cada uno de los 50 estados conserva el derecho de dirigir su propio sistema educativo, de otorgar licencias a los médicos y a otros profesionales, de ofrecer protección policíaca a sus ciudadanos y dar mantenimiento a sus carreteras.

En la práctica y de acuerdo con la tradición estadounidense de mantener al gobierno tan cerca del pueblo como sea posible, los estados delegan muchas de estas facultades a sus subdivisiones políticas: condados, municipios, ciudades y pueblos. Así, al más bajo nivel político los habitantes de una pequeña comunidad de Estados Unidos eligen a los representantes de su pueblo para que se hagan cargo de sus departamentos de policía y de bomberos, y eligen un consejo educativo para dirigir sus escuelas. Al nivel del condado, los votantes eligen funcionarios responsables de las carreteras, los parques, las bibliotecas, el drenaje y otros servicios, y eligen o designan jueces para los tribunales. Los ciudadanos de cada estado también eligen al gobernador y a los miembros de la legislatura estatal.

Estados Unidos es una República Federal, el gobierno federal y los de cada estado se dividen en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las constituciones escritas, tanto la federal como las estatales, forman un sistema de ámbitos de

competencia independientes entre sí, de controles y equilibrios entre los tres poderes.

Todas las facultades que la Constitución no delega al gobierno federal y que no prohíbe a los estados pertenecen a estos últimos o al pueblo (Constitución, Enmienda X). Sin embargo, el gobierno federal tiene amplios poderes; su facultad para regular el comercio interestatal (Constitución, artículo 1, sec. 8, núm. 3), lo convierte en la fuerza predominante en materia de reglamentación de todo lo que concierne al medio ambiente. Los estados, en uso de sus competencias generales de control para proteger la salud, la seguridad y el bienestar públicos, tienen también una autonomía considerable para emitir leyes de protección ambiental aplicables a sus ciudadanos y residentes.<sup>9</sup>

En términos más generales, los gobiernos locales tienen facultad para fijar impuestos, promulgar y aplicar las ordenanzas locales, así como administrar los aspectos locales de ciertos programas estatales y federales.

Las competencias en Estados Unidos respecto de los gobiernos locales son totalmente heterogéneas y se semejan a un mosaico fracturado, ya que solamente en la mitad de los estados de la Unión existen municipios con atribuciones generales, es decir, sistemas de gobierno local con autonomía, aunque limitada, pues esta puede ser recortada por la legislatura de la entidad o mediante reformas a la constitución del estado. Estos municipios caracterizados bajo el término *Home Rule*, también ven afectada su autonomía por la amplia gama de organizaciones no gubernamentales, creadas con fines específicos con facultades locales, como juntas escolares, comisiones, etc., las cuales casi siempre son dirigidas por ciudadanos electos y con poderes legales para recabar impuestos o cobrar derechos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos de América*, bajada de Internet: <http://usinfo.state.gov/espanol/>

<sup>10</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 358.

En otros estados, las autoridades locales tienen solo competencias específicas, estos son los llamados *Municipios de Carta*, es decir, no gozan de autonomía sino únicamente de delegación de funciones estatales. La explicación que se da a este estado de cosas, es la debilidad que presentan los partidos políticos en el ámbito territorial, lo que ha propiciado el fortalecimiento de cacicazgos con intereses particulares de cada región.<sup>11</sup>

El artículo de Enmienda XXIII, sección 1, dispone que el Distrito Federal que constituye la sede del gobierno de los Estados Unidos, nombrará, según disponga el Congreso, un número de electores para elegir al Presidente y al Vicepresidente, igual al número total de senadores y representantes ante el Congreso al que el Distrito tendría derecho si fuere un Estado (miembro), pero en ningún caso será dicho número mayor que el del Estado de menos población; estos electores se sumarán al número de aquellos electores nombrados por los Estados, pero para fines de la elección del Presidente y del Vicepresidente, serán considerados como electores nombrados por un Estado; celebrarán sus reuniones en el Distrito y cumplirán con los deberes que se estipulan en la Enmienda XII.<sup>12</sup> A consecuencia de la enmienda XXIII, el Distrito adquirió tres votos en el colegio electoral.

En 1967 el Congreso federal aprobó una reforma política para la ciudad capital que consistió en un alcalde y consejo municipal, que vino a sustituir a la junta de tres comisarios que operó durante largo tiempo. El Presidente de los Estados Unidos designaba a los nuevos funcionarios con la aprobación del Senado. Tenían la facultad de reorganizar el gobierno local, pero en asuntos fiscales sus actos estaban sujetos a revisión de los subcomités del Congreso creados a este efecto.<sup>13</sup>

En 1970, se estableció que un delegado del DC asistiera a la Cámara de Representantes con derecho a voz pero sin voto. Cuatro años más tarde, el Congreso

---

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos de América, op. cit.*

<sup>13</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 359.



aprobó un nuevo arreglo político para la capital, la cual cuenta desde entonces con un alcalde y consejo municipal electos. Dichos órganos ejecutivos son los encargados de desahogar únicamente las cuestiones administrativas de la ciudad.

Por consiguiente, en 1974 el Congreso le otorgó al Distrito de Columbia posibilidad de autonomía local, con un Alcalde y un Consejo Municipal integrado por trece miembros electos por los habitantes de la ciudad (8 elegidos por cada uno de los condados del DC, y cinco elegidos a nivel general). Los consejeros tienen desde entonces atribuciones para formular iniciativas de ley; son responsables de crear oficinas y abolir las dependencias; de autorizar a la ciudad la solicitud o recepción de préstamos de los mercados de capital. En términos generales, el Consejo tiene las responsabilidades de la mayoría de los Consejos Municipales, con la excepción de que el Congreso Federal se reserva el derecho de vetar la legislación, de aprobar su propia legislación, de aprobar el presupuesto, de manejar el sistema judicial y de estar involucrado en el proceso de planeación de la ciudad.<sup>14</sup>

Al Consejo del Distrito de Columbia, se le reserva sólo una pequeña intervención en materias poco importantes, como son las de legislar en mejora y reparación de calles y sobre mercados públicos, lo que denota que tal órgano de gobierno no es en sí un órgano legislativo local, principalmente por su falta de autonomía con respecto a los poderes federales.<sup>15</sup>

El encargado del poder ejecutivo en la ciudad capital es el Alcalde, quién se elige por el voto popular; cuenta con facultades para instrumentar leyes, designar servidores públicos y vetar leyes propuestas por el Consejo Municipal. Sin embargo, sus funciones están limitadas por el propio Consejo, el Presidente de la Unión y por el Congreso. Asimismo, el presupuesto es elaborado por el Alcalde, quien lo somete a la consideración del Consejo, que por ley puede adoptarlo o hacerle

---

<sup>14</sup> Ritchie, Daniel, *op. cit.*, p. 283.

<sup>15</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 241.

modificaciones. Una vez adoptado, será sometido por el Alcalde a la consideración del Presidente, que a su vez lo transmitirá al Congreso que lo hará ley.<sup>16</sup>

La singularidad de las relaciones políticas entre el Distrito de Columbia y el gobierno nacional, derivan de las previsiones contenidas en la propia Constitución federal. La Constitución le reserva al Congreso todas las iniciativas de ley para gobernar Washington D.C. Por ello, aún cuando una serie de responsabilidades le han sido delegadas al Alcalde y a su Consejo Municipal, el Congreso se reserva facultades en materias diversas del funcionamiento de la ciudad.<sup>17</sup>

En materia judicial, el Distrito de Columbia cuenta con policía que depende directamente del Alcalde, pero con intervención del Presidente en caso de emergencia, teniendo la facultad de utilizarla, este último, para fines federales.<sup>18</sup>

En Washington DC hay más policías per cápita que en cualquier ciudad de los Estados Unidos; son cinco autoridades policíacas las más importantes: a) la policía metropolitana, que depende del gobierno federal, conformada por cuatro mil policías; b) un cuerpo de policía local, responsable de tareas de tránsito, homicidios y abuso sexual, entre otras funciones; c) el servicio secreto uniformado, que está bajo el mando del Ejecutivo Federal, que esta encargado del resguardo de las instalaciones federales, embajadas y museos; d) un cuerpo policíaco exclusivo para la vigilancia del Capitolio; y e) un cuerpo policíaco encargado de los parques de jurisdicción federal.<sup>19</sup>

Para Daniel Ritchie, analista político, hay tres cuestiones políticas fundamentales. La primera es que a pesar de que la mayor parte de los fondos proviene de los residentes del propio Distrito y no del Congreso, el presupuesto tiene que ser aprobado por las dos cámaras y refrendado por el Presidente de los Estados Unidos.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Ritchie, Daniel, *op. cit.*, p. 280.

<sup>18</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 241.

<sup>19</sup> Ritchie, Daniel, *op. cit.*, p. 287.

Esto se hace, en parte, para proteger los intereses federales, pero también para mantener el control sobre la ciudad.

La segunda cuestión, es que los ciudadanos de Washington DC, no tienen actualmente representación alguna en el Congreso, es decir, ni en el Senado ni en la Cámara Baja. A partir de 1970, participa en el Congreso un representante del Distrito con voz pero sin voto.

La tercera cuestión política, es que Washington es una ciudad partidista, es decir, el 85 por ciento de sus ciudadanos vota por el partido demócrata. Por lo anterior no hay interés de otros partidos para que Washington cuente con representación, ya que implicaría que hubiera otros dos senadores y otros dos representantes demócratas en el Congreso, lo que afectaría el actual equilibrio.<sup>20</sup>

La mayoría de las ciudades capitales en el mundo tienen problemas en relación con los montos de financiamiento que reciben de otros niveles de gobierno. En el caso de los Estados Unidos, la mayoría de las ciudades reciben una parte importante de su presupuesto del estado al que pertenecen. El promedio de los aportes presupuestales de los estados a las municipalidades es del 28 al 38 por ciento de su presupuesto total; Washington no pertenece a ninguna entidad, y el gobierno federal no le hace transferencias (es decir, no asume el papel de estado). Por lo tanto no recibe ningún centavo del gobierno federal por estos conceptos.<sup>21</sup>

Por alguna razón desconocida, la Ley de Autonomía Local aprobada en 1974, prohíbe al DC recabar impuestos de personas que trabajan en Washington pero que no residen ahí. Aproximadamente el 70% de la gente que trabaja ahí, vive en los estados de Maryland o Virginia y, en consecuencia, no contribuyen en el pago de los

---

<sup>20</sup> Ritchie, Daniel, *op. cit.*, p. 281.

<sup>21</sup> *Idem.*

servicios públicos que utilizan. Solo la población que vive y trabaja en el DC paga impuestos.<sup>22</sup>

A pesar de que el 50% del presupuesto del Distrito está compuesto por recursos locales -cuyas fuentes son tres tipos de impuestos: del ingreso sobre la renta, el impuesto predial e impuestos mercantiles de la ciudad- el Congreso tiene la facultad para determinar como gastar el presupuesto, es decir, el Congreso controla el presupuesto.<sup>23</sup>

En resumen, en Washington los residentes contribuyen con más de lo que se contribuye en otras partes del país; tienen una base más estrecha; son una ciudad pobre que debe atender una mayor demanda de servicios.<sup>24</sup>

En 1995 la ciudad estaba de nuevo en bancarrota, con un déficit de 500 millones de dólares y el Congreso se vio obligado a intervenir de nuevo. Creó una Junta de Control, constituida por cinco miembros voluntarios designados por el Presidente y aprobados por el Congreso, que han administrado la ciudad durante los últimos cinco años.<sup>25</sup>

En 1995, cuando la ciudad ya no podía obtener más préstamos en los mercados de capital, y sus bonos se habían reducido a un estatus de bonos chatarra, se presentó una situación muy seria, intervino el Congreso y se creó la Junta de Control. Las funciones del Alcalde y del Consejo Municipal persistieron, y la Junta de Control se responsabilizó de supervisar su ejercicio de manera cotidiana.<sup>26</sup>

Los integrantes de la Junta de Control contaban con atribuciones para abolir leyes, de hecho, en el año 2000 devolvieron al Congreso siete leyes para su reconsideración. Supervisaban todos los contratos que celebraba la ciudad. La Junta

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 282.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Ritchie, Daniel, *op. cit.*, p. 279.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 284.

de Control ayudó a restaurar la viabilidad financiera de la ciudad. Por consiguiente, para el año 2001, la ciudad reportó su cuarto año con superávit en el presupuesto, contando ya con la capacidad de obtener préstamos y de invertir.<sup>27</sup>

Recientemente, el Congreso estableció cuatro condiciones para la extinción de la Junta de Control. Entre ellas, que la ciudad restaurara su equilibrio financiero y eliminara su déficit (cosa que se logró); que reportara un superávit durante cuatro años consecutivos (situación que también se logró); por lo cual, en septiembre del 2001, la Junta de Control llegó a su fin. Quedó establecido que si alguna vez el gobierno local volviera a incurrir en déficit, la Junta de Control se reinstalaría para proteger los intereses federales.<sup>28</sup>

Para Ritchie, las razones por las cuales fracasó el autogobierno local en Washington DC, son básicamente dos: a) la falta de claridad del papel de Washington como municipalidad, en su relación con un estado y como protector de los intereses federales. Desde 1975, se le otorgaron todo tipo de responsabilidades sin una correspondencia financiera que le permitiera atenderlas. Es un problema estructural inherente: el Congreso y la ciudad no definieron claramente lo que el DC debería ser; y b) falta de mecanismos claros para definir la administración de las finanzas de la ciudad, o sea, un mecanismo claro que permita saber como se va a financiar el DC.<sup>29</sup>

Asimismo, para Ritchie es necesario garantizar la democracia para todos, otorgando el voto y la posibilidad de tener representantes en el Congreso, con ello la ciudadanía de Washington DC podrá decidir sobre las cosas que le conciernen.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 279.

<sup>29</sup> Ritchie, Daniel, *op. cit.*, p. 284.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 285.

## 2.2 Argentina

### 2.2.1 Buenos Aires

Argentina es una República Federal situada en el Cono Sur de Sudamérica. El país tiene una superficie de 2.780.400 km<sup>2</sup> contando las islas Malvinas, otras islas dispersas por el Atlántico sur y una parte de la Antártida. En 2003 la población estimada de Argentina fue de 38.740.807 habitantes.<sup>31</sup>

En términos generales, el país está conformado por 23 provincias y la capital federal que es la ciudad de Buenos Aires. Su gobierno es representativo, republicano y federal, el cual se organiza de la siguiente manera.

El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso, compuesto de dos cámaras, una de Diputados de la nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires y de la capital en caso de traslado, quienes durarán en su encargo cuatro años pudiendo ser reelegibles, pero la Sala se renovará por mitad cada bienio (Art. 44, 45, 50).<sup>32</sup>

El Senado se compone de tres senadores por cada provincia y la ciudad de Buenos Aires; son elegidos en forma directa y conjunta, teniendo una duración de seis años en su encargo, pudiendo ser reelegibles indefinidamente (Art. 54, 56).

El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por el Presidente de la Nación Argentina; en caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia o destitución, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación; el Presidente y Vicepresidente durarán en sus funciones cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo; el

---

<sup>31</sup> *Enciclopedia Encarta, op. cit.*

<sup>32</sup> *Constitución de la Nación Argentina*, bajada de Internet: [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)

Presidente y Vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta (Art. 87, 88, 90, 94).<sup>33</sup>

El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación; los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta; el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema queda a cargo del Presidente de la Nación, con acuerdo del Senado y en sesión pública; asimismo, designa los demás jueces de los tribunales federales inferiores con base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado (Art. 108, 110, 99 inciso 4).<sup>34</sup>

La ciudad de Buenos Aires, es la capital federal de la República Argentina; contaba con una población de 2 millones 776 mil 138 habitantes en 2001; si a ella le sumamos el área metropolitana, la población asciende a 12 millones 24 mil habitantes. La ciudad de Buenos Aires tiene una extensión de 200 km<sup>2</sup>, que se eleva hasta los 3 mil 880 km<sup>2</sup> si se considera el área metropolitana. Asimismo, presenta una densidad de población de 14.651 hab/km<sup>2</sup>, que desciende a 2.517 hab/km<sup>2</sup> en el área metropolitana.<sup>35</sup>

A partir de 1880 se aplicó lo que se conoce como la federalización de la ciudad de Buenos Aires; es decir, la ciudad fue puesta en manos del gobierno federal, aplicándose la Constitución que indicaba al Presidente como jefe inmediato y local de la capital de la nación; y al Congreso le atribuía el ejercicio de una legislación exclusiva en todo el territorio de la ciudad capital.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Enciclopedia Encarta, op. cit.*

<sup>36</sup> Pírez, Pedro, *El gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires*, en “Diálogo y Debate de Cultura Política”, publicación trimestral, núms. 5 y 6, julio-diciembre, México, 1998, p. 262.

Las normas constitucionales se reglamentaron en 1882 por una ley que creó lo que se llamó la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El gobierno se integró por un ejecutivo con el nombre de intendente, nombrado por el Presidente; y un legislativo, llamado Consejo Deliberante de elección popular.<sup>37</sup>

Ese régimen de gobierno de la ciudad fue criticado paulatinamente. Las críticas arreciaron desde la recuperación democrática de 1983, y se concretaron en propuestas para democratizar y otorgar autonomía al gobierno de la ciudad.<sup>38</sup>

Al partido oficial, Partido Justicialista (PJ), le interesaba impulsar una reforma constitucional que permitiera la reelección del Presidente de la República. Por tal motivo, estaba dispuesto a negociar el apoyo para tal propósito con las fuerzas de oposición, que a su vez impulsaban el proyecto de reforma para otorgar autonomía al gobierno de la ciudad capital.

En medio de ese ambiente político, se realizó un acuerdo entre Raúl Alfonsín presidente de la Unión Cívica Radical (UCR, fuerza de oposición); con el Presidente de la Nación Carlos Saúl Menem del Partido Justicialista, representando al gobierno federal. Ese acuerdo, llamado *Pacto de Olivos*, definió la futura reforma en lo que se denominó el Núcleo de Coincidencias Básicas, que incluyó un capítulo sobre la capital federal, que introdujo junto a la elección directa del intendente de la ciudad, un régimen de autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción.<sup>39</sup>

Las reformas a la Constitución Nacional fueron sancionadas el 22 de agosto de 1994. Entre lo más destacado de esas reformas, en lo que se refiere al status de la ciudad capital, se encuentra lo siguiente.

El artículo 75 en sus incisos 30 y 31, reserva para el Congreso Nacional la posibilidad de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la

---

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 263.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 266.



nación, así como disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires, cuando lo amerite. Asimismo, el artículo 99, que contempla las atribuciones del Presidente de la Nación, señala en el inciso 20, la facultad de decretar la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso.<sup>40</sup>

No obstante, la reforma toral en cuanto al gobierno de la ciudad de Buenos Aires, se concretó en la introducción de un nuevo artículo 129 constitucional, el cual establece lo siguiente:

La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.<sup>41</sup>

La ley que garantiza los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires, que señala el artículo 129 constitucional, fue publicada el 30 de noviembre de 1995, llamada Ley de Garantías o ley 24.588. Esta ley consta de 16 artículos, entre lo más sobresaliente se encuentra: que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones (art. 2); asimismo, el gobierno Autónomo de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto Organizativo que se dicte al efecto, y sus autoridades serán elegidas o designadas sin intervención del gobierno nacional (art. 4); el gobierno nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas

---

<sup>40</sup> *Constitución de Argentina, op. cit.*

<sup>41</sup> *Idem.*

y bienes (art. 7); la policía federal argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad en la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional; asimismo, la ciudad de Buenos Aires no podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación (art. 7); la justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación; solo la ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales (art. 8); la ciudad de Buenos Aires dispondrá de los recursos financieros que determine su Estatuto Organizativo con sujeción a lo que establecen los incisos b), c), d) y e) del artículo 9º de la Ley 23.548 (art. 12); la administración presupuestaria y financiera de la ciudad de Buenos Aires se regirá por su propia legislación y su ejecución será controlada por sus organismos de auditoría y fiscalización (art. 13); la ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas, siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación (art. 14).<sup>42</sup>

Para algunos analistas, la reforma constitucional indica un modelo de autonomía amplia para la ciudad, sin que expresamente corresponda con ninguna de las dos formas territoriales (provincia y municipio). Sin embargo, sus atribuciones, a diferencia de las provincias, no son originarias, sino que derivan de la Constitución y, particularmente, dependen de actos legislativos del Congreso Nacional. Asimismo, sería un régimen muy similar al de un municipio con semiplena autonomía.<sup>43</sup>

Lo cierto es que la definición del nuevo estatus de la ciudad de Buenos Aires no es del todo claro. Podemos considerarla como un régimen político especial entre provincia y municipio.

---

<sup>42</sup> *Ley de Garantías*, N° 24.588, bajada de Internet: [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)

<sup>43</sup> Pírez, Pedro, *op. cit.*, p. 268.

No obstante, para otros analistas, las actuales disposiciones de la Constitución de la Nación Argentina, son un ejemplo a seguir para los países federales que no conciben la coexistencia de poderes federales y locales en un mismo territorio, siendo claro que para lograrlo sólo se requiere de voluntad política a favor de las instituciones democráticas.<sup>44</sup>

El 21 de diciembre de 1995, fue sancionada la ley 24.620, según la cual el Presidente de la República hizo la convocatoria a los habitantes de la ciudad para la lección de jefe y vicejefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, así como a la elección de 60 representantes que dictarían el Estatuto Organizativo de sus Instituciones, previsto en el artículo 129 constitucional.<sup>45</sup>

Consecuentemente, las elecciones se efectuaron el 30 de junio de 1996, resultando electo Jefe de Gobierno de la Ciudad Fernando de la Rúa de la UCR, con el 39% de los votos. En la elección de representantes triunfó la lista del Frepaso, encabezada por la senadora Graciela Fernández Meijide, con casi el 35% de los votos.<sup>46</sup> Ambas fuerzas de oposición al partido oficialista del Presidente de la República.

La Asamblea Constituyente quedó establecida con cuatro fuerzas: el Frente del País Solidario (Frepaso); la Unión Cívica Radical (UCR); el Partido Justicialista (PJ, partido en el poder); y la ND (Nueva Dirigencia). Una de sus primeras declaraciones de la Asamblea fue manifestar que no conocía otros límites a su labor que los establecidos por la Constitución Nacional. Asimismo, rechazó como inconstitucionales las leyes 24.588 y 24.620 que imponen limitaciones a su autonomía, reivindicando su facultad para convocar a elecciones legislativas locales y solicitando al Congreso la urgente modificación de la ley 24.588.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 229.

<sup>45</sup> Ley N° 24.620, bajada de Internet: [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)

<sup>46</sup> Pirez, Pedro, *op. cit.*, p. 271.

<sup>47</sup> *Idem.*

Mientras tanto, el 6 de agosto de 1996, asumió el gobierno de la ciudad de Buenos Aires el primer jefe de gobierno electo. Esto sucedió antes de que se elaborara la Constitución o Estatuto de la ciudad, y por lo tanto no estaban establecidas las atribuciones y los alcances del mandato.

La Asamblea Constituyente de la ciudad sesionó desde el 2 de agosto hasta el 30 de septiembre de 1996, produciendo un texto que denominó Constitución o Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, siendo sancionada el 1° de octubre de 1996, y posteriormente jurada por el Jefe de Gobierno de la Ciudad y todos los legisladores el 10 de octubre del mismo año.<sup>48</sup>

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, consta de 140 artículos y 24 transitorios. Entre lo más relevante, se encuentra que la ciudad de Buenos Aires organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa; asimismo, señala que la ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal (Art. 1°).<sup>49</sup> En este artículo enfatiza la autonomía de su gobierno, señalando el origen de la misma en la Constitución Nacional y no como delegación federal.

Se autodenomina Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y agrega que mientras la ciudad sea capital de la República, su gobierno coopera con las autoridades federales que residen en su territorio para el pleno ejercicio de sus poderes y funciones (Art. 2° y 3°). En esta indicación se plantea la separación de competencias entre la federación y el gobierno local, compartiendo un mismo territorio.

La Constitución de Buenos Aires, diseña un gobierno local central basado en la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), con un nivel descentralizado.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>49</sup> *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)

El poder ejecutivo es unipersonal, se deposita en un jefe de gobierno o gobernador de elección popular (Art. 95), con un mandato de 4 años, habiendo reelección para un solo periodo consecutivo (Art. 98). Asimismo, se elige a un vicesjefe de gobierno que preside la legislatura local, pero no tiene su administración ni coordinación. El vicesjefe de gobierno puede sustituir al jefe de gobierno en los casos especificados y cuando éste último le delegue alguna atribución especial (Art. 99).<sup>50</sup>

El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas. Participa en la formación de las leyes, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo (Art. 102). Puede firmar tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales; designa al Procurador General de la Ciudad con acuerdo de la Legislatura; ejerce el poder de policía; establece la política de seguridad, conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público; propone la creación de entes autárquicos o descentralizados; presenta ante la Legislatura el proyecto de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Ciudad y de sus entes autárquicos y descentralizados; envía a la Legislatura las cuentas de inversión del ejercicio vencido, entre otras facultades y atribuciones (Art. 104-105).<sup>51</sup>

La legislatura local se integra por 60 representantes elegidos por voto directo y proporcional (Art. 68), duran 4 años en su cargo y se renuevan por mitades cada dos años; pueden reelegirse consecutivamente solo una vez (Art. 69); la legislatura puede destituir por juicio político al jefe y vicesjefe de gobierno, entre otros funcionarios (Art. 92).

Algunas de las materias y atribuciones más importantes en que puede legislar la legislatura local son: administrativa, fiscal, tributaria, empleo, ética pública, bienes

---

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> *Idem.*

públicos, comunal, descentralización política y administrativa, educación, cultura, salud, desarrollo económico y tecnológico, seguridad pública, policía y penitenciaría, obras y servicios públicos, transporte y tránsito; asimismo, reglamenta el funcionamiento de las Comunas, de los consejos comunitarios y la participación vecinal; sanciona anualmente el presupuesto de gastos y recursos; considera la cuenta de inversión del ejercicio anterior, previo dictamen de la auditoría; sanciona el código electoral y la ley de los partidos políticos, entre otras cosas (Art. 80-82).<sup>52</sup>

El poder judicial está integrado por un Tribunal Superior, el Consejo de la Magistratura, tribunales a crearse por ley y el ministerio público (Art. 107). Sin embargo, de acuerdo con la ley federal 24.588, la justicia local solamente podrá conocer cuestiones contravencionales, contencioso-administrativas y tributarias locales; asimismo, los jueces ordinarios de la ciudad seguirán correspondiendo al nivel nacional.<sup>53</sup>

La Constitución de Buenos Aires crea las *comunas*, como unidades territoriales descentralizadas, definidas también como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Asimismo, se señala que una ley sancionada con mayoría calificada de dos tercios de la Legislatura (que al parecer aún no se expide) deberá señalar su organización y competencia (Art. 127).

Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el gobierno de la ciudad. Entre otras funciones, ejercen: a) la elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución; b) en ningún caso las comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente; c) la iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al poder ejecutivo local; d) la administración de su patrimonio; e) la fiscalización y control sobre usos de suelo y espacios

---

<sup>52</sup> *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, op. cit.*

<sup>53</sup> Pírez, Pedro, *op. cit.*, p. 276.

públicos; f) la decisión y ejecución de obras públicas; g) la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine (Art. 128).

En cuanto a su financiamiento, la ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna (Art. 129). Asimismo, cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional (Art. 130).<sup>54</sup>

La Asamblea Constituyente optó por la comuna como modalidad de descentralización política y administrativa, en vez de crear alcaldías municipales, que hubieran vuelto mas oneroso al gobierno local.

Otros aspectos importantes, son la iniciativa popular apoyada por el uno y medio por ciento del electorado; el referéndum; la consulta popular y la revocación del mandato (Art. 64-67), son formas de participación democrática que la Constitución local establece.

No obstante, la Constitución de Buenos Aires tiene varias incongruencias con la Ley federal de Garantías (24.588), que amenazan con provocar una confrontación de poderes entre el gobierno local y el gobierno federal. Uno de los temas es lo referente a la seguridad pública, en donde la Constitución local le otorga al Jefe de Gobierno la facultad de ejercer el poder de policía, establecer la política de seguridad, conducir la policía local e impartir las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público en la ciudad capital. Sin embargo, la Ley de Garantías señala que el Gobierno Nacional seguirá ejerciendo en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes; asimismo, la policía federal argentina continuará cumpliendo funciones de

---

<sup>54</sup> *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, op. cit.*

policía de seguridad en la ciudad capital, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional; y además, la ciudad de Buenos Aires no podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación.

Como se observa, con la Ley de Garantías el gobierno federal pretende continuar con el control de la policía y la seguridad pública en la ciudad de Buenos Aires, provocando un conflicto institucional con el gobierno local, que traerá consecuencias políticas incalculables.

A la fecha, la ciudad de Buenos Aires aún no tiene policía propia, por lo tanto la policía federal continúa realizando la prestación del servicio de seguridad pública.

Otro aspecto que llama la atención, es que la Constitución de Buenos Aires señala que la Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal (Art. 1). En tanto, la Ley de Garantías, especifica que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución Nacional al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, (Art. 2).

Aunque parezca que ambos párrafos dicen lo mismo, de acuerdo a la doctrina jurídica no significan lo mismo, sobre todo a la hora de la interpretación de la legislación secundaria, en cuanto a la delimitación de ámbitos de competencia de cada autoridad.

La institucionalidad local que se dio la ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma Constitucional de 1994, introdujo un gobierno autónomo luego de 175 años de dependencia de otros niveles gubernamentales.<sup>55</sup>

Sin embargo, la autonomía señalada en la Constitución local es limitada, pues el Congreso Nacional tiene la facultad de decretar la intervención federal a la ciudad de Buenos Aires, con el objeto de garantizar los intereses del Estado Nacional.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Pírez, Pedro, *op. cit.*, p. 282.



Por otra parte, el artículo 3° de la Constitución de Buenos Aires, que habla de la cooperación del gobierno local con las autoridades federales, mientras la ciudad sea capital de la República, establece la posibilidad de que cuando ocurra el traslado de la capital federal a otro lugar, la ciudad de Buenos Aires se convierta en una provincia con plenos derechos y responsabilidades, como cualquier otra del país.

Hay un tema clave que no ha sido señalado. Desde hace prácticamente medio siglo, la ciudad no controla buena parte de los servicios e infraestructura fundamentales para su funcionamiento (energía eléctrica, agua y drenaje, teléfonos, gas domiciliario, ferrocarriles y autobuses). Con la nacionalización de los servicios urbanos de Buenos Aires, ocurrida en un largo proceso desde los años 40 hasta fines de los 70, la ciudad perdió su control que paso a ser materia del gobierno federal. Su privatización en los años 90 los dejó dentro de ese ámbito estatal: el gobierno federal se encarga de su regulación y control (con la excepción de los servicios de agua y cloacas, cuya regulación está cargo de un organismo donde participan el gobierno federal, el provincial y el de la ciudad).<sup>57</sup>

Después de un largo litigio ante la Corte Suprema de la Nación, entre el ejecutivo federal y el gobierno de la ciudad, para ver quién tenía el derecho de convocar a elecciones locales para conformar la legislatura de la ciudad. Finalmente, las elecciones se realizaron el 26 de octubre de 1997, resultando vencedores una alianza opositora entre la UCR y el Frepaso. De esta forma, a principios de diciembre de 1997, se integró el Legislativo de la ciudad.<sup>58</sup> Con este último paso, quedó completo el entramado institucional que otorgó vida política a la ciudad autónoma de Buenos Aires.

---

<sup>56</sup> Artículo 75, incisos 30 y 31 de la Constitución de Argentina.

<sup>57</sup> Pírez, Pedro, *op. cit.*, p. 284.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 280.

Desde diciembre de 1997, Buenos Aires cuenta ya con instituciones de gobierno local autónomas, que fueron el resultado de una ardua lucha y negociaciones entre los principales partidos políticos nacionales, el gobierno federal y el gobierno local.

### **2.3 Alemania**

Alemania es quizá uno de los federalismos más añejos del mundo. Sus inicios se remontan hasta el siglo IX, donde el imperio de Carlomagno era en realidad una extensa confederación de reinos, principados y ciudades-estado que gozaban de gran autonomía.<sup>59</sup>

Posteriormente, después de la invasión napoleónica donde se pretendía imponer una confederación del Rin bajo una sola administración central, y tras su derrota, se organiza el Congreso de Viena (1815), donde se decide fundar una nueva confederación alemana, con la participación de todos los principados existentes, incluyendo Austria y Prusia.

Poco después, se desarrolló la Revolución de 1848, que pretendió fundar en todo el territorio alemán un imperio federal, con un parlamento bicameral y un gobierno responsable frente al poder legislativo, regidos todos bajo una Constitución.

Sin embargo, en 1866 Prusia bajo la enérgica dirección de Otto Von Bismarck, vence a Austria y establece un predominio sobre el norte de la región. Bajo el dominio militar de Bismarck, se funda una confederación del Rin con pequeños estados vasallos. Así, una vez terminada la guerra franco-prusiana con la victoria de

---

<sup>59</sup> Aguirre, Pedro, *El Federalismo en Alemania*, en “Nueve Capitales Federales: formas de gobierno”, primera parte, Cuadernos de Trazos, Publicación de Trazos, Centro de Investigación A.C., año 1, número 1, trimestral, México, 1993, p. 70.

Prusia sobre Francia en 1871, la unificación alemana queda consumada fundándose el poderoso Segundo Reich.<sup>60</sup>

El imperio alemán tenía formalmente una organización de tipo federal, pero esto era sólo una fachada, en realidad ostentaba un autoritarismo bajo la mano del emperador, en donde Prusia dominaba el escenario.

Después de la Primera Guerra Mundial, donde Alemania salió derrotada, sobrevino la República de Weimar (1919) que ostentaba un sistema federal de gobierno. Desafortunadamente, la República sucumbió a causa de la aguda crisis económica y política por la que atravesaba el país, posibilitando la llegada de Adolfo Hitler al poder (1933), e imponiendo un régimen fascista que conduciría a Alemania a una Segunda Guerra Mundial y a otra derrota.

Finalmente, terminada la Segunda Guerra Mundial, los aliados victoriosos decidieron dividir a Alemania en cuatro partes entre Estados Unidos, Inglaterra, Francia y la Unión Soviética (URSS). Pronto surgieron diferencias entre los aliados occidentales y la URSS, desembocando en 1949 en la unión formal de los aliados occidentales para formar un nuevo Estado alemán llamado República Federal de Alemania (RFA). Poco después la URSS decide hacer lo mismo en su lado oriental y forma la República Democrática Alemana (RDA).

La parte correspondiente a los norteamericanos y sus aliados, expidió una nueva Constitución Federal en 1949, dando lugar a una República Parlamentaria Federal. Esta Constitución es la que actualmente rige en Alemania, aún después de la reunificación de las dos alemanias en 1990, ya que la República Federal de Alemania absorbió a su otra mitad, la República Democrática Alemana.

La idea central de la Constitución de 1949, era disponer de mecanismos institucionales para prevenir la resurrección del totalitarismo nazi. Por ello se

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 71.

preocuparon por reducir los poderes presidenciales, ajustando el nuevo sistema político a los principios del parlamentarismo clásico, se fortaleció al Canciller y se reforzó a los gobiernos locales mediante una efectiva descentralización del poder; asimismo, se limitaron el número de organizaciones con derecho a representación parlamentaria.<sup>61</sup>

Según el artículo 20 de la Constitución, la República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social.

El Gobierno Federal, órgano constitucional ejecutivo, se compone del Canciller Federal y de los ministros federales, que constituyen el gabinete o consejo de ministros. Cada ministro dirige su departamento por cuenta propia según las indicaciones del Canciller.<sup>62</sup>

El Canciller Federal ejerce el cargo político más importante de la República. Él determina las líneas políticas y dirige las acciones gubernamentales. Tras las elecciones generales celebradas cada cuatro años, el *Bundestag* (Cámara Baja) elige al Canciller a propuesta del Presidente Federal.<sup>63</sup>

Dentro de la organización federal alemana, a los Estados federados se les denomina *Länder*, y a la federación se le conoce como *Bund*. En la actualidad existen 16 *Länder*, de los cuales Berlín, Hamburgo y Bremen son ciudades-Estado,<sup>64</sup> que cuentan con todos los derechos y prerrogativas propias del resto de los *Länder*, pero que a diferencia de estos no están divididos en municipios; por sí mismos constituyen un único gran municipio y a la vez son estados miembros de la federación.

---

<sup>61</sup> Aguirre, Pedro, (coordinador), *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, “Alemania”, num. 3, IFE, México, 2001, p. 17.

<sup>62</sup> [www.embajada-alemana.org.mx](http://www.embajada-alemana.org.mx)

<sup>63</sup> *Idem*.

<sup>64</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 224.

De acuerdo a la Constitución, el poder legislativo federal se compone de dos cámaras, el Bundestag y el Bundesrat. El Bundestag (cámara baja), se integra por diputados electos mediante el sufragio popular, libre, secreto y universal, quienes se constituyen como representantes del pueblo y duran en su encargo cuatro años.<sup>65</sup> El Bundesrat (cámara alta), representa los intereses de los Länder; sus miembros son electos mediante un sistema proporcional que busca una mayor paridad entre los estados.

Cada uno de los Länder es autónomo y soberano, debido en gran parte a que antes de fundarse la federación fueron constituidos los gobiernos estatales (1946-1949). Asimismo, el federalismo es reflejo de la enorme diversidad cultural y de los profundos sentimientos regionalistas que distinguen a la sociedad alemana;<sup>66</sup> así como a su histórica tradición autonómica.

Cada estado federado cuenta con su propio Parlamento elegido por el pueblo, un gobierno, órganos administrativos y una jurisdicción independiente. A su vez los Länder se integran por municipios que gozan de personalidad jurídica y el derecho de resolver los asuntos de la comunidad local. El ejercicio del gobierno municipal se hace a través de ayuntamientos elegidos por los vecinos del municipio.<sup>67</sup>

Los estados poseen su Constitución local propia y su gobierno. Un parlamento local (Landtag) designa al gabinete, que será el encargado del poder ejecutivo local. Un ministro-presidente dirige el gobierno el cual es responsable ante el Landtag.<sup>68</sup>

En todos los estados —excepto en Baviera— se cuenta con un parlamento unicameral, el cual es elegido para un periodo de cuatro años.

---

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> Aguirre, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales*, op. cit., p. 23.

<sup>67</sup> Carranco Zúñiga, Joel, op. cit., p. 226.

<sup>68</sup> Aguirre, Pedro, *El Federalismo en Alemania*, op. cit., p. 73.

La soberanía financiera se reparte entre la federación y los Lander. La ley fundamental exige repartir equitativamente los ingresos fiscales, los cuales se separan según su procedencia. Corresponden a la federación los derechos aduaneros, el producto de los monopolios financieros y los ingresos de prácticamente todos los impuestos al consumo. Para los Lander son los impuestos sobre los vehículos automotores, la cerveza, transacciones, patrimonio y sucesiones. Los impuestos sobre la renta, las sociedades y valor agregado son de carácter conjunto.<sup>69</sup>

Los Länder tienen competencia propia y para sostenerla reciben ingresos tanto de tributos locales como de dotaciones presupuestarias o participaciones federales. Es de destacarse que a los Länder se les reconoce la facultad de transferir derechos de soberanía a instituciones regionales, siempre y cuando lo apruebe la federación. Además se reconoce plenamente su autonomía al permitir constitucionalmente que un Länd celebre un acuerdo con otro Länd respecto a sus límites territoriales; incluso los Länder, con el consentimiento de la federación, pueden celebrar tratados extranjeros.<sup>70</sup>

En el sistema alemán, el gobierno federal controla de manera directa sólo unas pocas áreas de la administración, fundamentalmente las relaciones exteriores, la defensa, las finanzas federales, los servicios postales, telegráficos y telefónicos, y los ferrocarriles. Los Lander controlan la educación, la mayor parte de la fuerza policiaca, la reglamentación de la libertad de prensa, y en gran medida, la maquinaria administrativa del país.<sup>71</sup>

Según la Constitución federal, todo lo no expresamente concedido a la federación, pasa a la jurisdicción de los Lander. En cuanto a la legislación concurrente, la Constitución señala que los estados-miembro pueden legislar en la misma medida que la federación no utilice sus derechos.

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>70</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 226.

<sup>71</sup> Aguirre, Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales*, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

Existen materias consideradas de competencia exclusiva para la Federación, pero que son transferibles a los estados federados, como son la energía nuclear, navegación aérea, transportación ferroviaria, correos y telecomunicaciones, vías navegables federales y administración de autopistas federales.<sup>72</sup>

Los Länder tienen sus propios tribunales constitucionales. A nivel local, existen alrededor de ocho mil condados y comunas, llamadas *Kreise* y *Gemeinde* respectivamente. Aunque se supone que en cuestión municipal éstos pueden autorregularse en todo lo concerniente a su propia comunidad, la verdad es que en algunos Länder la legislación ha transformado funciones tradicionalmente locales en estatales.<sup>73</sup>

Todos los niveles locales deben organizarse en forma democrática. “Los Distritos constituyen el nivel subsecuente de los estados, funcionan encabezados por un presidente distrital, nombrado y removido por el gobierno del Länder, sin facultades reglamentarias y tienen como misión la supervisión de unidades inferiores de gobierno local, siendo ellos a su vez controlados por los ministros respectivos de orden estatal.”<sup>74</sup>

Los condados o *Kreis*, siguen jerárquicamente en sentido descendente y también sin autoridad básica propia, los hay rurales llamados *Landkreise*, tienen un administrador de condado o *Landrat* y un consejo electo o *Kreistag*. Los miembros de este último fungen cuatro años y los administradores pueden durar hasta seis.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 226.

<sup>73</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 370.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 371.

<sup>75</sup> *Idem.*

Los *Stadkreise*, son condados-ciudades, tienen un alcalde o *Burgermeister* en lugar del administrador rural, el cual es elegido indirectamente por los miembros de los consejos.<sup>76</sup>

Por debajo de los condados, están numerosas ciudades, villas y aldeas, conocidas para estos efectos como *Gemeinden*, las cuales se gobiernan por un alcalde elegido —si se trata de poblaciones de menos de tres mil habitantes— o un *Magistrat*, si las necesidades son complejamente superiores, integrado por el alcalde, funcionarios administrativos especializados y un grupo de ciudadanos.<sup>77</sup>

El federalismo alemán ha demostrado con el tiempo, ser uno de los más eficaces del mundo, al conceder una verdadera autonomía a los estados miembros en todos los niveles de la vida pública.

El federalismo alemán ha sido siempre ajeno a la idea americana de establecer un Distrito Federal para que albergara a la capital de la nación. Los berlineses, por lo tanto, nunca sufrieron de la pérdida de sus derechos ciudadanos por el hecho de vivir en la ciudad sede de los poderes federales. Siguieron eligiendo a sus autoridades locales sin ninguna limitación especial.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Alemania*, op. cit., p. 75.



### 2.3.1 Berlín

Después de pactarse la reunificación alemana en 1990 de acuerdo a los tratados *dos mas cuatro*, se verificó una histórica votación en el Bundestag en 1991, donde en una apretada votación se aprobó por mayoría trasladar la capital alemana a Berlín, tal y como estaba previsto desde la fundación de la República Federal de Alemania (RFA) en 1949.

Al fundarse el imperio alemán en 1871, Berlín se convirtió en capital de Alemania. Posteriormente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Berlín queda dividido entre los aliados en cuatro secciones. Por estas razones se decide trasladar la capital de la naciente República Federal de Alemania a Bonn en 1949; y a Berlín se le concede el status de Länder, bajo la promesa de reinstalarse nuevamente en capital, cuando las condiciones democráticas lo hicieran factible.<sup>79</sup>

Por consiguiente, tras la reunificación acordada en 1991, se aprueba trasladar el Parlamento y el gobierno federal a Berlín. En principio, algunos ministerios e instituciones federales deciden permanecer en Bonn, pero instalando subseces en la capital Berlín.<sup>80</sup>

Así pues, Berlín se convierte en un estado-capital o ciudad-estado que es dueña de todos los derechos y prerrogativas propias del resto de los Lander, pero que a diferencia de éstos no está dividida en municipios. Berlín es un único gran municipio, con un parlamento local, un gobierno y un alcalde. La municipalidad de Berlín comparte las responsabilidades y funciones de un municipio, y a la vez, las de un estado miembro de la federación; es decir, además de desempeñar las funciones municipales (suministro de servicios urbanos, asistencia social, etc.), tiene a su cargo las tareas características de un Land (suministro de educación superior,

---

<sup>79</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 372.

<sup>80</sup> *Idem.*

administración de justicia, legislación civil y penal, etc.). Además cuenta con su respectiva representación legislativa en ambas cámaras federales.<sup>81</sup>

Actualmente Berlín cuenta con cerca de cinco millones de habitantes, asentados en una superficie de 890 km<sup>2</sup>.<sup>82</sup>

El 29 de noviembre de 1995 entró en vigor la nueva Constitución berlinesa, que es la primera constitución conjunta desde la unificación de las dos partes de Berlín. En el momento de la unificación, Berlín pasó a ser un Estado Federado de pleno derecho en la nueva República Federal de Alemania, poseyendo un sistema de gobierno de democracia parlamentaria. El Alcalde-Gobernador (*Regierender Bürgermeister*), es jefe del gobierno de la ciudad y al mismo tiempo, del Estado Federado de Berlín, y no es elegido directamente, sino por la Asamblea de Representantes (*Abgeordnetenhaus*). Las más importantes reformas institucionales de los últimos años fueron la integración de la parte oriental de la ciudad, que fuera capital de la desaparecida RDA, a la parte occidental, y la desaparición del gobierno de los aliados en Berlín Occidental.<sup>83</sup> Así como la reforma efectuada el 1 de enero de 2001, en donde se redujo el número de distritos municipales de 23 a 12.

En el aspecto municipal, en la actualidad Berlín está dividido en 12 distritos (*Bezirke*), cada uno con un órgano parlamentario denominado Asamblea de Representantes de Distrito (*Bezirksverordnetenversammlung*), cuyos miembros son electos por voto directo.<sup>84</sup>

Cada Asamblea de Representantes de Distrito nombra a un Alcalde de Distrito (*Bürgermeister*), con funciones ejecutivas, que también encabeza al Ayuntamiento

---

<sup>81</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Alemania*, op. cit., p. 76.

<sup>82</sup> *Enciclopedia Encarta*, op. cit.

<sup>83</sup> *Enciclopedia Universal Multimedia Micronet*, EUA, 2001.

<sup>84</sup> *Idem*.

de Distrito (*Bezirksamt*). Los Alcaldes de Distrito, junto con el Alcalde-Gobernador de Berlín, forman a su vez el Consejo de los Alcaldes (*Rat der Burgermeister*).<sup>85</sup>

El gobierno del estado federado de Berlín, esta conformado por el alcalde-gobernador y el Senado de Berlín (formado por ocho senadores). La Cámara de Representantes (del estado de Berlín) elige al alcalde-gobernador, y este a su vez propone a los senadores, que serán confirmados o rechazados por la propia Cámara de Representantes. El alcalde-gobernador define los objetivos de trabajo del gobierno estatal, pero con la aprobación del Senado.<sup>86</sup>

La administración esta dividida en central y las administraciones de los distritos municipales. La administración central, consiste principalmente en la administración del Senado de la ciudad, que es el cuerpo público más alto del estado de Berlín. La administración central decide en las materias de principio y en la planificación y mando del desarrollo de la ciudad en conjunto. Una lista de áreas de responsabilidad define las tareas respectivas del Senado y las administraciones de distrito. Las autoridades públicas suplementarias como el presidente de policía, la brigada de bomberos y las autoridades judiciales están directamente bajo la administración central. La administración central es el cuerpo de supervisión para las instituciones de educación y las corporaciones públicas que posee el estado de Berlín.<sup>87</sup>

Para cubrir con las tareas de una metrópoli moderna que es el asiento del parlamento y gobierno nacional, Berlín está actualmente reformando su administración total. La reorganización consiste en varias fases y debe completarse en 2004. Una reforma constitucional de marzo de 1998, abrió la posibilidad para un nuevo arreglo de los distritos municipales de Berlín (la reforma del área), así como una nueva división de tareas entre el Senado de la ciudad y los distritos municipales (la reforma funcional),

---

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> [www.berlin.de](http://www.berlin.de)

<sup>87</sup> *Idem.*

y una reducción en el tamaño del parlamento local y gobierno en los futuros períodos del legislativo.<sup>88</sup>

Desde 1995, los distritos municipales han recibido una concesión global del presupuesto del Estado de Berlín, que les permite realizar sus tareas. Esto fortalece su independencia y su responsabilidad en sus propios asuntos y les permite que dispongan sus propias prioridades financieras, aunque el Senado de la ciudad retiene la vigilancia de las administraciones de distrito; sin embargo, ellos no pueden implantar sus propios impuestos u otros cargos.<sup>89</sup>

La oficina del distrito municipal esta conformada por el alcalde del distrito y los concejales de distrito, que forman un cuerpo administrativo colectivo. Los concejales de distrito municipal son elegidos por los ciudadanos que viven en el distrito.<sup>90</sup>

Todos los alcaldes de distrito municipal, junto con el Alcalde-Gobernador y su suplente, conforman el Concilio de Alcaldes. El Senado de Berlín esta obligado a consultar al concilio de alcaldes en los problemas fundamentales de legislación y administración. El mismo mecanismo se aplica para los proyectos de ley de la Cámara de Representantes.<sup>91</sup>

El federalismo alemán, como el de Estados Unidos y Suiza, liga la unidad externa del país con su diversidad interior. Conservar esa diversidad regional es la tarea tradicional del sistema federal, pero el propósito principal del federalismo es salvaguardar la libertad de la nación; la distribución de responsabilidades entre la Federación y los estados miembros son un elemento esencial del arreglo del poder compartido, así como los frenos y equilibrios previstos en la Constitución Federal.

---

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> [www.berlin.de](http://www.berlin.de)

<sup>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> *Idem.*

Esto también abarca la participación de los estados en el proceso legislativo a nivel federal, a través del Bundesrat.<sup>92</sup>

La estructura federal también refuerza el principio democrático. Le permite al ciudadano comprometerse en el proceso político, es decir, en las elecciones y referéndum de su propia región. Esto da mayor vitalidad a la democracia. Hay otros beneficios también, como por ejemplo, el sistema federal abre la puerta para experimentos a pequeña escala y para la competición entre los estados miembros; es decir, un sólo estado puede probar los métodos innovadores en educación que puede servir después como un modelo para una reforma nacional. Asimismo, una estructura federal puede enfrentar mejor las diferentes mayorías regionales. Por consiguiente, los partidos de oposición a nivel nacional, pueden sostener una mayoría en algunos de los estados y formar gobierno.<sup>93</sup>

La Constitución Federal determinó los poderes de la Federación por lo que se refiere a sí las leyes deben ser lo mismo para todos los estados, o si los estados deben permitirse hacer sus propias leyes. Esto se ilustra por el hecho que el trabajo legislativo de la Federación se divide en tres diferentes categorías, que son: exclusiva, concurrente y general. Las materias de legislación dentro de la esfera exclusiva de la Federación son: los asuntos extranjeros, defensa, materias monetarias, transporte aéreo y algunos elementos de imposición de contribuciones.

<sup>94</sup>

En el caso de la legislación concurrente, los estados miembros pueden pasar sólo leyes en materias no cubiertas por la ley federal. La Federación sólo puede legislar en tales casos dónde es necesario tener una ley uniforme para el país entero. Las áreas que entran en esta categoría son la ley civil y delictiva, derecho comercial, energía nuclear, labor y ley de la tierra, la ley acerca de los forasteros, albergue,

---

<sup>92</sup> [www.germany-info.org](http://www.germany-info.org)

<sup>93</sup> *Idem.*

<sup>94</sup> *Idem.*

envío, transporte del camino, disposición del desecho, polución aérea y disminución del ruido. Desde que se ha demostrado necesario tener leyes estándar para estas materias, los estados han dejado de tener cualquier jurisdicción en estas áreas.<sup>95</sup>

Donde la Federación no tiene el poder para promulgar la legislación general, los estados tienen una cierta holgura del legislativo. Esto aplica, por ejemplo, en los campos de educación más alta, conservación de la naturaleza, dirección del paisaje y planificación regional.

Hay también un número de otras tareas supra regionales, que aunque no menciona la Constitución Federal, se planean hoy conjuntamente, se regulan y se financian por la federación y los estados miembros, como son: el sistema universitario, la mejora de estructuras económicas regionales, estructura agraria y protección costera.<sup>96</sup>

La administración federal directa se limita más o menos al servicio extranjero, colocación obrera, costumbres, la Guardia Fronteriza Federal y las Fuerzas Armadas Federales. La mayoría de las responsabilidades administrativas se lleva a cabo independientemente por los estados miembros.

La jurisdicción de la Federación se confina a la Corte Constitucional Federal y las cortes supremas que aseguran la interpretación uniforme de la ley. Todas las otras cortes caen dentro del ámbito de jurisdicción estatal.<sup>97</sup>

Se concluye, que los estados pueden rellenar cualquier hueco dejado por la legislación federal o en áreas no especificadas en la Constitución Federal. Así los estados son responsables en la educación y cultura casi en su integridad, como una

---

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> [www.germany-info.org](http://www.germany-info.org)

manifestación de su soberanía cultural; asimismo, son responsables de la ley gubernamental local y la policía.<sup>98</sup>

La fuerza real de los estados miembros, está en su participación en el proceso legislativo federal a través del Bundesrat. Toda la administración interior queda en sus manos, y su burocracia lleva a cabo la mayoría de las leyes federales y regulaciones. Por lo tanto, la administración estatal es triple: se ocupa de materias que caen exclusivamente dentro de su jurisdicción (las escuelas, policía y la planificación regional, por ejemplo); implementa la ley federal en su propio derecho y sobre su propia responsabilidad (como la ley sobre planeación de proyectos de construcción, comercio e industria, y protección del ambiente, entre otras); e implementa la ley federal en beneficio de la Federación (la construcción de carreteras nacionales y promoción de capacitación, por ejemplo). Así, en el curso de su desarrollo, la República Federal Alemana se ha vuelto un país en que la mayoría de las leyes se promulga centralmente, mientras el volumen de legislación se administra por los estados federados.<sup>99</sup>

El autogobierno local abarca en particular el transporte y construcción de caminos, electricidad, agua y suministro de gas, desagüe de aguas inmundas, la construcción y mantenimiento de escuelas, teatros, museos, hospitales, centros deportivos y baños públicos, así como la educación para adultos y bienestar de la juventud. Las municipalidades son responsables de estas acciones. La supervisión de las municipalidades por los estados está limitada como regla para evaluar la legalidad de las acciones.<sup>100</sup>

Autogobierno local e independencia están ligados a sufrir si las municipalidades son incapaces de financiar sus programas. Su situación financiera frecuentemente es asunto de debate público. Las autoridades locales levantan sus propios impuestos y levadas que incluyen el impuesto de propiedad real y el impuesto de comercio. Ellos

---

<sup>98</sup> *Idem.*

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> *Idem.*

también tienen derecho para levantar los impuestos locales en cierto género de lujo. Sin embargo, estos impuestos no les bastan para cubrir sus necesidades financieras. Por esta razón, ellos reciben del gobierno federal y estatal una parte de los impuestos en el ingreso y valor al impuesto agregado. Ellos también reciben las asignaciones bajo el arreglo de la igualación financiera que aplica en cada estado. Además las municipalidades cobran las cuotas por los servicios.<sup>101</sup>

El autogobierno local les da una oportunidad de actuar a todos los ciudadanos y tener cierta influencia. Ellos pueden discutir que cosas les importan más con los consejeros elegidos en las reuniones del pueblo, e inspeccionar las estimaciones del presupuesto. Los pueblos y municipalidades son las células más pequeñas en el sistema político alemán.

### **2.3.2 Hamburgo**

Los orígenes de Hamburgo no se encuentran a orillas del Elba, sino a las de su afluente el Alster. Fue a orillas de éste donde en el siglo VIII se asentaron los primeros colonos, a poca distancia de su desembocadura en el Elba. Hacia el año 950 se construyó aquí la Hammaburg (ham: palabra del antiguo sajón que significa orilla).<sup>102</sup>

Hamburgo, ciudad del norte de Alemania; su nombre completo es Ciudad Libre y Hanseática de Hamburgo. Su puerto es el segundo con mayor tráfico de Europa y es un importante foco comercial, industrial y cultural. Desde 1937 la ciudad y el estado del mismo nombre del que es capital, se funden en una sola unidad administrativa.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> [www.hamburg.de](http://www.hamburg.de)

<sup>103</sup> Enciclopedia Encarta, *op. cit.*



Hamburgo cuenta con 755 km<sup>2</sup> y 1 millón 668 mil habitantes aproximadamente. Se encuentra situada sobre el estuario del río Elba, en la confluencia con el río Alster, y comunicada a través de varios canales con el Rin, el Oder y el mar Báltico. Duramente devastada durante la Segunda Guerra Mundial, inició un ambicioso plan de reconstrucción que la convirtió en el primer centro industrial de Alemania y uno de los principales puertos de Europa.<sup>104</sup>

Hamburgo es uno de los 16 estados federados (Länder) de la República Federal de Alemania. Al igual que Bremen y Berlín es a la vez ciudad y estado, mientras que los otros trece länder son regiones que comprenden muchas ciudades, de las que una es la capital del land. El gobierno y el parlamento de Hamburgo tienen su sede conjunta en el Ayuntamiento. El lado izquierdo del edificio corresponde al parlamento, el derecho al gobierno del estado federado.<sup>105</sup>

El *Ayuntamiento (Rathaus)* es, para la mayoría de los hamburgueses, el corazón simbólico de la ciudad. Como ciudad-estado, Hamburgo tiene un Consejo Municipal y un Gobierno Estatal, ambos con su sede administrativa en el *Rathaus*.<sup>106</sup>

El parlamento del land de Hamburgo se compone de 121 diputados, elegidos cada cuatro años siguiendo el sistema electoral proporcional. El parlamento elige al gobernador, decide sobre las leyes del land y aprueba el presupuesto. Las leyes pueden ser presentadas por el Senado, por el parlamento o mediante referéndum.<sup>107</sup>

El gobierno del land recibe el nombre de Senado. El jefe de gobierno de Hamburgo es el *Primer Burgomaestre*, que es quien determina las directrices en las que se basará la política. Los ministros hamburgueses reciben el nombre de senadores. En la actualidad hay diez autoridades administrativas dirigidas por senadores. El

---

<sup>104</sup> Enciclopedia Micronet, *op. cit.*

<sup>105</sup> [www.hamburg.de](http://www.hamburg.de)

<sup>106</sup> Enciclopedia Micronet, *op. cit.*

<sup>107</sup> [www.hamburg.de](http://www.hamburg.de)

Senado representa a la Ciudad Libre y Hanseática de Hamburgo frente a los demás estados federados, Gobierno Federal y otros países.<sup>108</sup>

El Senado dirige la administración. Para que ésta esté orientada hacia los ciudadanos, Hamburgo está dividido en siete distritos. En cada distrito hay una oficina general del distrito y varias oficinas locales. Cuando hay elecciones para conformar el parlamento de Hamburgo, al mismo tiempo se eligen representantes para las asambleas de cada distrito, cada una compuesta por 41 diputados.<sup>109</sup>

En general, la administración de Hamburgo se esfuerza por ser una institución que presta servicios a sus ciudadanos. Los servicios tienen que ofrecerse en el lugar donde viva el cliente/ciudadano, al igual que las decisiones son tomadas allí. Solamente en casos aislados el Senado interviene en las decisiones de los distritos. La iniciativa popular y el referéndum, son los instrumentos de que dispone el pueblo para lograr decisiones políticas.<sup>110</sup>

### **2.3.3 Bremen**

En 1815, según las disposiciones del Tratado de Viena que acabó con las Guerras Napoleónicas (1799-1815), la ciudad de Bremen se transformó en un estado libre. Ese mismo año, Bremen pasó a formar parte de la Confederación Germánica. Como estado, Bremen consiguió aumentar su territorio con la incorporación del puerto de Bremerhaven en 1826, y adoptó la república como forma de gobierno en 1849. Se unió a la Confederación de Alemania del Norte en 1866 y al Imperio Alemán en 1871. Debido a la creación del Tercer Reich en 1933, el estado perdió su soberanía y fue puesto bajo el control del gobierno central. Tras la II Guerra Mundial, Bremen fue asignado a la Zona de Ocupación Estadounidense y así formó un enclave dentro

---

<sup>108</sup> *Idem.*

<sup>109</sup> *Idem.*

<sup>110</sup> *Idem.*

de la Zona Británica de Ocupación. Bajo las autoridades de ocupación estadounidenses, las revisiones de los límites del antiguo estado dieron lugar a la adquisición de unos 148 km<sup>2</sup> de territorio adicional. La autonomía fue restaurada en 1946, y en 1950 Bremen pasó a ser un estado constituyente de Alemania occidental.<sup>111</sup>

La ciudad libre de Bremen es un puerto internacional y centro de comercio; al mismo tiempo es un estado del noroeste de Alemania, limitado al norte, al este y al sur por el estado de Baja Sajonia y al oeste por el mar del Norte. El estado está integrado por la ciudad capital Bremen y el puerto de Bremerhaven. Bremen, es el estado más pequeño de la República alemana, siendo un enclave en el interior de la Baja Sajonia, situado (con la excepción de una estrecha franja de tierra en frente de la capital) a lo largo del margen oriental del río Weser. Bremen está formado principalmente por llanuras. Además de la pesca y la agricultura, las principales actividades económicas son industriales. Las industrias más importantes son el transporte por vía marítima, los astilleros y el procesado de acero. Su importancia radica en el lugar que ocupa en comercio exterior, el segundo en la República Federal de Alemania. El poder ejecutivo local está en manos del Senado, cuyo presidente es uno de sus miembros. En la actualidad, Bremen ocupa una superficie de 404 km<sup>2</sup>, y su población era de 660 mil 200 habitantes en el 2001.<sup>112</sup>

Alemania esta conformada por 16 Länder, de los cuales Berlín, Hamburgo y Bremen son ciudades-estado, que cuentan con todos los derechos y prerrogativas propias del resto de los Länder, pero que a diferencia de estos no están divididos en municipios; por sí mismos constituyen un único y gran municipio, y a la vez son estados miembros de la federación.

---

<sup>111</sup> Enciclopedia Encarta, *op. cit.*

<sup>112</sup> *Idem.*

La estructura de estado de la Ciudad Libre de Bremen, está compuesta por todas las instituciones propias de un land: a) un parlamento regional, constituido por 100 diputados, el cual se denomina *Bremische Burgerschaft*; b) un gobierno ejecutivo regional, denominado *Bremer Senat*, el Senado de Bremen; c) posee pleno derecho a voz y voto en el Consejo Federal o *Bundesrat*, la cámara alta que agrupa a los 16 lander alemanes que conforman la República Federal Alemana.<sup>113</sup>

Actualmente, el Senado de Bremen está compuesto por 7 miembros. El alcalde y jefe de gobierno, ostenta el cargo de presidente del Senado y, por consiguiente, presidente del land de Bremen, pero sin competencias para aprobar y fijar directrices. Su suplente es quien ocupa el segundo lugar en la alcaldía.<sup>114</sup>

La diferencia en Bremen, radica en la claridad del sistema administrativo de este pequeño land, que en vez de complejas estructuras ministeriales o de reparto de competencias, se rige por la transparencia y la accesibilidad de cara a los ciudadanos, y garantiza el acceso a todas las esferas de toma de decisiones sin grandes demoras. La tendencia es buscar resultados concretos evitando las barreras burocráticas.

Bremerhaven es también una parte del Estado Federado de la "Ciudad Libre de Bremen". La ciudad-estado alemana, consistente en dos metrópolis: Bremen y Bremerhaven. Dos ciudades en un estado que, por cierto, no forman ninguna unidad geográfica, sino que una de la otra están separadas por una distancia de 60 km.<sup>115</sup> No obstante, ambas conforman una unidad política autónoma.

#### **2.3.4 Bonn**

---

<sup>113</sup> [www.bremen.de](http://www.bremen.de)

<sup>114</sup> *Idem.*

<sup>115</sup> [www.bremen.de](http://www.bremen.de)

Bonn, ciudad situada al oeste de Alemania a orillas del río Rin. Próxima a la ciudad de Colonia, forma parte del estado de Renania del Norte-Westfalia. Bonn contaba con una población de 302 mil 200 habitantes en 2001.<sup>116</sup>

Bonn fue la capital de la República Federal de Alemania de 1949 a 1990 (41 años), en este último año tuvo lugar la reunificación alemana. A partir de entonces, continuó siendo la sede del gobierno federal hasta que Berlín pasó a ser la nueva capital del Estado. La decisión del cambio de sede del gobierno de Bonn a Berlín fue aprobada por el Parlamento alemán en 1991, y se estableció un plazo de doce años para hacerlo efectivo. Las dos cámaras que integran el Parlamento alemán (Bundestag y Bundesrat) trasladaron sus dependencias al edificio del Reichstag en Berlín, que fue reformado y ampliado para tal fin, a lo largo de 1999. Sin embargo, las autoridades acordaron que algunos organismos gubernamentales permanecieran en Bonn, así como ocho de los dieciocho ministerios del país.<sup>117</sup>

Todo ello supone, que alrededor de 13 mil 900 de las aproximadamente 21 mil plazas ministeriales seguirán en Bonn (dos tercios del total), y el traslado de las instituciones a Berlín no estará concluido hasta, por lo menos, la primera década del nuevo milenio. Bonn conservará, por otra parte, todos los resortes educativos, algo nada desdeñable para una ciudad con una gran proporción de estudiantes. Asimismo, está prevista la llegada de instituciones internacionales, entre ellas organismos de las Naciones Unidas, dada la ventaja que supone, frente a otras ciudades, la disponibilidad de edificios vacíos tras el desalojo del gobierno federal. Por tanto, Bonn mantendrá en el futuro un papel relevante en la política alemana, convirtiéndose en un centro de decisión paralelo a Berlín, algo así como una segunda capital en la sombra.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Enciclopedia Encarta, *op. cit.*

<sup>117</sup> *Idem.*

<sup>118</sup> Enciclopedia Micronet, *op. cit.*

La ciudad, caracterizada por ser fundamentalmente una tranquila ciudad residencial surgida alrededor de la universidad (fundada en 1818), se convirtió, después de la II Guerra Mundial, en un centro industrial de primer orden, dedicado a la elaboración de productos metalúrgicos, químicos y alimenticios, así como material de oficina.

Después de la guerra, se eligió a la ciudad de Bonn como capital provisional de la República Federal Alemana. Pero se estableció que los órganos federales regresarían a Berlín, un vez celebrasen elecciones libres en la República Democrática Alemana.

Es necesario señalar, que los gobiernos municipales reproducen a escala el sistema federal y estatal. El municipio es el responsable de suministrar a la población todos los servicios urbanos, la asistencia social, la educación básica y los espectáculos. A los municipios corresponde aproximadamente un 15 por ciento de los impuestos sobre la renta, y un 17.3 por ciento de los impuestos llamados industriales, aunque también tienen derecho a imponer ciertas cargas fiscales sobre los servicios que prestan.<sup>119</sup>

Cuando Bonn fue designada para ser la nueva capital federal, la ciudad no perdió ninguno de sus privilegios políticos. Siguió rigiéndose como un municipio autónomo, tal como cualquier otra ciudad alemana. El gobierno municipal se elegía y elige con el sufragio libre y directo de los ciudadanos, los cuales eligen un parlamento municipal del cual emana el gobierno (consejo municipal) de la ciudad, que a su vez es dirigido por un alcalde (Bürgermeister).<sup>120</sup>

Por consiguiente, en la ciudad de Bonn durante su existencia como capital federal que abarcó 41 años, las autoridades municipales compartieron el mismo territorio con los poderes federales, sin presentarse ningún problema de obstaculización entre autoridades federales y locales. Con ello se comprueba, una vez más, la ausencia de impedimentos reales para la convivencia pacífica entre autoridades de diferente

---

<sup>119</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Alemania*, op. cit., p. 75.

<sup>120</sup> *Idem.*

nivel en un mismo territorio, siempre y cuando exista una clara distribución de competencias señaladas en la ley.

## 2.4 Austria

Austria, país sin acceso al mar, situado en el Sur de Europa Central, comprende parte de los Alpes Orientales y de la cuenca del Danubio, y linda con la región mediterránea. Su superficie es de 83 mil 858 km<sup>2</sup>. Austria tenía una población de 8 millones 150 mil habitantes en el año 2001. La densidad media es de 97 hab/km<sup>2</sup>. Alrededor del 64% de la población es urbana.<sup>121</sup>

En 1920 se promulgó la Constitución Federal de la República Austriaca, rompiendo con siglos de tradición monárquica. La nueva federación quedaba conformada por nueve provincias autónomas (Länder). Cada una de ellas contando con el derecho de tener su propio parlamento (Landtag), su propio gobierno y su propia Constitución. El Parlamento Federal es desde entonces bicameral, con una cámara baja (Nationalrat), electa directamente por el pueblo bajo las normas de un sistema proporcional; y una cámara alta o Consejo Federal (Bundesrat) cuyos miembros son designados por los parlamentos locales de cada provincia.<sup>122</sup>

Transcurridos varios años de inestabilidad política y social, en 1934 la Constitución fue anulada por el dirigente fascista Dolfuss, y cuatro años más tarde la Primera República llegó a su fin tras la anexión de Austria al III Reich alemán.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la Constitución federal fue reestablecida bajo el texto constitucional reformado de 1929. La Segunda República es desde

---

<sup>121</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org) y Enciclopedia Encarta, *op. cit.*

<sup>122</sup> Aguirre, Pedro, *El Federalismo en Austria*, en “Nueve Capitales Federales: formas de gobierno”, segunda parte, Cuadernos de Trazos, Publicación de Trazos, Centro de Investigación A.C., año 1, número 2, trimestral, México, 1993, p. 69.

entonces un régimen parlamentario federal, donde el Presidente es electo directamente por los ciudadanos y cuenta formalmente con poderes considerables. El Parlamento conservó su carácter bicameral. Asimismo, las facultades del gobierno federal son múltiples y si atendemos a la realidad política, hacen de Austria una nación más parecida a los Estados centralistas europeos que a los federales.<sup>123</sup>

Austria recuperó completamente su soberanía en 1955 gracias al “Tratado de Estado”. El 26 de octubre del mismo año declaró su neutralidad permanente.

Austria es una República Democrática Federal, de ahí se deriva que el Jefe de Estado (el presidente) y los órganos legislativos son elegidos por el pueblo. El Poder Legislativo del Estado es ejercido por dos Cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo Federal; a ese último incumbe la defensa de los intereses de los estados federados. El Poder Legislativo de los estados federados está a cargo de las Dietas Locales. Los 183 diputados al Consejo Nacional son elegidos cada cuatro años por los ciudadanos del territorio federal, y los miembros de las Dietas por la población de cada estado federado. Los representantes del Consejo Federal (actualmente 64) son delegados por las Dietas correspondientes. Los órganos superiores ejecutivos del Estado Federal son, además del Presidente de la República, los miembros del Gobierno Federal, cuyo jefe es el Canciller Federal. Los órganos superiores ejecutivos de los estados federados son los Gobiernos Provinciales bajo la dirección de un gobernador.<sup>124</sup>

En efecto, aunque constitucionalmente Austria es una federación, políticamente el país exhibe un grado considerable de centralización. Los gobiernos provinciales sólo tienen facultades sobre algunos aspectos de la planeación económica y agrícola regional, además de ser los encargados de proporcionar algunos de los servicios públicos urbanos y rurales. Pero la educación, la policía, la administración del

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>124</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)



servicio postal, los ferrocarriles, la recaudación de impuestos al ingreso y la implantación de las políticas económicas y sociales son responsabilidad federal. La debilidad financiera de las provincias, que dependen casi por completo del subsidio federal, es la causa principal de la centralización del poder en Austria.<sup>125</sup>

El presidente de la República tiene la capacidad de disolver, en el momento que él o el gobierno federal lo crean oportuno, a cualquiera de los Landtags. Ni siquiera el control de las actividades culturales es delegada enteramente a las administraciones locales, las cuales están confinadas a la administración de las leyes federales y a la resolución de algunos problemas regionales.<sup>126</sup>

Todo estado está dividido en municipios, que son definidos por la Constitución como una corporación territorial con derecho a administrarse por sí misma. El municipio austriaco es, según la carta fundamental, una corporación económica independiente con derecho, dentro de los límites de las leyes federales y regionales, a poseer y adquirir toda clase de bienes, a administrar su presupuesto con autonomía y a establecer algunos tipos de exacciones.<sup>127</sup>

### *La Administración de los Länder*

La Constitución Federal austriaca de 1920, creó una organización básicamente federalista. Mientras que los poderes legislativo y ejecutivo son compartidos por el gobierno Federal y los gobiernos provincianos, la mayoría de las competencias importantes residen en las autoridades federales, particularmente con respecto a las finanzas. El Bundesländer (las provincias) sólo tienen funciones ejecutivas con relación a materias administrativas. El poder judicial se reserva completamente al nivel federal. Los länder participan en la legislación federal a través del Bundesrat. Un número grande de funciones ejecutivas federales se ha confiado a los órganos de

---

<sup>125</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Austria*, op. cit., p. 71.

<sup>126</sup> *Idem.*

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 72.

los gobiernos del länder (federalismo ejecutivo). Desde 1974 los länder, en particular aquellos en la parte occidental del país, han buscado fortalecer sus poderes y posición legal.<sup>128</sup>

Los Bundesländer son los diversamente llamados Länder, provincias o estados miembros de la federación. El artículo 2 de la Constitución Federal, señala a Austria como un Estado Federal, conformado por las siguientes provincias: Burgenland, Carintia, Baja Austria, Alta Austria, Salzburgo, Styria, Tirol, Vorarlberg y Viena. El principio del Estado Federal se establece por los poderes de las provincias de la legislación concerniente (promulgada por el Landtage) y administración (con el gobierno provinciano). El número de miembros de los gobiernos provincianos y de sus representantes al Bundesrat es proporcional al tamaño de la provincia respectiva. Todos los austriacos poseen la ciudadanía austriaca, y son al mismo tiempo ciudadanos de la provincia en que ellos tienen su residencia permanente.<sup>129</sup>

El Landtag es el cuerpo legislativo de una provincia federada en Austria, electa de acuerdo a los mismos principios del Nationalrat (Concilio Nacional). Los miembros se eligen por voto directo, secreto y universal de los ciudadanos, según los principios de representación proporcional y regulaciones de procedimiento electoral establecidas por las provincias. Pueden votar todos los ciudadanos de una provincia, es decir, todos los ciudadanos austriacos que tienen su residencia principal en la provincia respectiva. El derecho para votar puede extenderse a todos los ciudadanos austriacos que tienen una residencia en la provincia que no es su residencia principal. El período del Landtag es 6 años en Alta Austria, en todas las otras provincias federadas 5 años. El número de miembros del Landtag es fijado en la ley provinciana. Las reglas de procedimiento se establecen en las Constituciones provincianas y en la ley para las reglas de procedimiento del Landtag. Las sesiones

---

<sup>128</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

<sup>129</sup> *Idem.*

son públicas. Los miembros del Landtag son como los miembros del Nationalrat, no se limitan a un mandato (mandato libre) y disfrutan los mismos privilegios parlamentarios.<sup>130</sup>

El Landtag tiene las tareas siguientes: aprobar las leyes provincianas, aprobar el presupuesto, elección del Landeshauptmann y de los otros miembros del Gobierno Provinciano, así como de los representantes de la provincia en el Bundesrat, y la vigilancia política de la Administración provinciana. El Landtag puede disolverse por decisión de la mayoría simple de sus miembros, o por la ley provinciana, o el gobierno federal puede presentar una petición con el consentimiento del Bundesrat y el presidente federal para disolver el Landtag.<sup>131</sup>

El Gobierno Provinciano es la autoridad administrativa más alta en las provincias (cuerpo colegial). El gobierno provinciano se conforma por el *Landeshauptmann* o gobernador, su suplente y otros miembros (normalmente 7-9, el número es fijado en las constituciones provincianas). Los miembros del gobierno provinciano son electos por el Landtag (la dieta provinciana), y son responsables ante el Landtag, que puede presentar cargos contra ellos en la Corte Constitucional por violaciones a la ley. Las decisiones en el gobierno provinciano son tomadas por el voto de la mayoría. La constitución provinciana también puede prever se asignen tareas específicas a miembros específicos del gobierno provinciano, salvo materias reservadas por la Constitución federal al Landeshauptmann o al gobierno provinciano como cuerpo colegiado. La autoridad administrativa del gobierno provinciano es la Oficina del Gobierno Provinciano.<sup>132</sup>

La administración en los Länder esta subordinada al *Landesregierung* (gobierno de un Länd). En la mayoría de Länder --con la excepción de Vorarlberg, Salzburgo y el Tirol-- los gobiernos están proporcionalmente compuestos de miembros de los

---

<sup>130</sup> *Idem.*

<sup>131</sup> *Idem.*

<sup>132</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

partidos representados en el *Landtag*. El Landesregierung se encabeza por el *Landeshauptmann* (gobernador de un Land). En materias importantes que pertenecen al Land, el Landesregierung decide como un cuerpo colegiado. En materias que pertenecen a la administración federal indirecta, el Landeshauptmann actúa como una autoridad administrativa y está, por un lado, delimitado por las instrucciones de los ministros y, por otro lado, autorizado para emitir instrucciones a los miembros del Landesregierung.<sup>133</sup>

Las facultades legislativas y ejecutivas no explícitamente delegadas al Gobierno Federal por la Constitución Federal, caen dentro de la competencia de las provincias (su campo autónomo de acción). Sin embargo, la Constitución Federal, delega importantes facultades legislativas y ejecutivas al gobierno federal; así, no deja mucho campo de acción a la autonomía de las provincias, que se restringen principalmente a la seguridad local, asuntos municipales, construcciones, cuerpo de bomberos, asuntos culturales (teatro, cine), caza y derechos de pesca, el campo y preservación de la naturaleza, protección animal, deportes y turismo, regulaciones de servicios locales y los funcionarios municipales. Las provincias pueden firmar tratados estatales con países limítrofes con Austria o estados constitutivos si el problema respectivo está dentro de su campo autónomo de acción.

Es más, la Constitución Federal asigna varias cuestiones al gobierno federal en tanto la legislación básica esté involucrada; mientras deja la implementación y ejecución a las provincias (por ejemplo la ayuda pública, el bienestar de la juventud, sanatorios y casas lactantes, electricidad, legislación industrial y protección de obreros en la agricultura y silvicultura); otros problemas están sujetos a la legislación federal, pero la ejecución de las leyes federales respectivas se confía a las provincias (por ejemplo, la ciudadanía, tráfico de grupos de interés, policíacos, profesionales, salvo aquellos sujetos a la acción federal). La Constitución Federal autoriza a la legislatura

---

<sup>133</sup> *Idem.*

federal para determinar la distribución de contribuciones y de cobro de impuesto entre el gobierno federal y las provincias.<sup>134</sup>

Algunos asuntos de la administración federal y la administración provinciana, se llevan a cabo en parte por las autoridades municipales (por medio de una capacidad discrecional dentro de su propia jurisdicción o sujeto a la instrucción, dentro de lo que se llama la *jurisdicción delegada*). Las ciudades y pueblos tienen el estatus legal de municipalidad y al mismo tiempo de una Comisión Distrital.<sup>135</sup>

#### **2.4.1 Viena**

La población de Austria asciende alrededor de 8.1 millones de habitantes, de los cuales 1.6 millones viven en Viena, lo que significa aproximadamente el 20 por ciento de la población total.<sup>136</sup> Asimismo, Viena está dividida administrativamente en 23 distritos o *Bezirke*, y posee una superficie de 414 km<sup>2</sup>.<sup>137</sup>

Al proclamarse la República Federal en 1920, se dispuso que Viena se constituyera en la capital de la República. Posteriormente, la capital federal se convirtió en un estado más de la federación, dueña de idénticos derechos que el resto de los Länder. La elección de Viena como asiento de los poderes federales, acrecentó la centralización del poder durante la Primera República y también en el periodo posterior a 1945.

Desde el 1 de enero de 1922, Viena es una de las nueve provincias federales autónomas de Austria. Como provincia federal, Viena tiene derecho a su propia legislación y cuerpo ejecutivo provinciano. Además, tiene derecho a designar 11

---

<sup>134</sup> *Idem.*

<sup>135</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

<sup>136</sup> Enciclopedia Encarta, *op. cit.*

<sup>137</sup> Enciclopedia Micronet, *op. cit.*

representantes para la Asamblea Federal (también conocida como Cámara de Provincias). La Legislación en Viena está en manos de la Dieta Provinciana (o congreso local), que cuenta con 100 miembros; mientras el Gobierno Provinciano está encabezado por el Gobernador, que es el responsable para su ejecución. El Gobierno Provinciano, esta conformado por el Gobernador y actualmente 14 miembros, llamados “Concejales de la Ciudad”. Las tareas Administrativas son realizadas por la Oficina del Gobierno Provinciano.<sup>138</sup>

Según las previsiones de la Constitución Federal, cada municipalidad en Austria, sin tener en cuenta si es una ciudad grande de 1.6 millones de habitantes o un pueblo pequeño de 300 habitantes, debe disponer de un mínimo de tres cuerpos elegidos y una organización administrativa, que son: a) el Concilio Municipal; b) el Consejo Municipal (en Viena llamado Senado de la Ciudad); y c) el Alcalde, con la Oficina del Concilio Municipal (en Viena la Administración de la Ciudad) actuando como el cuerpo administrativo. Además de estos cuerpos obligatorios, los Estatutos de la Ciudad de Viena también prevén un número de cuerpos optativos. Los Estatutos son considerados el código municipal de Viena.<sup>139</sup>

El Concilio de la Ciudad de Viena es la autoridad más alta. Tiene 100 miembros que son al mismo tiempo miembros de la Dieta Provinciana de Viena (o congreso local). Los miembros del Concilio de la Ciudad son elegidos por la población en forma directa para un período de cinco años. Las elecciones se realizan en forma libre, universal, secretas y directas.<sup>140</sup>

Las tareas del Concilio de la Ciudad son salvaguardar los intereses de todos los miembros de la municipalidad, ejercer vigilancia general de la municipalidad, elegir al Alcalde, los Vice-alcaldes y los Concejales de la Ciudad, ejercer el presupuesto, aprobar el servicio civil de carrera y directrices para los contratos de servicio, así

---

<sup>138</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

<sup>139</sup> *Idem.*

<sup>140</sup> *Idem.*

como para los acuerdos colectivos y para aprobar el balance general de la ciudad (cuenta pública). En suma, es responsable de todas las decisiones importantes tomadas a nivel municipal.<sup>141</sup>

Los concilios municipales son cuerpos de representación general elegidos por los ciudadanos de una municipalidad; las regulaciones detalladas de las elecciones del concilio están señaladas en los códigos municipales para cada provincia. El concilio municipal actúa como cuerpo de decisión de una municipalidad; además, dirige otros cuerpos municipales administrativos responsables ante él.<sup>142</sup>

La Oficina del Concilio Municipal es el cuerpo administrativo y ejecutivo de la municipalidad, y como tal es responsable de los negocios de la municipalidad. Está subordinado al alcalde y al concilio municipal. En la mayoría de las ciudades se le llama “Oficina del Concilio de la Ciudad”, en las ciudades con sus propios estatutos, como Viena, se llama la Administración de la Ciudad.<sup>143</sup>

El Alcalde es la cabeza del Senado de la Ciudad de Viena, es decir, del gobierno. Los miembros del Senado son el Alcalde y los Concejales de la Ciudad. El Alcalde preside y convoca las sesiones del Senado.

Los Concejales de la Ciudad (o consejo municipal o Senado) son electos por el Concilio de la Ciudad, con base en el principio de representación proporcional, lo cual significa que cada partido político tiene derecho a varios asientos en el Senado de la Ciudad, proporcional a sus asientos en el Concilio de la Ciudad. Según los Estatutos de la Ciudad de Viena, habrá un mínimo de nueve y máximo de quince Concejales de la Ciudad. El consejo municipal actúa como un cuerpo pre-asesor del concilio municipal y ostenta facultades administrativas.<sup>144</sup> Este Consejo Municipal

---

<sup>141</sup> *Idem.*

<sup>142</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

<sup>143</sup> *Idem.*

<sup>144</sup> *Idem.*

que en Viena es llamado Senado de la Ciudad, es lo más parecido al ayuntamiento mexicano, por las funciones y características que ostenta.

Tanto el Alcalde como el Consejo Municipal son responsables ante el Concilio Municipal que los eligió, el cual podrá decidir mediante un *voto de confianza* la dimisión del gobierno de la ciudad.<sup>145</sup>

No obstante, en 1994, de acuerdo a una reforma constitucional federal del artículo 117 párrafo 6, se faculta a las constituciones provincianas para realizar una elección directa del alcalde. Sin embargo, esto no aplica a Viena, debido a que el alcalde de la ciudad de Viena también es el gobernador de la provincia de Viena.<sup>146</sup>

El Alcalde encabeza la Administración de la Ciudad y a los Concejales de la Ciudad Ejecutivos; dichos Concejales Ejecutivos manejan los Grupos de la Ciudad Administrativos, que están compuestos de aproximadamente 70 departamentos municipales y oficinas.<sup>147</sup>

El alcalde-gobernador de Viena, realiza las competencias asignadas por la Constitución federal, y se ayuda en esta tarea por la Administración de la Ciudad, que en este caso actúa como un cuerpo provinciano. El Alcalde (en ambas funciones, es decir municipal y provinciano) tiene dos suplentes, los vice-alcaldes.

<sup>148</sup>

Las municipalidades, es decir, los pueblos, comunidades y villas, son las unidades más pequeñas en la organización estatal y como tal no tiene ningún poder legislativo. Sin embargo, están facultados para emitir las regulaciones generales (ordenanzas), y asumen muchas de las tareas administrativas de la provincia. Su esfera de competencia esta protegida por la constitución federal. No obstante, es

---

<sup>145</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Austria, op. cit.*, p. 73.

<sup>146</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

<sup>147</sup> *Idem.*

<sup>148</sup> *Idem.*



necesario subrayar que los concilios municipales no son considerados cuerpos legislativos.<sup>149</sup>

Las Municipalidades son cuerpos autónomos, esto significa que tienen su propia esfera de competencia claramente definida y garantizada por la Constitución federal. La autonomía es un tipo de administración indirecta descentralizada, caracterizado por el hecho que les permite realizar sus tareas sin estar sujeto a ninguna dirección y teniendo su propia esfera de competencia garantizada por la ley o por la constitución. Los cuerpos autónomos no son restringidos en sus actividades por el control estatal. Las municipalidades están a cargo de la administración pública, y también pueden contribuir a la economía general, ejecutando sus propias empresas industriales y comerciales.<sup>150</sup> Todo municipio con más de 20 mil habitantes tiene la posibilidad de poseer, si ese es su deseo, un *Estatuto Especial de Régimen Urbano*.<sup>151</sup>

El gobierno local en Viena, como los del resto de las provincias, tiene una serie de importantes limitaciones. La federación se reserva el derecho exclusivo de recaudar impuestos al ingreso; de impartir justicia; de diseñar y ejecutar las políticas en los renglones educativo, económico y social; de conservar y administrar los bienes nacionales y de reglamentar sobre los medios de comunicación y de transporte. Es así como al consejo municipal, se le delega únicamente la responsabilidad de proporcionar algunos de los servicios urbanos más elementales.<sup>152</sup>

Los gobiernos provincianos son encabezados por gobernadores, que tienen una doble responsabilidad: por una parte, son representantes de la administración federal indirecta y como tal son responsables para las tareas federales; por otro lado, son

---

<sup>149</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

<sup>150</sup> *Idem*.

<sup>151</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Austria*, op. cit., p. 72.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 73.

representantes de una provincia y como miembros del gobierno provinciano, deben de asumir también las tareas provincianas.<sup>153</sup>

Según el artículo 108 de la Constitución Federal, Viena es el único estado de la federación que no está dividida en municipios, ya que la ciudad capital además de tener los mismos derechos que el resto de las entidades es al mismo tiempo un sólo municipio.<sup>154</sup>

Viena tiene un status político especial, debido a que es principalmente una municipalidad pero al mismo tiempo también una provincia. Así, los cuerpos gubernamentales de la ciudad de Viena tienen una función doble: el Concilio Municipal también es Landtag (o congreso local), el Senado de la Ciudad también es el gobierno provinciano, y el alcalde también se desempeña como Landeshauptmann (o gobernador).<sup>155</sup>

Por consiguiente, Viena es una ciudad-estado que al mismo tiempo de ser la capital de la República es entidad federativa, sin que este hecho sea impedimento alguno para el cabal desempeño del gobierno federal. Al contrario de lo que sucede en las federaciones americanas, Austria no buscó una ciudad neutral como capital, ni creó un Distrito Federal donde residieran los poderes federales, y se enajenaran los derechos políticos de los capitalinos como una garantía de gobernabilidad a la federación.<sup>156</sup>

Como capital federal, Viena no disfruta ningún privilegio particular; sin embargo, como el asiento de las autoridades más altas de la república: el parlamento, el gobierno federal y las cortes, constituye el centro económico y político de Austria.

---

<sup>153</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

<sup>154</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Austria*, op. cit., p. 73.

<sup>155</sup> [www.austria.org](http://www.austria.org)

<sup>156</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Austria*, op. cit., p. 73.

## 2.5 Suiza

La República Federal de Suiza, se encuentra al oeste del centro de Europa. Tiene una superficie de 41 mil 285 km<sup>2</sup>. Contenía una población de 7 millones 283 mil habitantes en 2001. Su ciudad más grande es Zurich y su capital es la ciudad de Berna.<sup>157</sup>

Actualmente Suiza es una Federación de 20 estados denominados cantones y 6 semicantones, que son los siguientes: Aargau, Appenzell Ausser-Rhoden (semicantón), Appenzell Inner-Rhoden (semicantón), Basel-Land (semicantón), Basel-Stadt (semicantón), Berna, Friburgo, Ginebra, Glarus, Graubünden (Grisones), Jura, Lucerna (Luzern), Neuchâtel, Nidwalden (semicantón), Obwalden (semicantón), Sankt Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn (Soleure), Thurgau, Tesino, Uri, Valais, Vaud, Zug y Zurich.<sup>158</sup>

En este país el federalismo tiene su origen en el siglo XIII, cuando algunos cantones montañoses deciden unirse par enfrentar la amenaza que representaba la ambición de sus vecinos.<sup>159</sup>

Durante las centurias siguientes la confederación de cantones fue creciendo en número e inclusive la unión sobrevivió a la lucha entre protestantes y católicos. Asimismo, la libertad con la que los cantones manejaban el problema religioso, y la gran necesidad de permanecer unidos para garantizar su independencia fue más fuerte.

En 1798, Suiza fue ocupada por las tropas de Napoleón Bonaparte, quien impuso al país una Constitución republicana de tipo centralista. Pero los cantones acostumbrados a ejercer su autonomía, no tardaron en rebelarse, forzando a la expedición de un “Acta de Mediación” que de hecho era una nueva Constitución, la

---

<sup>157</sup> Enciclopedia Encarta, *op. cit.*

<sup>158</sup> *Idem.*

<sup>159</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Suiza*, en “Nueve Capitales Federales”, segunda parte, *op. cit.*, p. 74.

cual fundó una República Federal representativa, conformada por 19 cantones soberanos con idénticos derechos.<sup>160</sup>

El Acta de Mediación dispuso que la autoridad suprema de la confederación fuera una Dieta Federal, compuesta por representantes cuyo número resultara proporcional a la población de cada cantón. Asimismo, se estableció la rotación de la capital federal de manera alternativa y por periodo de un año entre seis distintos cantones (tres protestantes y tres católicos).<sup>161</sup>

Tras la derrota de Napoleón, Suiza adoptó una nueva Constitución en 1815, la cual se inspiró de manera importante en el Acta de Mediación. También se estableció que solamente tres ciudades (Zurich, Lucerna y Berna) funcionarían rotativamente como capital federal por un periodo para cada una de dos años.<sup>162</sup>

Sin embargo, debido a problemas religiosos entre los cantones, se suscitó una lucha que terminó con la redacción de una nueva Constitución en 1848, en donde se reconoció la soberanía de los cantones y se le otorgaron más atribuciones al poder central.<sup>163</sup> Si bien se designó formalmente a Suiza como una Confederación, no obstante se impregnó al Estado de rasgos federales.

Entre otros puntos importantes que introdujo esta Constitución, se encuentra la integración de un Consejo Federal, así como un Consejo de Estados, integrado este último por representantes de los cantones; asimismo se estableció un Consejo Nacional formado por los representantes de la población de los cantones, y un Tribunal Federal.

La nueva Confederación se comprometió a salvaguardar los derechos y libertades de sus miembros, haciéndose cargo de la defensa nacional y de la seguridad interior.

---

<sup>160</sup> *Idem.*

<sup>161</sup> *Idem.*

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>163</sup> *Idem.*

Asimismo, le correspondería el manejo de las relaciones exteriores, la percepción de los aranceles aduaneros, la administración de los correos, la acuñación de moneda y el control de los pesos y medias. Por su parte, los cantones tendrían plena libertad para administrar la justicia, la instrucción pública, y la asistencia social. Cada cantón mantuvo el derecho de dirigir con pleno arbitrio su política eclesiástica.<sup>164</sup>

En 1874 la Constitución experimento una revisión a fondo, originando una mayor centralización del poder, pero salvaguardando la autonomía básica de los cantones. No obstante, obtuvo su forma definitiva el federalismo suizo, que hasta la fecha a funcionado satisfactoriamente en el marco de una nación multilingüe y pluricultural.

165

La Asamblea Federal o Parlamento Federal se divide en dos cámaras, una llamada Consejo Nacional compuesta por 200 miembros, electos directamente por los ciudadanos según el número de habitantes de cada cantón, cuyo periodo es de cuatro años. La segunda llamada el Consejo de los Estados, se conforma con 46 representantes (dos por cada cantón). Ambas cámara gozan de igualdad de estatus y todas las iniciativas puestas a la consideración del Parlamento deben ser aprobadas por ambas.<sup>166</sup> Ambas cámaras federales se encuentran en Berna, la capital federal.

El poder ejecutivo recae en un cuerpo colegiado de siete miembros llamado Consejo Federal, que es electo por el Parlamento al inicio de la legislatura para un periodo de cuatro años. Contrariamente a lo que ocurre en el resto de los regímenes parlamentarios, el Consejo Federal no puede ser obligado a dimitir por un voto de censura parlamentario. Asimismo, corresponde la Jefatura del Estado suizo a quien

---

<sup>164</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Suiza*, op. cit., p. 75.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>166</sup> *Idem.*

se desempeñe como Presidente del Consejo Federal. La presidencia del Consejo Federal es rotativa y es ejercida por el periodo de un año.<sup>167</sup>

El poder judicial federal está también descentralizado, con tribunales cantonales y un Tribunal Federal con 26 miembros elegidos por el Parlamento para un período de seis años, teniendo su sede en Lausana.<sup>168</sup>

La Asamblea Federal o Parlamento, es considerada como la autoridad máxima de la Federación, siendo por lo tanto el suizo un gobierno parlamentario.

En Suiza, la Federación vela por la seguridad interna y externa del país, garantiza las Constituciones de los cantones y mantiene relaciones diplomáticas con los Estados extranjeros; asimismo, tiene el derecho exclusivo de dictar leyes y ejecutarlas en lo que se refiere a aduanas, moneda, correos, telecomunicaciones, ferrocarriles y navegación. También la Federación se encarga de legislar y los cantones de ejecutar sobre pesos y medidas, tráfico de carreteras, organización militar, legislación del trabajo, seguros sociales, derecho civil y penal. Pero lo que atañe a policía, asistencia social, vivienda subvencionada y culto, son competencia exclusiva de los cantones.<sup>169</sup>

Existen materias de competencia concurrente entre los cantones y la federación, como son las referentes a política fiscal y tributaria, construcción de carreteras, diques y bosques, caza, pesca, seguros de enfermedad, instrucción pública, derecho privado y propiedad intelectual, entre otras.<sup>170</sup>

Por lo que se refiere a la materia tributaria, existe un régimen fiscal federal y uno cantonal. Los impuestos federales se dividen en exclusivos del ente federal, y paralelos que se perciben conjuntamente con los cantones. Los cantones participan

---

<sup>167</sup> *Idem.*

<sup>168</sup> Enciclopedia Micronet, *op. cit.*

<sup>169</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Suiza, op. cit.*, p. 77.

<sup>170</sup> *Idem.*

en el presupuesto federal, a través de tres instituciones: partes (participación en la recaudación federal); subvenciones; y reembolsos (contrapartida de los gastos que los cantones asumen en razón del derecho federal).<sup>171</sup>

Asimismo, señala la Constitución Federal, que en la medida de su competencia, la Federación es autoridad suprema en cualquier parte de Suiza, siendo libre de ejercer sus funciones en todo lugar útil, pudiendo establecer sus instalaciones donde juzgue oportuno, sin necesitar de la autorización cantonal o comunal; coexistiendo en ese sitio órganos federales y locales con sus respectivos ordenamientos jurídicos, en razón de la delimitación de competencias. De lo anterior se desprende, que las autoridades locales reconocen inmunidad a los edificios de uso federal.<sup>172</sup>

Los seis semi-cantones que forman parte de la federación Suiza, no poseen iguales derechos que los cantones, en razón de que sus votos son semi-votos en las revisiones constitucionales, y sólo nombran un diputado al Consejo de Estados, mientras que los cantones designan dos.<sup>173</sup>

Los cantones son entidades soberanas y autónomas, dotadas de sus propias instituciones políticas tales como gobierno, parlamento y tribunales. Cada cantón posee su propia Constitución y sus propias leyes. El gobierno cantonal es designado por el parlamento local, pero este último no tiene la capacidad de destituir al primero mediante un voto de confianza. El gobierno es un cuerpo colegiado cuyas decisiones deben ser tomadas mediante el consenso de sus miembros.<sup>174</sup>

Aunque soberanos, los cantones deben prever que sus legislaciones locales no contradigan a la Constitución Federal, además tienen la obligación de proveer a sus ciudadanos de un sistema republicano y democrático.

---

<sup>171</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 255.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 253.

<sup>173</sup> *Idem.*

<sup>174</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Suiza, op. cit.*, p. 76.

La entidad política más pequeña en Suiza es la comuna. Existen 3022 comunas en el país, desde diminutas aldeas habitadas por menos de 50 habitantes, hasta grandes ciudades como Zurich, que cuenta con más de 400 mil habitantes. En las comunas pequeñas los pobladores se reúnen en una Asamblea Comunal, para decidir sobre los asuntos corrientes de la comunidad. La autoridad ejecutiva recae en un Consejo Comunal, elegido por la asamblea. En las comunas grandes, donde no es posible reunir a toda la población en una asamblea, existe un parlamento comunal electo por los habitantes de la ciudad.<sup>175</sup>

Los cantones suizos gozan de una amplia autonomía, y tienen la posibilidad de solicitar el sometimiento de las leyes federales a referéndum (es obligatorio si lo piden 50 mil votantes u ocho cantones), y a su vez gozan de amplias facultades legislativas. La variedad institucional es la característica de estas entidades, en las cuales se respeta escrupulosamente el principio de soberanía popular, cuya máxima expresión son las *landsgemeinden* o asambleas populares que resuelven los principales asuntos públicos en los cantones pequeños, en las que participan todos los ciudadanos y se vota a mano alzada.<sup>176</sup>

Los cantones suizos detentan gran parte de las competencias y atribuciones del gobierno, excepto aquellas reservadas por la Constitución a la Federación. Las formas de gobierno cantonal varían, pero cada uno de los 20 cantones y 6 semicantones, tienen un consejo legislativo electo y un consejo ejecutivo. La commune (municipio) es la unidad básica del gobierno local, y gozan de gran autonomía en muchos temas. Varios municipios se agrupan en un distrito, que está dirigido por un prefecto que representa al gobierno cantonal.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>176</sup> Enciclopedia Micronet, *op. cit.*

<sup>177</sup> Enciclopedia Encarta, *op. cit.*



### 2.5.1 Berna

La ciudad de Berna es capital de Suiza y al mismo tiempo capital del cantón (o provincia) del mismo nombre, emplazada junto al río Aare, frente a la cadena de los Alpes. Salvo una pequeña minoría, la mayoría de los habitantes de Berna son protestantes de habla alemana.<sup>178</sup>

La ciudad de Berna es, sobre todo, un centro administrativo, cultural e industrial y además sede del gobierno federal. Berna se fundó en 1191 y se convirtió en ciudad imperial en 1218. En 1353 se integró a la confederación de estados de Suiza, de la que fue elegida capital en 1848. Su población se estimó en 122 mil 500 habitantes en el año 2001, ocupando una superficie de casi 40 km<sup>2</sup>.<sup>179</sup>

Como ya se señaló, no fue sino hasta la redacción de la Constitución Federal de 1848 que se estableció a Berna como la única capital. Pese a que el país acababa de salir de un serio enfrentamiento entre católicos y protestantes, la confederación decidió no establecer la sede de los poderes federales en una ciudad nueva, ni se dispuso la creación de un Distrito Federal para que albergara a la capital. Se escogió a Berna en razón fundamental a su ubicación geográfica, justo en medio de la frontera que divide a los protestantes de los católicos, y a los habitantes de lengua alemana con los francófonos, como un compromiso entre los principales conglomerados religiosos y lingüísticos de la nación.<sup>180</sup>

Es así como la capital Suiza se estableció en un sitio neutral, para satisfacer a los distintos grupos que conformaban el país, pero no en un lugar inventado a imitación de lo que ocurría en los Estados Unidos de América.

La ciudad de Berna es, además de sede del Parlamento y del gobierno federal, capital del cantón de Berna. Los habitantes de la ciudad no vieron de ninguna

---

<sup>178</sup> Enciclopedia Micronet, *op. cit.*

<sup>179</sup> Enciclopedia Encarta, *op. cit.*

<sup>180</sup> Aguirre Pedro, *El Federalismo en Suiza, op. cit.*, p. 78.

manera reducidos sus derechos políticos en el momento en que se decidió que ahí se asentaran los poderes federales. La ciudad de Berna, cuenta para su gobierno con un Parlamento Comunal electo en comicios directos por los ciudadanos. El Parlamento Comunal designa a los miembros del Consejo Comunal, que es el encargado de ejercer la autoridad ejecutiva en la capital. La ciudad de Berna como el resto de las comunas suizas, dispone de un campo autónomo en el que ejerce un relativo poder de decisión. Su competencia está definida en la ley cantonal de la provincia de Berna. Entre las tareas más importantes que toca desempeñar a la comuna, destacan la impartición de instrucción primaria y secundaria, el otorgamiento de asistencia social, la dirección de la policía municipal, el aprovisionamiento de servicios públicos (tales como gas, electricidad y agua), y la regulación del tráfico público local. La administración de justicia atañe fundamentalmente al cantón, excepto en aquellos renglones que están expresamente reservados a la Federación. Cabe subrayar, que la sede del Tribunal Federal suizo, la máxima autoridad judicial del país, está en Lausana y no en Berna, en donde en esta última están establecidas las dos cámaras del Parlamento Federal y el Consejo Federal.<sup>181</sup>

Tenemos entonces que, pese a ser una capital federal, la ciudad de Berna no ve de ninguna forma alienados o disminuidos sus derechos como comuna. Se desenvuelve también como capital de un cantón (o provincia) sin ningún obstáculo, y su gobierno local no se ve alterado de ninguna manera, es como el de cualquier otra comunidad del país.<sup>182</sup>

No obstante, que la Constitución de 1815 decidió rotar la sede de la capital federal entre tres ciudades: Zurich, Lucerna y Berna, en ningún caso se consideró suspender el curso normal de los asuntos locales de las ciudades cuando a estas tocaba ser capital, y jamás se presentaron problemas políticos o administrativos entre el gobierno de la comuna y la autoridad federal, que entorpeciera la labor del

---

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>182</sup> *Idem.*

Parlamento o del Consejo Federal. Asimismo, una vez designada la ciudad de Berna como la única y permanente capital federal, no se han presentado hasta el momento, dificultades que hagan incompatible la presencia en la ciudad de los poderes federales, con el libre desarrollo de la administración local.<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 80.

## CAPÍTULO III

### **ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE LA CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN MÉXICO**

En este capítulo, se revisaron los fundamentos teóricos e históricos que dieron origen al Estado Federal Mexicano con la adopción de la Constitución de 1824, así como los fundamentos de la creación del Distrito Federal en el mismo año. En esta última parte, se revisaron los debates legislativos sobre la elección del lugar donde se asentó el Distrito Federal, capital de la república y residencia de los poderes federales, que finalizó con la designación de la ciudad de México. Todo ello, con el fin de conocer el origen de nuestro objeto de estudio y la importancia que reviste la naturaleza del Distrito Federal y del Estado Mexicano.

#### **3.1 Fundación del Estado Federal Mexicano (1824)**

El Estado Federal en México, implantado con la Constitución de 1824, tiene sus raíces en diversas fuentes, tanto internas como externas.

Como influencias externas, encontramos las ideas liberales expuestas por pensadores europeos como Rousseau y Montesquieu, que se enarbolaron antes y durante la Revolución Francesa de 1789; así como la Constitución de los Estados Unidos de 1787, fruto de su independencia de Inglaterra y en donde se asume definitivamente el sistema federal.

Entre la literatura francesa que circulaba a principios del siglo XIX en México, se encuentran los escritos de Montesquieu, con su tratado titulado “El Espíritu de las Leyes” publicado en 1748, donde plantea su teoría sobre la división de poderes. Así como Rousseau, en una de sus obras fundamentales titulada “El Contrato Social”,

publicada en 1762, en donde divulga sus ideas sobre la voluntad general y la igualdad.

Otras fuentes externas, fueron el anhelo de libertad e independencia que manifestaron y concretaron varias Colonias españolas en América a principios del siglo XIX, y que influyeron fuertemente a los revolucionarios mexicanos en la lucha por su propia independencia.

Algunos de estos pueblos que iniciaron su lucha y procedieron a hacer su declaración de independencia fueron: Venezuela en 1811; Colombia y Paraguay en 1813; Argentina en 1816; Chile en 1817; Ecuador en 1820, y Perú en 1821.<sup>1</sup>

Por lo tanto, es inexacto decir que los diputados del constituyente de 1824, no tenían ideas claras acerca del federalismo. Hay testimonios que constatan la existencia de diversos escritos que circulaban entre ellos, provenientes de Europa y América.

Es evidente que las formas absolutistas de gobierno en América, estaban en franca decadencia. En cambio las ideas republicanas se esparcieron con asombrosa celeridad. El pensamiento republicano tenía el vigor de la renovación.

Ahora, por su importancia primordial, revisaremos las fuentes internas que fueron desarrollándose para dar origen al federalismo mexicano.

Con justicia se le ha llamado a Miguel Ramos Arizpe el padre del federalismo en México, debido a su brillante participación como diputado por las Provincias Internas de Oriente de la Nueva España ante las Cortes de Cádiz, para la conformación de la Constitución de 1812.

Ramos Arizpe, presenta ante las Cortes un análisis detallado sobre la situación política, económica, histórica y geográfica que prevalecía en ese momento en las

---

<sup>1</sup> Sierra Brabatta, Carlos J., *La Constitución Federal de 1824*, Colección Conciencia Cívica Nacional, DDF, México, 1983, p. 10.

Provincias Internas de Oriente, presentando además, propuestas para resolver los diversos problemas.<sup>2</sup>

Propone en concreto: “Para curar, según ha prometido V.M. (vuestra majestad), unos males tan generales como graves, es necesario establecer en cada provincia una *Junta Gubernativa* o llámese *Diputación de Provincia*, a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un *cuerpo municipal o cabildo*, que responda de todo el gobierno de aquel territorio.”<sup>3</sup>

Esta propuesta ha sido catalogada por diversos autores --como Jesús Reyes Heróles, Ignacio Burgoa Orihuela y Nettie Lee Benson-- como el antecedente inmediato del federalismo mexicano.

Para estos autores, el federalismo mexicano tiene sus raíces internas en el breve periodo histórico que va de 1812 a 1824.

En particular, Nettie Lee Benson, realizó un estudio muy interesante sobre la diputación provincial en México, donde afirma que el germen del federalismo mexicano se fue desarrollando gradualmente a lo largo del tiempo, y se aceleró bajo la Constitución de Cádiz de 1812, por medio del establecimiento de las diputaciones provinciales, que fueron el antecedente inmediato del estado federal mexicano.<sup>4</sup>

En la Constitución de Cádiz, Título VI, capítulo II, llamado “Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales”, en el artículo 335, se enumeran las facultades de las diputaciones provinciales. Entre lo más relevante de ellas se encuentra: a) podrán intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que correspondan a la provincia; b) velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas; c) cuidar de que se

---

<sup>2</sup> Matute, Álvaro, *Ramos Arizpe: Raíces del Federalismo en México, 1812*, en “México en el siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas”, UNAM, México, 1973, pp. 209-218.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 216.

<sup>4</sup> Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México, UNAM, México, 1994, p. 9.

establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya; d) si se ofrecieren ejecutar obras nuevas de utilidad común o su reparación de las antiguas, podrán proponer al gobierno los arbitrios convenientes para su ejecución; e) si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar los correspondientes permisos de las Cortes, podrá la diputación, con expreso asenso del jefe de la provincia, usar de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al gobierno para la aprobación de las Cortes; f) promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, industria y comercio; g) dar parte al gobierno de los abusos que note en la administración de las rentas públicas; h) formar el censo y la estadística de las provincias; i) dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia; j) velar sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, poniendo al tanto al gobierno de todo esto.<sup>5</sup>

Asimismo, señala Reyes Heróles, refiriéndose a Ramos Arizpe lo siguiente: “(...) de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujijoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades.”<sup>6</sup>

Un momento culminante en el desarrollo del federalismo mexicano, se concreta con la proclamación del “Plan de Veracruz” el 6 de diciembre de 1822, y el “Plan de Casa Mata”, suscrito el 1 de febrero de 1823. Propiamente abren la puerta al federalismo por las consecuencias derivadas de ellos. Básicamente se proclama en ellos el desconocimiento de Agustín de Iturbide como emperador de México, así como la reinstalación inmediata del Congreso, meses antes disuelto por ordenes de Iturbide.

Nettie Lee Benson, explica muy bien lo acontecido después: “Así, con la adopción del Plan de Casa Mata en menos de seis semanas por parte de casi todas las

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe, *La Constitución Española de Cádiz*, en “Leyes Fundamentales de México 1808-1998”, Porrúa, México, 1998, pp. 59-104.

<sup>6</sup> Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano, Los Orígenes*, tomo I, FCE, México, 1974, p. 367.

circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba a sí misma independiente del aún existente gobierno central de Iturbide.”<sup>7</sup>

En consecuencia, varias de las provincias tomaron por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras, declarando su autonomía y sólo reconociendo relación con los otros estados dentro de una posible federación.

En la mayoría de los casos, el jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial, y la diputación provincial o alguna junta había asumido las funciones legislativas.<sup>8</sup>

La conciencia de autonomía que enarbolaron las provincias, es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal.

Esta circunstancia muestra que poco antes de formalizarse la federación con la proclamación del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, el país en los hechos, ya se había manifestando por el federalismo.

Por lo anterior, es insostenible la tesis que considera artificial o impuesta, la creación del sistema federal en México. Si bien sufrió influencia importante de la Constitución Norteamericana —como ya vimos anteriormente— y de las ideas liberales de los revolucionarios franceses, el federalismo de México tiene su propia lógica y desarrollo, respondiendo a sus circunstancias políticas e históricas particulares.

Nettie Lee Benson, Burgoa Orihuela y Reyes Heróles, están convencidos de las raíces propias del federalismo mexicano. En consecuencia, podemos afirmar que la

---

<sup>7</sup> Lee Benson, Nettie, *op. cit.*, p. 107.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 121.



realidad empujó a México al federalismo, y que el Congreso Constituyente de 1824, sólo legitimó una situación que ya existía de facto. El federalismo vino a mantener unido lo que amenazaba con desunirse.

Concluye Reyes Heróles que: “Es interesante ver cómo la conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales, produce el federalismo mexicano.”<sup>9</sup>

Es importante señalar, que la fundación de la República Federal en nuestro país no fue tarea fácil. Su implantación tuvo que vencer resistencias que obedecían a una larga tradición histórica de centralismo en nuestro país.

Sabemos que desde la época de La Colonia, en lo que fue llamado la Nueva España, se aplicó un régimen monárquico y excesivamente centralizado, que llegó a los límites de impedir el florecimiento de la industria y el comercio regionales. Este régimen duro tres siglos.

Posteriormente, al consumarse la independencia en 1821, sufrimos un intento fallido de continuar con el centralismo, ahora en la figura de Agustín de Iturbide, erigiéndose como emperador de México.

El imperio tuvo un tiempo falaz, y en poco menos de un año se derrumbó. Esto originó que el país se debatiera entre que forma de gobierno sería la más conveniente de implantar.

Lo que quedaba claro, era que la mayoría rechazaba la monarquía. Al parecer, coincidían en establecer una república. La cuestión era ¿qué tipo de república? Había dos alternativas: república centralizada o república federal.

---

<sup>9</sup> Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, pp. 419-420.

Es importante resaltar brevemente, el debate político que se realizó al interior del Congreso de 1823-24 entre estos dos grupos. Sólo señalando las ideas centrales en dos de sus principales exponentes. Esto enriquecerá la percepción y dará perspectiva histórica a lo que actualmente se sigue debatiendo sobre el futuro del Distrito Federal.

El concepto de soberanía, fue el punto álgido del debate entre los dos grupos que se formaron poco después de obtenida la independencia de México. Por un lado estaban los centralistas o conservadores, que apoyaban el nacimiento de una República, pero no federal, sino centralizada.

El otro grupo eran los liberales o federalistas. Ellos apoyaban la idea de una República Federal, al estilo de los Estados Unidos de América.

Para los centralistas otorgar soberanía a los estados en que se pretendía dividir al país era un error, pues esto provocaría la desunión. La soberanía era una y sólo debería recaer en la nación en su conjunto.

En cambio, para los liberales, la soberanía podía ser otorgada al gobierno central y a los gobiernos de los estados, pero con diferente sentido. Los estados miembros de la federación gozarían de soberanía pero sólo para administrar su régimen interior, quedando sometidos en los demás aspectos al gobierno central.

El grupo de los federalistas encabezados por Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez, Juan de Dios Cañedo, Juan Cayetano Portugal, Juan Bautista Morales, Francisco García Salinas y Santos Vélez, entre otros. Argumentaban en general, que el único régimen posible, después de haber soportado la monarquía durante 300 años y el reciente fracaso del imperio de Iturbide, era el estado federal. Porque la excesiva centralización, había sido uno de los principales problemas que padeció la Nueva España durante la Colonia.

Para los federalistas, no había razón válida para no conformarnos en República Federal. Incluso la mayoría de las provincias en que se encontraba dividido el territorio nacional, en los hechos, se habían proclamado autónomas luego de concluir el imperio de Iturbide, y además, se habían pronunciado por el régimen federal.

Para los federalistas, el país no estaba unido. Lo amenazaban los peligros de la dispersión. Los regionalismos eran una realidad latente; incluso el extenso territorio y las grandes distancias que había que recorrer para llegar a las fronteras del país, hacía imposible que un poder excesivamente centralizado pudiera controlarlo todo. Era pues necesario y urgente el federalismo.

El pensamiento político de los federalistas, se encuentra expresado inicialmente, en las ideas señaladas por Ramos Arizpe ante las Cortes de Cádiz en 1812.<sup>10</sup> En este documento, Arizpe señala los inconvenientes de la excesiva centralización que existía en las provincias de la Nueva España, y particularmente en las Provincias Internas de Oriente, de las cuales era diputado. Así como las deficiencias y abusos que se cometían por parte del gobierno, el cual era presidido generalmente por un comandante general de origen militar, que poco o nada conocía sobre la realidad política y social de las provincias, que terminaba conduciéndose como un déspota. Concluye que este tipo de gobierno presidido por militares, es un absurdo que propiciaba la arbitrariedad.<sup>11</sup>

Para remediar todos estos males sugiere la descentralización gubernamental, para ello recomienda la instauración de las diputaciones provinciales —como ya vimos anteriormente— y concluye señalando al monarca la necesidad de establecer municipalidades en todas las poblaciones, dejando a los respectivos vecinos la libertad de conformarlas, atendiendo sólo al mérito de las personas, que traerá como

---

<sup>10</sup> *Ramos Arizpe: Raíces del Federalismo en México, op. cit.*, pp. 209-218.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 212-214.

consecuencia la tranquilidad y buen orden de los pueblos y la felicidad de los ciudadanos.<sup>12</sup>

Uno de los factores que hace indispensable la desconcentración del gobierno, es el espacial: la gran extensión de esas provincias. “La geografía, distancia y dificultades de comunicación es el argumento físico a favor del federalismo...”<sup>13</sup>

En suma, lo que plantea Arizpe, es la necesidad de autonomía política, judicial y administrativa de las provincias. Corrobora esta idea Reyes Heróles, cuando señala que: “Los diputados americanos en realidad estaban pidiendo confederación con la metrópoli antes de la independencia.”<sup>14</sup>

En el grupo de los centralistas, se encontraban fray Servando Teresa de Mier, Carlos María Bustamante, Lucas Alamán, José María Luciano Becerra, Rafael Mangio, José María de Cabrera, José Ignacio Espinosa, Cayetano Ibarra y José Agustín Paz, entre otros.

Para los centralistas el pueblo mexicano no estaba preparado para un régimen federal, en donde los estados fueran soberanos en cuanto a su régimen interior. Sostenían que ello propiciaría la desunión del país, ya que habiendo permanecido en un régimen unitario o monárquico durante 300 años, no era posible saltar de la noche a la mañana al federalismo. Era necesario un proceso gradual, en donde el nuevo estado se fuera consolidando poco a poco. De esa forma se mantendría unido el país.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>13</sup> Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, p. 364.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 367.

Su pensamiento central se sintetiza en un discurso que pronunció en diciembre de 1823, uno de sus más destacados miembros, me refiero a fray Servando Teresa de Mier.<sup>15</sup> Del cual sólo señalaré sus argumentos centrales.

Este pensador plantea el fracaso de un federalismo extremo aplicado en México. Señala que la federación vendría a desunir lo que se mantenía unido. Incluso pone de ejemplo a los Estados Unidos de América, en donde siendo primero estados independientes y autónomos, se unieron cediendo un poco de su autonomía, para formar la confederación. En cambio, nosotros, lo iniciaremos exactamente al revés. Siendo un país unitario, pretendemos dividirnos en estados independientes para luego formar la federación.<sup>16</sup>

Señala que después de haber permanecido tanto tiempo bajo el yugo de la monarquía, apenas seríamos capaces de dar unos pasos sin tropiezos en el ensayo de la libertad. Considera que la naturaleza misma nos centralizó.

Concibe a nuestra nación como un niño, que de la noche a la mañana intenta hacerse hombre perfecto. Así asimilaba la locura de implantar el federalismo como perfección social. Agregaba, que si el pueblo los había elegido para ser sus representantes “(...) tratémoslos como a niños que piden lo que no les conviene (...) Al pueblo se le ha de conducir, no obedecer.”<sup>17</sup> Y subrayaba que los diputados no son sus mandaderos.

Fray Servando, no cree que la nación quiera la república federal. Piensa que son demagogos quienes a nombre del pueblo la solicitan, con el fin de aprovecharse de los mandos y empleos que se desprenderían en las provincias una vez impuesto el federalismo.

---

<sup>15</sup> Matute, Álvaro, *Servando Teresa de Mier: Profecía sobre la Federación*, en “México en el siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas”, UNAM, México, 1973, pp. 243-257.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 245.

Consideraba que aunque el pueblo quiere su bienestar, sería pernicioso y una equivocación “(...) seguir por norma la voluntad de hombres groseros e ignorantes, cual es la masa general del pueblo...”<sup>18</sup> Asume al pueblo incapaz de entrar en discusiones de política, economía y derecho público.

Afirmaba que el no quiere una república central, sino que siempre ha estado por la federación, “(...) pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos.”<sup>19</sup> Se temía en ese tiempo, que España intentaría recuperar nuevamente sus posesiones en la Nueva España. Estamos hablando del periodo que va de 1821 (año de la consumación de independencia), a 1824 (año de expedición de la primera Constitución federal).

Fray Servando pretende un justo medio entre la federación laxa de los Estados Unidos, y la concentración peligrosa de Colombia y Perú. Un medio donde se deje a las provincias las facultades para proveer sus necesidades interiores y promover su prosperidad, pero preservando la unidad para movilizar prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación.

En el tema de la soberanía, fray Servando señalaba que esta reside esencialmente en la nación, no puede existir en cada una de las provincias. La idea que tiene el pueblo de soberanía “(...) es la de un poder supremo y absoluto, porque no ha conocido otra alguna.”<sup>20</sup>

En el tipo especial de federación que propone, se establecen también congresos provinciales, aunque no tan soberanos. En estos congresos, las provincias irán ensayando las tácticas de la asamblea, aprendiendo en el camino de la libertad, hasta que progresando en ella, cesando el peligro actual y reconocida plenamente nuestra

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 248.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 251.

independencia, la nación revise su Constitución, incrementando las atribuciones a los congresos, hasta que llegasen a la perfección social.<sup>21</sup>

Concluyó pidiendo firmeza. “Necesitamos unión y la federación tiende a desunión; necesitamos fuerza, y toda federación es débil por naturaleza; necesitamos dar la mayor energía al gobierno, y la federación multiplica los obstáculos para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación.”<sup>22</sup>

Al final de su discurso, fray Servando lanza una de sus más famosas profecías: “Los han seducido para que pidan lo que no saben ni entienden, y preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos.”<sup>23</sup>

Es interesante observar que en los dos grupos existía gente muy brillante, los argumentos de ambos bandos eran sólidos y convincentes. Pensando en el ambiente político, económico y social que se vivió en esa época, debió ser muy difícil decidir a que grupo apoyar. Esto explica, entre otras cosas, la inestabilidad política que permeó la mayor parte del siglo XIX, precisamente a consecuencia de la pugna permanente entre liberales y conservadores.

El 31 de enero de 1824, es sancionada el Acta Constitutiva de la Federación. El artículo 5º señalaba que “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.” Y el artículo 6º señalaba que “sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.”<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 257.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Acta Constitutiva de la Federación*, en “Leyes Fundamentales de México 1808-1998”, *op. cit.*, pp. 153-159.

Una vez establecidos los preceptos fundamentales que regirán a la Federación, es firmada nueve meses después la Constitución General de la República por el Congreso General, el 4 de octubre de 1824. Cabe recordar que esta Constitución es considerada como un complemento y desarrollo del Acta Constitutiva de la Federación, cuyos principios debía respetar y daba por definitivamente establecidos.

Entre las virtudes que tiene la Constitución de 1824, se encuentran principalmente, que permitió nacer política y jurídicamente al Estado mexicano como nación independiente, con una división clara de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), demarcando sus atribuciones respectivamente, y dejando a los estados todo lo relativo a su gobierno interior; estableciendo reglas para mantener la armonía y relaciones entre las diferentes partes de la federación.

Así, el Estado se organizó como República Federal, en donde sus gobernantes serían nombrados indirectamente por el pueblo, sus funciones no son perpetuas y serían responsables personalmente por el abuso que de ellas pudieran hacer. Asimismo, el gobierno se ejercería en dos niveles, uno general o central y otro local; ambos niveles gozarían de soberanía, pero sobre distintas bases, puesto que ambos niveles se dividen para su ejercicio en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

La Constitución de 1824 consta de 171 artículos divididos en siete títulos.<sup>25</sup> Entre lo más sobresaliente de este documento, se encuentra el título II de la forma de gobierno. En el se establece que nuestro país adopta como forma de gobierno el republicano, representativo, popular y federal. El Estado se constituyó con 19 provincias y cuatro territorios.

El título III introdujo el sistema bicameral, dividiendo el Congreso General en dos cámaras, de diputados y senadores.

---

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Constitución Federal de 1824*, en “Leyes Fundamentales de México 1808-1998”, *op. cit.*, pp. 167-195.



El título IV adopta el sistema de poder ejecutivo unipersonal. No obstante, el artículo 75 establece la figura de vicepresidente, que formalmente tenía la calidad de suplente.

Tanto el Presidente como el Vicepresidente, serían elegidos en forma indirecta, es decir, por el poder legislativo federal y los poderes legislativos locales. Su encargo duraría 4 años, prohibiéndose la reelección inmediata. Pero pasados cuatro años de haber dejado el cargo, se permitía la reelección.

Esta figura de vicepresidente, contrajo varios problemas políticos al presidente en turno. Debido a que se elegía vicepresidente al segundo lugar en las votaciones, que pasaba a ser posteriormente un potencial rival del propio presidente; y en ocasiones, fuente de conspiraciones en contra del ejecutivo federal.

### **3.1.1 Epílogo**

Algunos autores, entre ellos Ignacio Burgoa Orihuela, han afirmado que la implantación del federalismo en México fue ajena a la realidad política e histórica de nuestro país, debido a que en este caso el proceso seguido fue de forma centrífuga, ya que en México existía un régimen central dependiente totalmente de la corona española, en donde las provincias estaban sometidas al monarca español por medio del virrey y otros mecanismos de control, careciendo las provincias de autonomía interior. Es decir, siendo una unidad monolítica y formando parte de un imperio, de un todo unido, que se separaron del centro para pasar directamente a formar la federación, declarándose artificiosamente como estados libres y soberanos, cosa que no correspondía a su realidad política.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Burgoa Orihuela, *op. cit.*, pp. 408 y 409.

Asimismo, sostiene, que si nuestro país ha adoptado la forma federal, ha sido desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa.<sup>27</sup>

Todo esto –continúa Burgoa-- en contraposición a cómo ocurrió con nuestros vecinos del norte los Estados Unidos de América, en donde el proceso de implantación del federalismo fue centrípeto, es decir, allí ya existía entre las 13 colonias, antes de la independencia, una especie de autarquía o autonomía respecto a su gobierno interior, frente al gobierno central de Inglaterra. Es decir, siendo ya autónomas, se unieron para formar la federación.<sup>28</sup>

En general, no estoy de acuerdo con dichas apreciaciones. En primer término, las dos naciones antes de su independencia, lógicamente, no eran ni libres ni soberanas sus provincias, debido a que estaban bajo la dominación central de sus respectivos imperios. La comparación que cabría aquí es: que en ambas existía diferente grado de descentralización en sus respectivas estructuras gubernativas.

Si bien las 13 colonias gozaban de una cierta autarquía y una mayor descentralización; no obstante, en la Nueva España a partir de la Constitución de Cádiz en 1812, las provincias gozaban de cierta autonomía con la implantación de las diputaciones provinciales.

Después de la independencia, ambos pueblos se declaran libres y soberanos formando respectivamente una federación. En los Estados Unidos inician con el ensayo fallido de la confederación, pero después de algunos años rectifican y caminan decididamente hacia la federación con la redacción de la constitución de 1787.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 415.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 408 y 409.

En México, aún antes de la caída del imperio de Iturbide, la mayoría de las circunscripciones territoriales se adhirió al Plan de Casa Mata, suscrito el 1 de febrero de 1823, en donde se proclama el desconocimiento de Agustín de Iturbide como emperador de México. Asimismo, en menos de seis semanas por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Así, al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba a sí misma independiente del aún existente imperio de Iturbide.

Una a una las provincias se declaran libres y soberanas, hecho que es reconocido formalmente en el Acta Constitutiva de la Federación expedida el 31 de enero de 1824; pasando posteriormente a la formación del estado federal con la expedición de la Constitución el 4 de octubre de 1824.

A fin de cuentas, el proceso en ambos pueblos aconteció de forma similar, la diferencia radicó en el grado de descentralización y duración en que ejercieron las colonias norteamericanas su gobierno autárquico, antes de declarar su independencia y construir la confederación.

En México el tiempo fue más corto y la descentralización menor, que fue a partir de la introducción de las diputaciones provinciales en 1812.

Pero la diferencia esencial radica en la trayectoria histórica, social y política que ambas naciones desarrollaron antes de formar la federación. El federalismo no pudo dar los mismos resultados aplicándose en los Estados Unidos, donde las 13 colonias eran herederas directas de una cultura de la igualdad, libertad y fraternidad, ideas que gestaron la revolución francesa, pero que ya estaban ahí mucho antes, en los escritos de Locke, Montesquieu y Rousseau. La herencia histórica y cultural de aquellos hombres que formaron la nación norteamericana era diferente; el respeto a la ley combinado con las ideas liberales de la época marcó la diferencia.

En cambio México, venía saliendo de una colonización lacerante de 300 años, con grados altos de explotación.

Es indudable que el mismo sistema federal en general, implantado en realidades políticas e históricas tan diferentes, daría federalismos igualmente diferentes.

Sin embargo, esta discusión acerca del origen del sistema federal carece de sentido para Hans Kelsen, el cual sostiene que: sólo cuando la esencia del estado federal es concebida como un grado particular y una forma específica de descentralización, es posible concebir como estado federal una constitución concreta, atendiendo únicamente al contenido de la misma. Desde este punto de vista, el modo de creación de ese estado resulta indiferente, ya sea que: a) haya adquirido existencia en virtud de un tratado internacional que establece la Constitución federal, celebrado entre dos o más estados hasta entonces soberanos; o bien, b) que derive de un acto legislativo de un estado unitario que se transforma a sí mismo en estado federal, en virtud de una intensificación en el grado de descentralización.<sup>29</sup>

### **3.2 Creación del Distrito Federal (1824)**

La primera República Federal moderna y por consiguiente el primer Distrito Federal creado es el de los Estados Unidos de América.

A partir de la declaración de independencia proclamada el 4 de julio de 1776, las trece colonias declarándose libres del yugo de Inglaterra, realizaron un ensayo de Confederación que duro once años.

La debilidad de la naciente Confederación se hizo evidente cuando en 1783, un levantamiento de ochenta soldados de Lancaster se revelaron en el estado de

---

<sup>29</sup> Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 385.

Pennsylvania y marcharon a la ciudad de Filadelfia, en donde se les unieron algunos otros haciendo un total de aproximadamente trescientos hombres, quienes amenazaron al Presidente y al Congreso que residían en esa ciudad.<sup>30</sup> El poco auxilio prestado por las autoridades locales al Congreso general en esos momentos difíciles, motivaron, entre otras cosas, que en mayo de 1787 se reunieran en el palacio de gobierno de Filadelfia una convención federal, que con pretexto de revisar los artículos de la Confederación, iban en cambio a redactar una Constitución Federal.

En esas circunstancias, el Congreso General decide en 1790 que a partir de 1800 la capital federal se establezca en un distrito o territorio que no exceda de diez millas cuadradas alrededor del río Patomac, fundándose así el Distrito Federal o de Columbia, a partir de las cesiones territoriales hechas por los estados de Virginia y Maryland. El cual serviría de asiento a los Poderes Federales y sólo ellos tendrían jurisdicción sobre ese territorio.<sup>31</sup>

En suma, desde la independencia norteamericana hasta 1800, los poderes federales coexistieron con los locales del estado de Pennsylvania en un mismo lugar, esto es en la ciudad de Filadelfia, durando en esa situación alrededor de 20 años.

Siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, algunos de los estados latinoamericanos que consumaron su independencia a principios del siglo XIX, asumieron la forma de estado federal. En consecuencia, estas nacientes naciones decidieron elegir un territorio exclusivo que sirviera de residencia a los supremos poderes federales, en donde solo ellos tuvieran jurisdicción, sin intromisión de ningún estado miembro.

---

<sup>30</sup> Rodríguez Lozano, Amador, *El Distrito Federal Mexicano: gobierno y democracia*, en “Ramírez Hernández Guillermo (comp.), *Lecturas sobre la reforma política de la ciudad de México*”, Fundación Cambio XXI, México, 1993, p. 103.

<sup>31</sup> Sayeg Helú, Jorge, *La Creación del Distrito Federal*, Tribunal Superior de Justicia del DF, México, 1991, p. 50.

México no fue la excepción, en la Constitución General de la República firmada el 4 de octubre de 1824, se señala en el artículo 50 fracción XXVIII, que el Congreso esta facultado para “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.”<sup>32</sup>

Posteriormente, el 18 de noviembre de 1824 es creado el Distrito Federal, por medio de un decreto emitido por el Congreso General, que establece a la ciudad de México como sede de los poderes federales. Asimismo, su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.<sup>33</sup>

Así también, señala que el gobierno del Distrito Federal en lo político y económico, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General. Y que el Congreso designará a un gobernador interino, en donde se seguirán aplicando las leyes correspondientes para la elección de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal.<sup>34</sup>

Pero las cosas no se dieron tan fácilmente como pareciera. Para llegar a este decreto, tuvieron lugar una serie de debates al interior del Congreso entre dos posiciones distintas. La primera, que proponía a la ciudad de Querétaro como sede de los poderes federales. La segunda, proponía a la ciudad de México.

Finalmente, el constituyente de 1823-24 se decidió por la ciudad de México, debido entre otras cosas, a los gastos cuantiosos que ocasionaría trasladar la sede al estado de Querétaro. Dinero que en las actuales circunstancias de la época no podían erogar.

---

<sup>32</sup> Tena Ramírez, *Constitución Federal de 1824, op. cit.*

<sup>33</sup> Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Decreto de 18 de Noviembre de 1824*, en “Colección completa de disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república”, edición oficial, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, hijos, tomo I, México, 1876, pp. 743-744.

<sup>34</sup> *Idem.*

El seguimiento puntual de esos debates, revelan la actualidad política de la discusión de un problema que ha llegado hasta nuestros días, sobre la naturaleza del Distrito Federal, después de 180 años de iniciado.

Debido a los objetivos de este trabajo que nos limitan en espacio y tiempo, a continuación sólo revisaremos a grandes rasgos los principales argumentos de uno y otro bando.

### **3.3 Debates Legislativos (1824)**

Es necesario recordar, que el Proyecto de Constitución en el Título III, referente a las facultades del Congreso, inciso XXIII, señala que se deberá elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados y cuya área no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los otros estados.

Con base en lo anterior, en marzo de 1824, se hizo una propuesta ante el Congreso General por parte del señor Vélez, de conformar una Comisión que se ocupara de elegir un lugar fuera de las capitales, para residencia de los poderes generales. La propuesta fue aprobada.

#### **3.3.1 Propuesta de Traslación de Poderes a Querétaro**

En sesión del 22 de julio, se dio a conocer el dictamen por parte de la Comisión Especial, encargada de designar un lugar donde deban de residir en lo sucesivo los supremos poderes de la federación.

En concreto, el dictamen contiene las siguientes proposiciones: 1) la ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la federación; 2) estos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquél estado, las funciones de poderes particulares de un estado; 3) si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía.<sup>35</sup>

Para llegar a las anteriores proposiciones, la comisión realizó los estudios y meditaciones convenientes. Se tomo en cuenta, entre otras cosas, el ofrecimiento que hizo el congreso de Querétaro para brindar su territorio como residencia a los poderes generales.

Algunas de las razones que fundaron este dictamen son, en primer lugar, que Querétaro aunque no es el más aproximado al centro del país, no está sin embargo muy distante a él. Además, es el más cómodamente situado para obtener con igual presteza las noticias de los acontecimientos más importantes de los pueblos que conforman la federación. Así como acudir a ellos con igual prontitud si así se requiriese, para atender todas las quejas que se presentaren ante la federación; para hacer efectivas las ordenes que expidan los poderes federales a todo el territorio nacional; y para facilitar una comunicación expedita en todas partes.

Asimismo, Querétaro era una de las ciudades más mercantiles. Mantenía por esta razón abiertas comunicaciones en casi todos los lugares de la federación. Proporcionaba por otra parte, hermosos y espaciosos templos donde pueden celebrar sus sesiones los congresos generales. Contaba con edificios cómodos y decentes que servirían de alojamiento a los enviados de otras potencias, así como recibir a la multitud de extranjeros que concurran para establecer sus comercios o industrias.

---

<sup>35</sup> *Debates Legislativos de 1824*, sesión del 22 de julio, en “Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México”, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p. 11.



Sobre todo, la comisión encontró que aceptando el ofrecimiento del congreso de Querétaro, se ahorraría el gasto para comprar un territorio y edificar una ciudad, como se hizo en los Estados Unidos; es decir, no se tendría que indemnizar a algún estado por haber tomado parte de su territorio para este fin.<sup>36</sup>

*El señor Vélez* como coautor del dictamen en discusión, recordó en defensa del mismo, que al aprobarse su moción para la conformación de dicha comisión, se aprobó de antemano la residencia de los poderes en un lugar que no fuera México. Debido a que en el proyecto de Constitución, hacia poco discutido, se establece que se debe elegir un lugar fuera de las capitales de los estados.<sup>37</sup>

### **3.3.2 Falta de Recursos**

Por su parte, el *señor Secretario de Justicia*, argumentó que para verificar la traslación de los poderes federales a Querétaro, se necesitaría de una suma cuantiosa de dinero, que en aquel momento el gobierno no tenía.

Asimismo, agregó que el gobierno tenía necesidad de negociar diariamente gruesas sumas de dinero, que solo las encuentra en la ciudad de México, por la grande reunión que aquí hay de ricos capitalistas. Asimismo, señaló que para nuestras comunicaciones México es la ciudad más ventajosa. Por todo lo anterior, el señor Secretario de Justicia se pronuncia en contra de la traslación de los poderes a Querétaro.<sup>38</sup>

Asimismo, el señor *Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Exteriores*, se pronunció en contra del dictamen por las siguientes razones.

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 10 y 11.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 13 y 14.

Primero, no hay los fondos necesarios para la traslación de los poderes, y si los hubiera, hay otras cosas de mayor preferencia en que invertirlos; segundo, que esta traslación es sumamente peligrosa ahora (se refiere a la situación de inestabilidad política que prevalecía en el país, a raíz de su independencia); tercero, en Querétaro hay que construir todos los edificios que se necesitan para establecer el gobierno, o en su caso, comprarlos o arrendarlos.

Sin embargo, señaló que de hecho no se necesitaba una ciudad federal como sede de los poderes generales y puso de ejemplo a los Estados Unidos, en donde subsistieron 20 años sin tener ciudad federal y no por eso dejaron de ser federación. Así como Suiza, que hace mucho tiempo es federal y no por eso ha construido una ciudad para el gobierno.

Respecto al problema de las competencias entre los supremos poderes y los particulares del estado, consideró que es menester suponer que la Constitución estaba mal hecha porque no deslinda sus facultades y por consecuencia deja descubiertos los puntos en los cuales pueden chocar. En suma, el Secretario de Relaciones rechazó el dictamen y consideró que los poderes generales no deberían de salir de la ciudad de México.<sup>39</sup>

Por su parte, el señor *Secretario del Despacho de Guerra*, señaló los peligros que hay de conspiraciones una vez salidos los poderes generales de la ciudad de México. Añadió que esta ciudad tiene la ventaja de estar militarmente defendida como ninguna de los estados del Anáhuac. Aquí se cuenta con fabricas de armamento y de municiones que sería necesario establecerlas en Querétaro.

Concluyó diciendo que por indicaciones del poder ejecutivo, y una vez analizado cuidadosamente el asunto, y por las razones anteriormente descritas, la traslación de los poderes fuera de la ciudad de México no es posible, y si se efectuase son tantas

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 14-19.

las dificultades que pulsa y de tan graves consecuencias, que no podría responder el gobierno de la seguridad pública.<sup>40</sup>

En su turno, el señor *Secretario de Hacienda*, argumentó que es absolutamente imposible la traslación de los supremos poderes con sus oficinas a otro estado. Para fundamentar su aseveración, presentó un cálculo de los gastos necesarios sólo para la traslación de oficinas y archivos, suponiendo que hubiese suficientes edificios para establecer estas oficinas. Este cálculo ascendió a 429.617 pesos. Asimismo, hay que agregar los gastos para la traslación de las familias de los empleados; así como el amueblado de los edificios que deben designarse al presidente de la república y para la celebración de las sesiones del congreso. Todo ello sumaría 300 pesos más, que se agregarían a la cantidad anterior, dando un total de más de 700 pesos.

Además --concluyó-- en México está el centro de los capitalistas, porque es el punto de contacto del comercio con Europa y Asia; y aunque los poderes se muden, los capitalistas no se mudarán. Separado el gobierno de aquí, no hallará recursos para girar las letras del préstamo. Aquí jamás le faltaría dinero al gobierno, pero en otro lado, si le llegase a faltar, ocurriría la disolución del estado.<sup>41</sup>

Podemos concluir, por las anteriores intervenciones de los secretarios de despacho, que el gobierno en su conjunto, no aprobaba la traslación de poderes fuera de la ciudad de México. Entre otras cosas, por la falta de recursos que en aquella época resultaba difícil de obtener. En este punto, como ya vimos, si hubo consenso por parte del gobierno.

Sin embargo, retomando nuevamente la palabra *el señor Vélez*, subrayó que las sumas señaladas anteriormente sobre el costo de traslación de los poderes son falsas. Y agregó que con un poco de voluntad para verificar esa traslación y sólo trasportando lo muy preciso de las oficinas, desaparecerán esos gastos suntuosos.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 19-21.

Sobre el peligro de una revolución y la toma de la ciudad de México por revoltosos, de verificarse la traslación de los poderes, señaló que este peligro es extensivo a todos los estados de la república, por las particulares circunstancias de encontrarse inconstituida la nación.

Por otra parte, señaló el señor Vélez, que el no puede concebir la concurrencia de los supremos poderes de la federación, con los particulares de un estado en un mismo lugar. Esto implicaría a uno y otro embarazoso el desempeño de sus respectivas atribuciones, por más bien marcadas que se supongan. Y concluyó diciendo, que esto sólo se evitaría señalando a los poderes generales un territorio exclusivo como residencia.

Asimismo, reiteró su posición de designar a Querétaro como la sede de los poderes generales. Según él, sólo de esa forma se evitará el influjo siempre funesto de tanto poder y riqueza aglomerada en la ciudad de México. Y sólo así se pondrá un dique contra el torrente de la ambición, e impedir que se obtengan las dignidades, es decir los cargos públicos, con protecciones, intrigas y riquezas; así como remplazar la adulación, servidumbre y emulación del bien público; finalmente, para que desaparezcan los vergonzosos vicios que hasta ahora han mantenido corrompida, degradada y envilecida a la ciudad de México.

Concluyó el señor Vélez, que el congreso general debe hacer cuanto este de su parte para alejar a los poderes generales de las intrigas de la ciudad de México. En donde tienen sus mayores recursos esa aristocracia orgullosa, que no piensa más que en su interés particular; ni es buena sino para arruinar una patria que no existe para ella, como siempre lo ha probado la experiencia.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 22-29.

### 3.3.3 ¿Es Necesario un Distrito Federal?

En su intervención el señor *fray Servando Teresa de Mier*, se preguntó si ¿es necesario que exista una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno, en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área precisa ejerzan una jurisdicción privativa? Su respuesta fue no. No es necesario, ni lo ha sido ni lo será jamás. Para lo cual puso como ejemplo a los Estados Unidos del Norte, cuyo supremo gobierno residió 18 años en Filadelfia, capital del estado de Pennsylvania.

Señaló que los Estados Unidos se decidieron a construir una ciudad federal porque carecían de ella. Pero nosotros ya tenemos una. Agregó que de Estados Unidos nos viene la idea de una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno, y no de la necesidad que nos obligue a tenerla.

Consideró que no eran demasiado diversos los objetos y atribuciones contemplados en la Constitución, correspondientes a los supremos poderes generales; ni los que corresponden a las legislaturas de los estados, para que necesariamente hubiese contradicciones o choques, hasta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital.

Señaló que México se encontraba en el centro político del Anáhuac, que es lo que se debe buscar para la residencia del gobierno. Además, dijo que su situación militar es inmejorable como centro defendible en caso de invasión. En ella no sólo estarán seguros los supremos poderes, sino que desde ella, podrán extender mejor su autoridad a toda la nación.

Asimismo, señaló que el mismo respeto y prestigio que impone México, se transmitirá a los supremos poderes para mantener desde aquí la unión necesaria en la

federación, sin tener que recurrir a las bayonetas y los cañones. Como que está ciudad está en posesión de dictar leyes al Anáhuac desde hace 600 años.

Agregó fray Servando que en México los empleados y los diputados mismos, si no se les paga, hallan quien les preste dinero; en Querétaro morirán de hambre con sus familias. Asimismo, en México se encuentran los recursos literarios que son de absoluta necesidad para un congreso, así como bibliotecas e imprentas. Y concluyó diciendo que nuestras luces son pocas, pero esas pocas se encuentran en México.

En otro aspecto, señaló que se ha objetado que en México hay mucha corrupción. No obstante, ¿a donde irán los supremos poderes con el dinero, el concurso y las tropas, que no se traslade la misma corrupción?

Sin embargo, señaló que en todo lugar donde se sitúen los supremos poderes, ha de criarse cierta inclinación a extender su influjo para aprovecharse de sus frutos. No hay cosa más natural.

Concluyó que hay muchísimas conveniencias en que México sea la ciudad federal, y no hay inconveniente alguno para que no lo sea; en cambio, si hay inconvenientes insuperables de que salgan de México los poderes supremos.

Al tocar el tema de los gastos, explicó que la cuenta de 700 pesos que señaló el Secretario de Hacienda como gastos de traslación, es apenas para lo más indispensable. En realidad, agregó, se gastarían millones de pesos, sin necesidad, y menos para retirarnos sólo 40 leguas de México.

Para fray Servando, el proyecto de traslación de poderes a Querétaro, es obra de un grupo de facciosos que quieren apoderarse de México, o ponerlo en convulsión para

servirse de sus recursos contra el gobierno una vez que estalle la conspiración tramada. Finalmente, reiteró su voto en contra del dictamen de la comisión.<sup>43</sup>

Por su parte, el señor *Valentín Gómez Farias* habló a favor del dictamen. Señaló que conviene a los poderes generales tener un punto fijo, para que no se turbe el orden federal. Porque la reunión de los dos poderes (federal y local) sería frecuentemente ocasión de controversias y disgustos.

Habló a favor que Querétaro sea el lugar de residencia de las supremas autoridades de la federación, ya que tiene bastantes edificios cómodos para habitaciones y para las oficinas del despacho de los poderes generales. También --explicó-- se podrían ocupar algunos edificios pertenecientes a la federación, previniendo con tiempo que se compusiesen. Hay también grandes fabricas pertenecientes unas a la federación y otras al estado, que podrían utilizarse. Asimismo, reiteró que no faltan casas en Querétaro para que vivan los diputados y los empleados de oficina.

Por otra parte, consideró exagerado las objeciones con respecto a los gastos de la traslación de los poderes. Consideró que así como México ha ofrecido contribuir para estos gastos, muchos otros estados harán lo mismo. Asimismo, recordó el préstamo de ocho millones que recientemente se ha contratado, el cual aún no se ha gastado. En suma, para él no hay ningún problema con respecto a los gastos, esto es más bien un pretexto para embarazar la traslación.

Señaló finalmente, que la verdadera causa que se podría alegar en contra del dictamen, es la perdida del giro de una gran cantidad de miles de pesos que resentiría México si se trasladasen los poderes generales. Esto haría decaer el comercio en este estado, rebajaría el valor de las fincas y el arrendamiento de las casas.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> *Debates Legislativos de 1824*, sesión del 23 de julio, *op. cit.*, pp. 39-47.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 53-56.

### **3.3.4 Negativa del Estado de México**

El Congreso del Estado de México acordó protestar ante el Congreso General, en contra del dictamen que señala a la ciudad de México como sede de los poderes federales. Asimismo, que haría todo lo necesario para evitar la desmembración de su territorio.

Señaló que se dice vagamente, aunque sin probarlo, que es incompatible la existencia de los supremos poderes con los de un estado en un mismo lugar, y para esto se cita el ejemplo de los Estados Unidos; pero la experiencia de México y de esa nación demuestran evidentemente lo contrario.

Según el Congreso del Estado de México, los Estados Unidos duraron muchos años sin ciudad federal, y no por eso decretaron la usurpación de una de las capitales de los estados miembros. Seguramente persuadidos de los males que acarrearía esa medida, que pondría en peligro la independencia nacional.

Por otra parte, señalaron que el Congreso General no tiene facultades para decretar la usurpación de alguna ciudad que pertenezca a los estados. En la facultad XXVIII del artículo 50 de la Constitución, se autorizó a los poderes para elegir un lugar de residencia, pero no para aplicarse a una ciudad o población que pertenezca a algún estado.

Asimismo, especificaron que debe tenerse en cuenta que la Constitución declaró el ejercicio de semejante facultad al congreso ordinario de los estados; y justamente, pues la decisión de punto tan delicado es propia de un cuerpo legislativo dividido en dos secciones, que por su misma naturaleza ofrece mas seguridad de que no se proceda con el calor, imprevisión y ligereza a que está tan expuesto un cuerpo indiviso.



Así también reclamaron la inexistente igualdad social de los hombres ante la ley, que se realiza al pretender que la porción más considerable de los individuos que componen al estado, quede reducida a una absoluta nulidad en orden al ejercicio de sus derechos políticos.

Señalaron, que si la ciudad de México sola, tiene los elementos necesarios para ser estado y no quiere dejar de serlo ¿con que derecho se contraría su voluntad? A todos los estados se les concede el derecho a nombrar diputados y senadores para el congreso general, e influir en la elección del presidente de la república y tener su congreso particular. A la ciudad de México con mucha más población y recursos que muchos estados, se le priva de todos sus derechos en contra de su voluntad. Sólo se le otorga el derecho a elegir diputados en razón de su población. Sin embargo, consideraron que con la declaración de ciudad federal, se le condena a la ciudad de México a una esclavitud perpetua.

Y continúan argumentando, que hay quienes afirman que esta ciudad es propiedad de los estados por haberse formado a sus expensas. Esto es falso. Los habitantes no son propiedad de nadie, porque entonces estaríamos sancionando la esclavitud; los edificios de los particulares no pueden ser propiedad de los estados, son de aquellos que los han adquirido legítimamente; restan sólo los establecimientos públicos, pero estos, casi todos se los ha reservado la federación.

Así también señalaron, que al contrario de lo que se piensa, muchas ciudades, pueblos y villas del interior, se han fundado gracias a los caudales, hombres, pertrechos y sínodos de las misiones que han salido de México.

Finalmente concluyeron diciendo, que este Congreso en vista de las razones que lleva expuestas, no puede menos de considerar la proposición que se ha hecho a vuestra soberanía como injusta, inoportuna, sin objeto y motivo. Sin embargo, puntualizan que no se oponen a que los supremos poderes continúen en esta capital

temporal o perpetuamente, pero sí a que se desmiembre al estado en una parte tan principal, declarándola ciudad de la federación.<sup>45</sup>

### **3.3.5 Negativa del Ayuntamiento de la Ciudad de México**

En sesión celebrada por parte del ayuntamiento constitucional de la ciudad de México, se expuso una fuerte protesta dirigida al Congreso General, en contra del dictamen que señala a esta ciudad como sede de los supremos poderes federales.

Se señaló, que apenas es creíble a pocos días de publicada la Constitución General, y cuando todo mundo espera consolidar nuestras instituciones, alejando de entre nosotros todo motivo de descontento y desunión, es precisamente entonces cuando se intente quitar su capital al estado de México, desmembrando su territorio.

Consideraron que no existen motivos para esperar se susciten diferencias entre los supremos poderes federales y los del estado; así como no hay graves inconvenientes en la concurrencia en un mismo lugar de ambos poderes, puesto que su reunión si caminamos en consonancia con el espíritu de nuestro sistema liberal, y nos prestamos a ser de buena fe verdaderos republicanos, no debe de producir inconveniente alguno.

Asimismo, puntualizaron que la facultad para elegir el lugar de residencia de los supremos poderes, no es propia del actual congreso, sino de los congresos ordinarios, en atención a que estos han de componerse de dos cámaras de representantes, según se previene en la Constitución; el actual siendo un cuerpo indiviso, es claro que esta fuera de sus atribuciones; además de que la facultad indicada, cualquiera que sea la extensión que se le quiera dar, nunca puede autorizar el despojo y la separación de México de su capital.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 62-68, sesión del 23 de octubre.

Así también señalaron, que declarando a México ciudad federal, se reducirá notablemente la representación política de los mexicanos, o la hará por si misma nula, privándolos de toda intervención e influjo en el gobierno, cuando todos los estados conservan tan precioso derecho en toda su plenitud. Consideraron que esto sería dar un golpe mortal a la libertad e igualdad que se sanciona en la constitución general, y es contrario al sistema adoptado.

Además, señalaron que las mismas dificultades e inconvenientes que tuvo el congreso general para no realizar la traslación de los supremos poderes a Querétaro, subsisten para que los del estado de México se trasladen; y acaso son mayores, si se reflexiona sobre los escasos recursos del estado para tal operación.

En conclusión, el ayuntamiento propuso que sería conveniente y oportuno, que dicha decisión se pospusiera para cuando estén reunidas las cámaras de representantes y senadores, con el objeto de lograr las ventajas de la revisión y calma, con que éstos dos cuerpos han de tratar los asuntos de sus atribuciones.

Asimismo, el ayuntamiento de la ciudad de México, en nombre de sus habitantes protestó que jamás consentirá en la desmembración del territorio del estado de México, y que está resuelto a sostener sus derechos.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 69-70, sesión del 28 de octubre.

### **3.3.6 Epílogo**

De lo anteriormente expuesto, se concluyen algunas aseveraciones importantes.

*Primero*, el gobierno federal en representación de sus secretarios de despacho, y algunos diputados adeptos a su posición, consideraron una locura la traslación de los poderes federales fuera de la ciudad de México.

*Segundo*, los diputados partidarios de la traslación de los poderes al estado de Querétaro, consideraron que es lo más adecuado, dada la corrupción a que ha llegado la ciudad de México. Con esto pretendían proteger a los supremos poderes de la influencia, intriga y opulencia de ciertos grupos establecidos en la ciudad desde hace tiempo.

*Tercero*, llama la atención que en medio de estas dos posiciones, quedaron atrapados el congreso del estado de México y el ayuntamiento de la ciudad de México, con una clara posición diferente a las expuestas en el Congreso General. Estas dos instituciones se preocupaban más por los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México y por evitar la desmembración de un estado contra su voluntad, que por los problemas administrativos y económicos que pudiera suscitar la traslación de los poderes federales.

Para estas dos instituciones, era más importante que los habitantes de la ciudad de México no perdieran el derecho a participar en la elección de todas sus autoridades, como cualquier estado miembro de la federación; y no violentar la Constitución recientemente pactada, en cuanto a la igualdad y el derecho que tienen todos los estados ante la ley.

Siendo la voluntad de la ciudad de México y del congreso del estado de México permanecer unidos, y así conservar a plenitud todos los derechos políticos de sus

habitantes, no había razón para contrariar esa decisión, que además fue convalidada en un marco constitucional.

Finalmente, llama la atención que en la época contemporánea, se viene dando desde hace varios años una discusión entre los partidos políticos nacionales y el gobierno federal, sobre la naturaleza del Distrito Federal y los derechos políticos de sus habitantes. Esto demuestra la actualidad de un problema que a pesar de haberse planteado en los debates del constituyente de 1824, hace casi 180 años, no ha podido solucionarse cabalmente.

Asimismo, esta breve revisión de los orígenes del Estado Federal y del Distrito Federal, ayudará a comprender mejor la naturaleza de este debate y las alternativas que pueden tomarse en el futuro sobre el destino del Distrito Federal.

## CAPÍTULO IV

### **MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

En este capítulo se revisó el marco político y jurídico de la Ciudad de México, actual Distrito Federal, con el fin de conocer las diversas facultades que ostentan los órganos de gobierno locales y los poderes federales en la capital del país. Asimismo, se incluyó un inciso sobre la organización administrativa del DF y los instrumentos de participación ciudadana.

Lo anterior es importante, porque su conocimiento significa el punto de partida para el diseño de cualquier reforma política ulterior, que pretenda avanzar en el proceso de democratización de esta ciudad.

#### **4.1 Aspectos Jurídicos**

La organización política, jurídica y administrativa del Distrito Federal está enmarcada por varias leyes. En primera instancia tenemos: a) Constitución General de la República, ley suprema del país y de la cual derivan todas las demás; b) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ley principal local que establece la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal; c) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal; d) Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; e) Ley de Participación Ciudadana, tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México.

A continuación se presenta una visión general de la estructura política y jurídica del gobierno del Distrito Federal de acuerdo a las anteriores leyes.

#### **4.1.1 Disposiciones Generales**

De acuerdo al artículo 43 constitucional, las partes integrantes de la Federación son los 31 estados federados y el Distrito Federal. Por lo tanto, al Distrito Federal se le considera una entidad federativa, miembro de la federación, pero de distinta naturaleza política que el resto de las 31 entidades federativas.

El artículo 44 constitucional establece que: la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, el Estatuto de Gobierno reitera lo anterior, y agrega que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones (Estatuto, artículo 2) <sup>1</sup>

Además, el artículo 122 constitucional, 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, y especifica que son autoridades locales del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. <sup>2</sup>

De lo anterior se deduce que el Distrito Federal se mantiene como asiento de los Poderes Federales, y no se le considera un estado más de la federación autónomo y libre, ya que en el Distrito Federal subsiste un régimen político de excepción que ha

---

<sup>1</sup> *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, ALDF, colección ordenamientos jurídicos, México, 2004.

<sup>2</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

caracterizado su existencia desde su fundación en 1824. Sin embargo, con la reforma política de 1996, el gobierno de la ciudad de México quedó a cargo de los Poderes Federales en concurrencia con los órganos de gobierno locales del Distrito Federal.

Por lo tanto, al Distrito Federal lo rige la Constitución General y un Estatuto de Gobierno. En este último, se especifica la organización y el funcionamiento de los órganos de gobierno locales y el ámbito de competencia entre estos y los Poderes Federales.

El Distrito Federal, cuenta con dos órganos legislativos que rigen en su territorio: a) uno es de tipo local denominado Asamblea Legislativa del Distrito Federal, constituida por 66 diputados, 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional; b) el otro de carácter federal, que es el Congreso de la Unión.

La Constitución faculta al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa (artículo 122 constitucional, apartado A, frac. I-II). Con este señalamiento, se establece el principio de distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal.

De acuerdo a la Constitución, el Distrito Federal cuenta con representación política ante el Congreso de la Unión. Por lo tanto, tiene derecho a elegir 30 diputados federales y dos senadores por mayoría relativa en votación directa de la población. Asimismo, se asigna un tercer senador por entidad federativa a la primera minoría (artículo 53 y 56 constitucional).

En suma, el Distrito Federal no es un estado más de la federación, porque no tiene autonomía al interior de su gobierno; además, no posee un Congreso local con plenas facultades legislativas, y no posee una Constitución local, como cualquier otro estado de la federación.



El Distrito Federal sólo se equiparará al resto de los estados de la república, en algunos aspectos que expresamente le señala la Constitución, como por ejemplo son: a) elegir por medio del voto directo a quien detente la autoridad ejecutiva local; b) poseer un órgano judicial autónomo, representado en el Tribunal Superior de Justicia; c) la Asamblea Legislativa tiene facultad para designar a un sustituto del ejecutivo local, cuando éste falte de manera absoluta a su encargo; y d) la Asamblea Legislativa tiene facultad para expedir una ley electoral local.

En consecuencia: a) tenemos una autoridad ejecutiva local electa por sufragio universal directo, pero sin estado libre y autónomo que gobernar, subordinado a los Poderes de la Unión en diversos aspectos; b) tenemos una Asamblea Legislativa que no es un Congreso local pleno, y que comparte sus tareas con el Congreso de la Unión.

#### **4.1.2 Facultades del Congreso de la Unión**

Señala la Constitución que corresponde al Congreso, entre otras facultades, las siguientes: a) legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; b) expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; c) legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; d) dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión (artículo 122 constitucional, apartado A).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno reitera lo señalado en el párrafo anterior y amplía lo referente a la deuda pública, afirmando que corresponde al Congreso de la Unión aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del

Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública (Estatuto, artículo 24, inciso II).

Por consiguiente, el Congreso de la Unión interviene en la fiscalización de los recursos aprobados sobre deuda pública, señalando que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Estatuto, artículo 25).

Otra de las facultades de primerísima importancia que posee una de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión, es la referida a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, la cual tiene la facultad para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes Federales o el orden público en el Distrito Federal (artículo 122 constitucional, base quinta, apartado F).

Llama la atención la forma en que se establece la distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa. Pues mientras a nivel federal la Constitución establece la distribución de competencias entre la federación y los estados federados, de acuerdo a lo especificado por el artículo 124 constitucional, donde se señala que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales (que representan la federación), se entienden reservadas a los estados federados. Esto significa que la competencia de los estados es originaria y la federal es derivada.

En el caso del Distrito Federal, el principio de distribución de competencias se da al revés, es decir, la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas por la misma Constitución a la Asamblea Legislativa, las cuales se encuentran señaladas en el artículo 122 constitucional, base primera, fracción V. Esto significa que la

competencia del Congreso de la Unión es originaria y la de la Asamblea Legislativa es derivada.

Lo más congruente sería que las facultades del Congreso de la Unión fueran las estrictamente señaladas en la Constitución, y lo no especificado se entendiera reservado a la Asamblea Legislativa, tal como se establece a nivel federal entre la federación y los estados federados.

Sin embargo, de acuerdo al artículo 73 Constitucional que señala las facultades del Congreso de la Unión, este tiene facultades para legislar en el Distrito Federal, entre otras cosas, en los siguientes rubros: a) podrá, llegado el caso, admitir o rechazar al Distrito Federal como estado miembro de la federación; b) legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, juegos con apuesta, sorteos, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, postas y correos; c) expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, estados, municipios y el Distrito Federal en materia de seguridad pública.

Llama la atención, que entre las materias en que tiene facultades legislativas la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se encuentra la referente a seguridad pública, quedando reservada, en consecuencia, al Congreso de la Unión. Esto significa una omisión grave para el buen funcionamiento del gobierno de la ciudad de México, ya que es una materia eminentemente local y de vital importancia para la vida cotidiana de los ciudadanos del Distrito Federal. Situación que deberá de resolverse en las sucesivas reformas políticas al gobierno de la ciudad de México.

#### **4.1.3 Facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la

Constitución Federal, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos (Estatuto, artículo 29).

Asimismo, para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, será necesario que lo solicite uno de los siguientes órganos: a) que la Asamblea Legislativa así lo acuerde en la sesión respectiva; b) que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el Pleno; o c) que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada (Estatuto, artículo 31).

#### **4.1.4 Facultades del Presidente de la República**

Corresponde al Presidente de la República, entre otras facultades, las siguientes: a) iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; b) proponer al Senado el sustituto del Jefe de Gobierno, para el caso de remoción; c) enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. En este inciso se hace la aclaración que el Jefe de Gobierno someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley; d) proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal (artículo 122 constitucional, apartado B).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno reitera los anteriores preceptos constitucionales y agrega, que el Presidente deberá informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los montos de endeudamiento para el Distrito Federal al rendir la Cuenta Pública (Estatuto, artículo 32, frac. IV).

Asimismo, el Presidente de la República podrá determinar medidas de apoyo al Jefe de Gobierno a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes (Estatuto, artículo 33).

#### **4.1.5 Facultades de la Asamblea Legislativa**

A partir de la reforma política de 1993, la Constitución General de la República otorgó facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en materias locales expresamente señaladas en la misma Constitución. Por tanto, a partir de esa fecha el Distrito Federal tiene dos órganos legislativos: la Asamblea de Representantes y el Congreso de la Unión. Recordemos que antes de esta reforma política, el único órgano encargado de legislar en el DF era el Congreso de la Unión.

Posteriormente, con la reforma política de 1996, se incrementaron las facultades legislativas a la Asamblea de Representantes; asimismo, se convino en llamarla a partir de entonces, Asamblea Legislativa y a sus miembros que la constituyen, diputados.

La ley establece que la función legislativa en el Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa, en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Estatuto, artículo 36).

Asimismo, señala la Constitución que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señale la Constitución y el Estatuto de Gobierno (artículo 122 constitucional, párrafo tercero).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación

mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Y agrega que sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional (Estatuto, artículo 37).

No obstante, ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios (Estatuto, artículo 37, frac. IX, segundo inciso a).

Asimismo, se especifica que los diputados a la Asamblea serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley (artículo 122 constitucional, base primera, frac. I). Y que los diputados a la Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos para el período inmediato (Estatuto, artículo 37, frac. IX, inciso c, segundo párrafo).

Los requisitos para ser diputado a la Asamblea serán los mismos que se exigen para ser diputado federal y les serán aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de la Constitución federal (artículo 122 constitucional, base primera, frac. II).

Llama la atención que se continúa con la llamada “cláusula de gobernabilidad” al interior de la Asamblea Legislativa, aplicándose cuando un partido político obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal; con lo cual le serán asignados diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea (artículo 122 constitucional, base primera, frac. III).

Parece incongruente que mientras para la Cámara de Diputados federal desapareció este tipo de mecanismo, para la Asamblea Legislativa permanece inalterable.

De acuerdo a la Constitución Federal, la Asamblea Legislativa tendrá, entre otras, las siguientes facultades: a) expedir su ley orgánica; b) examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, tomando en cuenta los montos de endeudamiento que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del DF; c) formular anualmente su proyecto de presupuesto; d) revisar la cuenta pública del año anterior; e) nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; f) expedir las disposiciones correspondientes para organizar la hacienda pública, contaduría mayor, presupuesto, contabilidad y el gasto público del DF; g) expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno y la Constitución, congruente a los principios establecidos en los incisos “b al i” de la fracción IV del artículo 116 constitucional;

h) legislar en diversas materia del Distrito Federal como son: administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; civil y penal; participación ciudadana; defensoría de oficio; notariado y registro público de la propiedad; comercio; protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; servicios de seguridad prestados por empresas privadas; prevención y readaptación social; salud y asistencia social; previsión social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas; tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; transporte urbano; limpia; turismo y servicios de alojamiento; mercados; rastros y abasto; cementerios; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; función social educativa, y normar el organismo protector de los derechos humanos;

i) regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; j) expedir diversas leyes para el DF, como son: la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común, y la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo; k) presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión (artículo 122 constitucional, base primera, frac. V).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno amplía las facultades de la Asamblea Legislativa en importantes aspectos para la vida política de la ciudad, señalando que las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Y aclara que sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas (Estatuto, artículo 42, frac. II, párrafo cuarto y quinto).

Asimismo, la Asamblea Legislativa tiene facultades para recibir por escrito y ante su pleno, los informes de resultados anuales de las acciones de: a) el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; b) el servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal; c) el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y d) el Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal. Así también, la Asamblea puede citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades (Estatuto, artículo 42, fracciones XVII y XVIII).

La Asamblea también está facultada para analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de



los presupuestos y programas aprobados. Así como conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias. También podrá decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (Estatuto, artículo 42, fracciones XX, XXII y XXIV).

En suma, las facultades de la Asamblea Legislativa están enumeradas o explícitas en la Constitución y las leyes correspondientes, ya que lo no concedido o facultado lo tiene prohibido. Por lo tanto, de acuerdo a las facultades otorgadas a esta Asamblea, su función legislativa no es plena, sino limitada, teniendo que compartir sus tareas con el Congreso de la Unión.

Las facultades legislativas constitucionales de la Asamblea se incrementaron en 1996, con la reforma política al Distrito Federal en dos aspectos importantes: 1) para nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de falta absoluta de éste; y 2) para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

Con lo anterior se le ha incorporado a la Asamblea Legislativa una facultad que la equipara a las legislaturas locales de los estados, que es la de nombrar o designar a un sustituto del Ejecutivo local cuando éste falte de manera absoluta a su encargo. Esta falta absoluta se equipara a la renuncia del cargo o a cualquier otra causa que no sea falta temporal o remoción (en estos dos casos se contemplan otros mecanismos); tampoco debemos equiparar la falta absoluta con alguna licencia solicitada al cargo, en virtud de que éstas últimas se regulan en el Estatuto de Gobierno.

Desde la creación de la Asamblea de Representantes en 1987, las disposiciones aplicables para organizar la elección de sus integrantes estaban contenidas en la legislación electoral federal, posteriormente pasaron a formar parte del Libro Octavo del Cofipe. Ahora el texto constitucional otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad de expedir una ley electoral que norme las elecciones en el Distrito Federal. Esta ley se apegó, al igual que todas las legislaciones locales en la materia, a una serie de contenidos mínimos que establece el artículo 116 constitucional, fracción IV, incisos b) al i), para garantizar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir los procesos electorales.

Como ya se señaló anteriormente, la Asamblea no posee plenas facultades legislativas, a diferencia de los Congresos locales que existen al interior del país. Por tanto, la Asamblea Legislativa no tiene facultades para intervenir como integrante del Constituyente Permanente, consecuentemente, no forma parte de los órganos reformadores de la Constitución federal, y tampoco participa en la función aprobatoria para la conformación de nuevos estados.

La facultad de iniciativa de ley o decreto ante la Asamblea es para los propios diputados que la constituyen y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quedando suprimido el Presidente de la República, quien poseía anteriormente esta facultad (Estatuto, artículo 46).

Finalmente, los diputados a la Asamblea Legislativa son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y no podrán ser reconvenidos por ellas. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar (Estatuto, artículo 41).

#### **4.1.6 Elección Directa del Jefe de Gobierno**

La Constitución Federal establece, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta; además ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección (artículo 122, párrafo cuarto y artículo 122, base segunda, frac. I).

La Constitución planteó un cambio significativo al establecer que el electorado de la ciudad de México elija por voto universal, libre, directo y secreto al titular del Poder Ejecutivo local. Esto significó un paso inédito en la historia de México, pues nunca antes desde la creación del Distrito Federal en 1824, se había elegido por voto directo al gobernante de la capital del país.

Para que se considere que un régimen político es democrático, un elemento indispensable son la existencia de elecciones libres por medio del voto para elegir a sus gobernantes. En el Distrito Federal este derecho político no existía para elegir al ejecutivo local, y finalmente se suprimió en 1928 para los municipios de la capital, al eliminarse el municipio libre en su territorio. A partir de entonces existió una inconformidad creciente, que se acentuó desde la década de los sesenta por parte de los partidos políticos de oposición, para que se devolviera a los habitantes de la ciudad de México el derecho de elegir a sus autoridades, y quitarles la etiqueta de ciudadanos de segunda que tenían en comparación con los habitantes de los estados del interior de la República, que pueden elegir libremente autoridades municipales y gobernador.

La elección directa del Jefe de Gobierno, dio fuerza política y legitimidad para gobernar a quien ostente el cargo, así como mayores atribuciones, ya que algunas de las facultades que anteriormente pertenecían al Presidente de la República, se le transfirieron al Jefe de Gobierno.

Asimismo, es importante señalar que el desarrollo de las funciones del Jefe de Gobierno no es pleno, por ejercer sus atribuciones de gobierno en el mismo lugar de residencia de los Poderes Federales; por lo que, atendiendo al pacto federal y a los principios federalistas mexicanos, algunas funciones ejecutivas las mantiene el Presidente de la República, como por ejemplo el mando de la fuerza pública y la facultad para enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Abundando sobre este aspecto, recordemos que el artículo 73 constitucional fracción VIII, establece que será el propio Congreso de la Unión quien deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, los cuales deberán ser incluidos debidamente en la ley de ingresos. Asimismo, el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a cuyo efecto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado; asimismo, el Jefe del Distrito Federal informará a la Asamblea Legislativa, al rendir la cuenta pública.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: a) 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; b) tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter (artículo 122 constitucional, base segunda, frac. I, párrafo segundo).

Asimismo, el Jefe de Gobierno electo deberá rendir protesta al asumir el cargo, ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se enfatiza que el ciudadano que ocupe el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación, en ningún caso podrá volver a ocuparlo (Estatuto, artículo 60 y párrafo cuarto).

#### **4.1.7 Facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno**

Entre las facultades y obligaciones que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, destacan las siguientes: a) cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; b) promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles; pero si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno; c) presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; d) nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes; e) ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; f) las demás que le confiera la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes (artículo 122 constitucional, base segunda, frac. II).

Corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno la facultad de iniciativa de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal (artículo 122 constitucional, base primera, frac. V, inciso b, párrafo segundo).

Asimismo, el Estatuto de Gobierno amplía las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno, destacando de entre ellas las siguientes: a) formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República; b) nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto; c) nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno; d) proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y someter dichas propuestas y designaciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su ratificación; e) proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; f) enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior; g) someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Distrito Federal; h) presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal; i) remitir a la Asamblea Legislativa, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

j) ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes: 1) el establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal; 2) el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal; 3) determinar la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención, y el nombramiento y

remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas; asimismo, se señala que las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias;

k) administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, leyes y reglamentos de la materia; l) celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado; m) proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones; n) formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; ñ) informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal, e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública (Estatuto, artículo 67).

#### **4.1.8 Remoción del Jefe de Gobierno**

Por mandato constitucional, el órgano encargado de la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal es la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente. Y sólo procederá por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (artículo 122 constitucional, base quinta, apartado F).

Es necesario señalar que en caso de remoción del Jefe de Gobierno, se contempla la intervención del Presidente de la República, ya que la Constitución establece que será el Senado quien nombrará al sustituto que concluya el mandato, a propuesta del

Presidente de la República (artículo 122 constitucional, base segunda, frac. I, párrafo tercero).

Para el caso de remoción, también se contempla la participación de otros órganos federales, cuando se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno o el orden público en el Distrito Federal (Estatuto, artículo 28).

Por consiguiente, son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las siguientes: a) invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión; b) abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión; c) no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello; d) utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección, que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y e) las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público (Estatuto, artículo 66).

La comisión de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que conozca de la solicitud de remoción, dará vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo dicha comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes. El Jefe de Gobierno podrá acudir ante el Pleno del órgano respectivo. La remoción será



acordada por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (Estatuto, artículo 65, párrafo segundo).

Se contempla que para realizar el nombramiento del Jefe de Gobierno, en caso de remoción, el Senado deberá tomar en cuenta los requisitos que para ser Jefe de Gobierno señalan las fracciones I, II, III, IV y X del artículo 53 del Estatuto de Gobierno (Estatuto, artículo 56).

No obstante, la remoción del Jefe de Gobierno por parte del Senado, es un acto de infiltración política y jurídica por parte de los poderes federales, en el que la función pública del Jefe de Gobierno queda sujeta a la calificación directa de la Cámara de Senadores, y de manera secundaria al electorado que lo eligió.

Asimismo, se colocó una especie de soga alrededor del cuello del Jefe de Gobierno, donde llegado el caso, podrían anteponerse intereses políticos y económicos particulares, a los intereses públicos de la Nación.

La intervención federal para el caso de remoción del Jefe de Gobierno que contempla la Constitución, podría tener un paralelismo con la medida estipulada en el artículo 76 constitucional fracción V, que faculta al Senado de la República para declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, y nombrar un gobernador provisional quien convocará a elecciones. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.

Este tipo de mecanismo puede tener la intención de conservar la paz social y el orden público al interior de las entidades federativas. Sin embargo, la declaratoria de desaparición de poderes, medida eminentemente política, ha ocasionado que en el pasado se utilizara por parte del Ejecutivo Federal como un arma política para

deshacerse de aquellos gobernadores que no eran de su agrado. Teniendo grandes resultados, en este sentido, durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas.

Es por ello, que llegado el caso, este tipo de intervención federal pudiera querer usarse también como arma política y mecanismo de control por parte de los poderes federales sobre el Distrito Federal.

#### **4.1.9 Faltas y licencias del Jefe de Gobierno**

En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves, y las licencias al cargo se regularán en el Estatuto de Gobierno (artículo 122 constitucional, base segunda, frac. I, párrafo tercero).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno dispone que en caso de falta temporal, que no exceda de treinta días naturales, el Secretario de Gobierno en funciones se encargará del despacho de los asuntos de la Administración Pública del Distrito Federal, por el tiempo que dure dicha falta. Pero cuando la falta sea superior a treinta días naturales, se convertirá en absoluta y la Asamblea Legislativa designará un sustituto que concluya el encargo (Estatuto, artículo 61).<sup>3</sup>

En cuanto a las licencias al cargo, el Estatuto de Gobierno establece que el Jefe de Gobierno podrá solicitar licencia a la Asamblea Legislativa para separarse del cargo por un periodo hasta de ciento veinte días naturales, en cuyo caso el Secretario de Gobierno en funciones quedará encargado del despacho. En caso de que al concluir el término de la licencia concedida el Jefe de Gobierno no se presentare, se

---

<sup>3</sup> *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, artículo 61, *op. cit.*

convertirá en falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombrará un sustituto que concluya el encargo (Estatuto, artículo 62).

Si al comenzar un periodo no se presentase el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre, cesará, sin embargo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuyo periodo haya concluido, se reputará como falta absoluta y se encargará desde luego de la Jefatura de Gobierno, el Secretario de Gobierno en funciones, hasta en tanto la Asamblea Legislativa nombre al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sustituto que terminará el encargo (Estatuto, artículo 55).

#### **4.1.10 Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura**

Establece la Constitución que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que señale el Estatuto de Gobierno, ejercerá la función judicial del fuero común en el Distrito Federal (artículo 122 constitucional, párrafo quinto).

Asimismo, el Estatuto de Gobierno reitera que la función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento (Estatuto, artículo 76).

La Constitución establece que para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se deberán reunir los mismos requisitos que exige la Constitución para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. Asimismo, se establece que este órgano se

integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva; además ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; en caso de ser ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución. El Jefe de Gobierno someterá a la aprobación de la Asamblea Legislativa, la propuesta para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia (artículo 122 constitucional, base cuarta, frac. I).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno señala que es facultad y obligación del Jefe del Distrito Federal proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Estatuto, artículo 67, frac. VIII).

La Asamblea Legislativa resolverá, en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe de Gobierno. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones. Si la Asamblea Legislativa no aprueba el nombramiento, el Jefe de Gobierno presentará una nueva propuesta en los términos de la fracción VIII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno (Estatuto, artículo 78).

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales (artículo 122 constitucional, base cuarta, frac. II).

El Consejo de la Judicatura designará a los Jueces de Primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las

disposiciones prevean en materia de carrera judicial (artículo 122 constitucional, base cuarta, frac. II, párrafo segundo).

El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad, y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa (artículo 122 constitucional, base cuarta, frac. VI).

Asimismo, confirmando y precisando el precepto anterior, el Estatuto de Gobierno señala que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal (Estatuto, artículo 85).

El Consejo de la Judicatura, actuando en Pleno, opinará sobre la designación y ratificación de magistrados; resolverá sobre la adscripción y remoción de magistrados; designará, adscribirá y removerá a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal; todo ello en los términos que la ley prevea en materia de carrera judicial (Estatuto, artículo 83, párrafo sexto).

Es importante señalar que el ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia (Estatuto, artículo 77, párrafo primero).

Uno de los más importantes principios que deben de ostentar los órganos que ejerzan la función judicial es la independencia, respecto de los otros órganos de gobierno y al interior de su propia estructura. Por consiguiente, el ejercicio de la función judicial ha de llevarse a cabo ajeno a todo compromiso de cualquier naturaleza y ejercerse con plena libertad.

Es por ello que para garantizar el principio de independencia, se otorga la garantía de inamovilidad. Es decir, los magistrados serán nombrados conforme a lo establecido por los artículos 67 y 78 del Estatuto de Gobierno, y ejercerán sus funciones durante seis años, pudiendo ser ratificados por la Asamblea Legislativa, y si así fuere, el magistrado ejercerá su cargo indefinidamente, ya que solo podrá ser removido en caso de incurrir en responsabilidad de los servidores públicos, de acuerdo al Título Cuarto de la Constitución Federal.

Por otra parte, la doctrina ha aconsejado y la práctica política ha considerado conveniente, que se libere a los órganos judiciales del mayor número posible de funciones administrativas y de gobierno, y se encarguen esas tareas a órganos independientes, neutros y especializados.

Se pretende que con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, contará con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales. En este sentido, se propuso la creación del Consejo de la Judicatura; este órgano forma parte del Poder Judicial, pero no tiene función jurisdiccional, sino una función administrativa.

Las atribuciones del Consejo son velar por la independencia de los jueces y magistrados; cuidar que se apliquen en todo tiempo los principios de la carrera judicial y garantizar la adecuada designación de las personas encargadas de la elevada tarea de impartir justicia.

#### **4.1.11 Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

La Constitución señala que existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. Su integración y

atribuciones serán desarrolladas por su ley orgánica (artículo 122 constitucional, base quinta).

El Estatuto de Gobierno, por su parte, establece que será facultad de la Asamblea Legislativa expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia (Estatuto, artículo 42, frac. VII).

Asimismo, el Estatuto de Gobierno señala que los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo serán nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea Legislativa, durarán seis años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser ratificados. La ley orgánica respectiva establecerá los requisitos para ser magistrado (Estatuto, artículo 9).

#### **4.1.12 Procurador General de Justicia**

Establece la Constitución, que el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno. Este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento (artículo 122 constitucional, base quinta, apartado D).

En consecuencia, el Estatuto de Gobierno señala que el Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, con la aprobación del Presidente de la República (Estatuto, artículo 10).

El Procurador General de Justicia dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Estatuto, artículo 10, párrafo décimo).

Al Ministerio Público incumbe la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, 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 (Estatuto, artículo 10, párrafo octavo).

#### **4.1.13 Mando de la Fuerza Pública**

Establece la Constitución, que en el Distrito Federal será aplicable, respecto del Presidente de la República, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 constitucional, y añade que la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública, se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno (artículo 122, base quinta, apartado E).

Por su parte, la fracción VII del artículo 115 constitucional, párrafo segundo, señala que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Por lo tanto, corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, el servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, podrá ser removido libremente por el Presidente de la República, o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Estatuto, artículo 34).



Así también, la Constitución le otorga al Jefe de Gobierno la facultad de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno (artículo 122 constitucional, base segunda, frac. II, inciso e).

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal corrobora en su artículo 7º, que corresponde al Presidente de la República el mando supremo de los cuerpos de seguridad pública. Asimismo, en la misma Ley artículo 2º, define lo que se entiende por seguridad pública en los siguientes términos: la seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: a) mantener el orden publico; b) proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; c) prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; d) colaborar en la investigación y persecución de los delitos; y e) auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.<sup>4</sup>

Se establece que, el Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad (Estatuto, artículo 35).

Asimismo, con objeto de mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, el Presidente podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre: a) la disposición de la fuerza pública; y b) sobre el ejercicio de funciones de seguridad pública. Y en caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública (Estatuto, artículo 35, frac. I, incisos a y b).

Por lo tanto, el Presidente podrá solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal,

---

<sup>4</sup> *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993.

información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Federal (Estatuto, artículo 35, frac. II-III).

Llama la atención, que la facultad de legislar en materia de seguridad pública para el Distrito Federal pertenezca al Congreso de la Unión, porque resulta incongruente que mientras la Asamblea aprueba los recursos fiscales en esta materia, sea el Congreso el que legisle en este rubro. Por lo tanto, la Asamblea Legislativa debería legislar en materia de seguridad pública, ya que se trata de un problema eminentemente local.

Prueba del rezago que se vive en esta materia, es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal que data de 1993, y que a la fecha no se ha actualizado, conteniendo incongruencias con la realidad política que vive actualmente la ciudad capital. No obstante, la Asamblea Legislativa recientemente decretó una ley orgánica para la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, con la cual se trata de subsanar los rezagos en esta materia.<sup>5</sup>

Es incongruente, que no habiéndole entregado facultades directas al Jefe de Gobierno sobre el nombramiento del servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, y que tampoco tenga facultades la Asamblea Legislativa para legislar en materia de seguridad pública. En cambio, dentro de las causas que pueden originar la remoción del Jefe de Gobierno según la Constitución, se mencione la alteración del orden público en el DF (art. 122, base quinta, frac. F). Y que el Estatuto de Gobierno al enumerar las causas graves que pueden originar la remoción del Jefe de Gobierno, señale la utilización de la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que afecte el orden público (art. 66, frac. IV). En suma, es incongruente que no habiéndole otorgado los suficientes instrumentos legales para

---

<sup>5</sup> *Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 20 de mayo de 2003.

garantizar cabalmente el orden público en el DF, en cambio, si se le pueda fincar responsabilidad política y causa de remoción si se altera gravemente dicho orden público.

Esta es una más de las incongruencias que guarda el entramado institucional, que deberá ser resuelta en la próxima reforma política al Distrito Federal.

Por otra parte, es evidente e insano, el grado creciente de injerencia del Presidente de la República en los asuntos de seguridad pública del Distrito Federal, ya que obstruye la independencia y el camino hacia la real autonomía de este territorio.

#### **4.1.14 Comisiones Metropolitanas**

Debido al crecimiento paulatino de la ciudad de México en las últimas décadas, los problemas en la prestación de los servicios públicos tienen que verse desde una óptica metropolitana. Respondiendo a este cuestionamiento, la Constitución señala las bases de creación de las Comisiones Metropolitanas en los siguientes términos.

Se establece que el gobierno del Distrito Federal podrá suscribir convenios con las distintas jurisdicciones locales y municipales o con el gobierno federal o ellas entre sí, para la creación de Comisiones Metropolitanas para la coordinación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas limítrofes o conurbanas con el DF, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, fracción VI, en materias como 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 (artículo 122 constitucional, base quinta, apartado G).

Asimismo, se establece que las comisiones serán constituidas por acuerdo mutuo de los participantes, señalando que en el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones; determinando las bases para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; así como las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbanas (artículo 122, base quinta, apartado G, incisos a, b, c).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno reitera lo dicho por la Constitución sobre la creación de comisiones metropolitanas, y agrega que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno, podrá acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas; así como suscribir convenios para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo 69 del Estatuto (Estatuto, artículo 70).

Finalmente, las bases generales de organización de las Comisiones Metropolitanas que se lleguen a conformar de acuerdo a la materia de que se trate, están señaladas en los artículos 71 al 75 del Estatuto de Gobierno.

Los problemas que enfrenta la ciudad de México generados por el éxodo de la población rural hacia la ciudad y el crecimiento demográfico desmesurado de la ciudad en los últimos cincuenta años, han creado la necesidad de crear políticas de coordinación entre la federación, estados y municipios con el Distrito Federal. La coordinación lleva a optimizar los recursos con que se cuentan para combatir dichos problemas.

#### **4.1.15 Autoridades Electorales**

Señala el Estatuto de Gobierno que en las elecciones locales del Distrito Federal sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional (Estatuto, artículo 121).

Asimismo, se establece que la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan la Asamblea Legislativa, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos (Estatuto, artículo 123).

El Instituto Electoral del Distrito Federal será autoridad en la materia electoral; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos (Estatuto, artículo 124).

El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Asimismo, el consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años (Estatuto, artículo 125).

El Instituto Electoral del Distrito Federal tendrá a su cargo en forma integral y directa las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y

otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales (Estatuto, artículo 127).

El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias electorales (Estatuto, artículo 128).

Asimismo, al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras cuestiones, lo siguiente: a) las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; b) las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado; c) las impugnaciones en los procesos de plebiscito; d) la determinación e imposición de sanciones en la materia; y f) las demás que señale la ley (Estatuto, artículo 129).

La organización del Tribunal Electoral, su competencia, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán determinados por el Estatuto de Gobierno y las leyes. Asimismo, la ley establecerá las normas para la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral (Estatuto, artículos 130 y 131).

Los magistrados electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, los magistrados durarán en su encargo ocho años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por el Pleno (Estatuto, artículos 132 y 133).

## **4.2 La Organización Administrativa del Distrito Federal**

La organización administrativa del gobierno del Distrito Federal, se establece principalmente, con las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

A continuación intentaré sintetizar de manera sencilla y generalizada, la organización administrativa del gobierno del Distrito Federal, haciendo referencia a las anteriores leyes.

Señala la Constitución que el Jefe de Gobierno tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en el Distrito Federal, que recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta (artículo 122 constitucional, párrafo cuarto).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno establece que la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá, entre otros, los siguientes principios estratégicos: a) la existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad; b) el establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga el Estatuto y las leyes; c) la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial; d) la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga el Estatuto y las leyes (Estatuto, artículo 12).

Asimismo, señala la Constitución que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determinará, entre otros asuntos, los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados (artículo 122 constitucional, base tercera, frac. I).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno establece que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, y que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada (Estatuto, artículo 87).

La ley a que se refiere el párrafo anterior es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual corrobora que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal; y agrega que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada (Ley Orgánica, artículo 2).

Lo que caracteriza a la administración pública centralizada, es la relación de jerarquía que vincula a los órganos superiores con los inferiores, de tal suerte que la autoridad y mando se conservan en los órganos superiores. En el Distrito Federal, el órgano superior es la Jefatura de Gobierno, de donde emanan líneas de mando sobre los órganos inferiores como son las Secretarías, la Procuraduría, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica.

Como marco de referencia, la Ley Orgánica del Distrito Federal define los siguientes conceptos: a) administración pública: el conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal; b) administración pública centralizada: las dependencias y los órganos



desconcentrados; c) dependencias: las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; d) administración pública desconcentrada: los órganos político administrativos en cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal, y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine; e) administración pública paraestatal: el conjunto de entidades; f) entidades: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos (Ley Orgánica, artículo 3°).

Por consiguiente, la Administración Pública Desconcentrada se constituye de dos tipos de organismos: a) los órganos político-administrativos desconcentrados en cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, comúnmente llamados Delegaciones Políticas; y b) los organismos administrativos desconcentrados, constituidos por el Jefe de Gobierno y subordinados jerárquicamente a él mismo o bien a la dependencia que éste determine, siendo los titulares de estos órganos nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno (Estatuto, artículos 87 y 91). Es importante subrayar, que los dos tipos de organismos desconcentrados son una extensión de la administración pública centralizada.

No obstante, debemos tener cuidado de no confundir estas dos formas de organismos desconcentrados; ya que mientras las Delegaciones son órganos dotados de atribuciones de decisión, ejecución, autonomía funcional y de gestión en acciones de gobierno; siendo sus funciones políticas y administrativas, y estando delimitadas a un determinado territorio y población, cuyo titular es elegido por votación directa de la población, y teniendo bien definidas sus atribuciones en la Ley Orgánica y el Reglamento Interior. Por su parte, los órganos administrativos desconcentrados, aunque también dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de

gestión, su ámbito de competencia se limita a lo administrativo o técnico operativo, cuyas atribuciones se señalan en sus instrumentos de creación o en el Reglamento Interior (Reglamento Interior, artículo 3, frac. III y IV).

La desconcentración es una forma jurídica y administrativa de la administración pública, que consiste en el otorgamiento de facultades de decisión y ejecución de una autoridad superior a otra inferior que le está subordinada jerárquicamente. Este mecanismo fue creado para darle mayor agilidad y eficiencia a la administración pública, descargando a los órganos centralizados de ciertas responsabilidades en materias específicas. Las Delegaciones Políticas son los órganos desconcentrados por excelencia en el Distrito Federal, las cuales han beneficiado a la población de sus respectivas demarcaciones territoriales, otorgando con mayor agilidad y prontitud los servicios públicos, y acercando el gobierno a la población.

Ahora bien, la Administración Pública Paraestatal la constituyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos (Estatuto, artículo 97).

Los organismos descentralizados, son las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. La fusión, extinción o liquidación de organismos descentralizados se realizará conforme al procedimiento seguido para su creación. Por otra parte, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son aquellos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regula la administración pública del Distrito Federal (Estatuto, artículo 98).

La personalidad jurídica y el patrimonio propio, son las principales características de los organismos descentralizados, que permiten la existencia de cierto grado de

autonomía respecto de los órganos de la administración pública centralizada. Sin embargo, esto no significa que la administración central se desligue por completo de las actividades que realicen dichos organismos; por el contrario, existen toda una serie de mecanismos de intervención y control que los mantienen ligados mutuamente.

Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal, las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno (Ley Orgánica, artículo 42).

Por su parte, los Fideicomisos Públicos son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegaciones, en la realización de las funciones que legalmente les corresponden (Ley Orgánica, artículo 43).

La complejidad de las tareas y la concentración creciente de responsabilidades que tiene que realizar el Estado por medio de la administración pública, han originado nuevos mecanismos jurídico-administrativos de organización. Dichos mecanismos son lo que ahora conocemos como administración pública paraestatal; que se constituye por una serie de organismos que cuentan con cierto grado de autonomía técnica, garantizada por preceptos legales característicos de su régimen jurídico.

Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de sus objetivos y metas señalados en sus programas. Asimismo,

formularán sus presupuestos a partir de sus programas anuales y se sujetarán a los lineamientos que en materia de gasto establezca la legislación correspondiente (Ley Orgánica, artículos 47 y 68).

La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos administrativos y en lo que corresponde a la recepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Secretaría de Finanzas, en los términos que se fijan en los presupuestos de egresos anuales del Distrito Federal y se sujetará a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable (Ley Orgánica, artículo 69).

Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, señalan entre sus objetivos principales los siguientes: a) la generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas; y b) el auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno (Estatuto, artículo 99).

El órgano de gobierno de los organismos descentralizados será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe. Asimismo, el director general de los organismos descentralizados será designado por el Jefe de Gobierno o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en la persona que reúna los requisitos que establece el artículo 103 del Estatuto de Gobierno (Ley Orgánica, artículo 50 y 53).

Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos; asimismo, los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la Administración Pública del Distrito Federal, serán designados por el Jefe de

Gobierno directamente a través de la coordinadora de sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate (Ley Orgánica, artículo 59).

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece varios mecanismos de supervisión y control de las entidades de la administración pública paraestatal. El eje central en materia de control lo constituye el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, que debe de elaborarse en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo a nivel federal. El responsable de elaborar este Programa General de Desarrollo es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, según lo señala el artículo 67 fracción XVI del Estatuto de Gobierno.

Finalmente, el sector paraestatal no debe visualizarse como un sector aislado del resto de la administración pública del Distrito Federal; es precisamente la integración en un sistema de planeación lo que permite la vigilancia y evaluación de las actividades de las entidades paraestatales.

Por otra parte, corresponden a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, que se refieren, entre otros aspectos, a los siguientes: a) la planeación del desarrollo del Distrito Federal; b) la administración de la hacienda pública del Distrito Federal; c) la prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la ciudad, así como de prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica. Asimismo, el Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue a los Jefes Delegacionales la realización o contratación de estas obras, dentro de los límites de la respectiva demarcación; d) la determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones

respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto (Estatuto, artículo 115).

El Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca, mediante ley, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda (Estatuto, artículo 94). Asimismo, la recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones y demás ingresos a que se refiere el artículo 94 del Estatuto, quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal en los términos que determine la ley. (Estatuto, artículo 95).

La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la Ley establezca. La prestación de éstos podrá concesionarse, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes (Ley Orgánica, artículo 12).

El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones de las siguientes dependencias: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Cultura; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor; Contraloría General del Distrito Federal, y Consejería Jurídica y de Servicios Legales (Ley Orgánica, artículo 15).

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes (Ley Orgánica, artículo 15).

Los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tendrán, entre otras, las siguientes atribuciones generales: a) apoyar al Jefe de Gobierno en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su subsector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los demás programas que deriven de éste; b) planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; así como coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan (Ley Orgánica, artículo 16).

Al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los manuales administrativos (Ley Orgánica, artículo 17).

A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios; la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil; regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica. Específicamente cuenta entre sus atribuciones, con la de Coordinar y supervisar el cumplimiento de

las funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal (Ley Orgánica, artículo 23 y frac. XX).

A la Contraloría General del Distrito Federal, quedan adscritas las Contralorías Internas en las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal (Reglamento Interior, artículo 7, frac. XIV, núm. 6).

Las atribuciones genéricas y específicas señaladas para las Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, podrán ser ejercidas de manera directa por los titulares de las Dependencias en el ámbito de su competencia, cuando así lo estimen conveniente (Reglamento Interior, artículo 8).

#### **4.2.1 Sobre las Delegaciones Políticas**

Establece la Constitución, que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará, respecto a la organización de la administración pública local, a lo siguiente:

- a) determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; b) establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; c) fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y d) los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley (artículo 122 constitucional, base tercera).



Asimismo, el Estatuto de Gobierno señala que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial. Para los efectos del 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 nominativa (Estatuto, artículo 104).

Asimismo, la Ley Orgánica señala que en las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal, y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica (Ley Orgánica, artículo 2, párrafo tercero y artículo 37).

Se establece que el Jefe Delegacional durará tres años en el cargo, y especifica los requisitos que deberá cubrir el aspirante, que son: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos; b) tener por lo menos veinticinco años el día de la elección; c) ser originario del DF 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 anteriores al día de la elección; y d) cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del Estatuto de Gobierno (Estatuto, artículo 105).

Sólo los partidos políticos con registro nacional podrán registrar candidatos al cargo de Jefe Delegacional. Asimismo, los Jefes Delegacionales rendirán protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Estatuto, artículo 106).

Los Jefes Delegacionales electos popularmente no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por designación de la Asamblea Legislativa desempeñen ese cargo, no podrán ser electas para el periodo inmediato (Estatuto, artículo 105, último párrafo).

La elección directa de los Delegados Políticos, ha sido un gran paso hacia la autonomía política del DF, además de ser un reclamo añejo y permanente de los partidos políticos.

Con esta fórmula, se buscó el punto de equilibrio entre la representatividad y la gobernabilidad; es decir, que hubiera, sí, la deseable democratización y representación de las fórmulas en la elección de los delegados, pero cuidando al mismo tiempo la gobernabilidad y estabilidad política de la ciudad. Por eso la importancia de asignar una adecuada distribución de competencias entre el nivel que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y las funciones que corresponden a las Delegaciones políticas.

Sin embargo, la elección de los Delegados es, desde su planteamiento, contradictoria, porque no es posible legal y políticamente, que sean electos y que sean delegados. La delegación se da en un esquema centralizado de autoridad en el que se desconcentran ciertas decisiones y acciones en otras autoridades designadas y subordinadas. En cambio, las elecciones normalmente se dan para erigir autoridades descentralizadas, como son las municipales, en donde su mandato es concedido por la población en una elección directa, y es a ella, en consecuencia, a quien deben de rendirle cuentas.

En suma, las Delegaciones son órganos político-administrativos desconcentrados; no obstante, que su titular es elegido en votación directa por la población y que poseen autonomía de gestión en acciones de gobierno, el hecho es que las delegaciones políticas son organismos dependientes de la administración pública central. Así lo

indica el señalamiento que otorga, a los titulares de las Dependencias (las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica) algunas de sus principales facultades, que son: a) dictar normas y disposiciones generales para que los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados ejerzan las atribuciones que les conceden las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; b) atender, en coordinación con los titulares de los Órganos Político-Administrativos, los asuntos relacionados con proyectos metropolitanos; c) atender directamente los asuntos que afecten el ámbito territorial de dos o más Órganos Político-Administrativos (Reglamento Interior, artículo 5, frac. I-III).

Asimismo, se reitera que los Órganos Político-Administrativos en el ejercicio de sus atribuciones, deberán observar las normas y disposiciones generales que en el ámbito de sus atribuciones dicten las Dependencias (Reglamento Interior, artículo 121).

Concluye lo anterior, el señalamiento que establece que para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados. En particular a la Secretaría de Gobierno quedan adscritos los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial (Reglamento Interior, artículo 7, frac. I, penúltimo párrafo).

Como ya se señaló anteriormente, la desconcentración dentro de la administración pública, se efectúa cuando un órgano superior delega ciertas facultades a órganos inferiores jerárquicamente subordinados, para que las ejerza a título propio pero bajo determinado control del órgano superior. La desconcentración no implica nunca autonomía, pues la propia naturaleza jurídica de la organización central no la permite. Sin embargo, en el caso de la Delegaciones Políticas, si poseen cierta

autonomía de gestión en acciones de gobierno, debido principalmente a su naturaleza de órgano político-administrativo. Esta combinación da como resultado una figura sui generis dentro de la capital de la República.

Asimismo, el alcance y contenido del proceso de desconcentración se efectúa en la medida que las propias autoridades centrales lo dispongan.

La ley establece que el Distrito Federal se dividirá en 16 Demarcaciones Territoriales, denominadas de la siguiente forma: 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 (Ley Orgánica, artículo 10).

Los titulares de los Órganos Político-Administrativo de cada demarcación territorial, se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior (Ley Orgánica, artículo 38).

Las Delegaciones tendrán competencia, 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, y las demás que señalen las leyes (Estatuto, artículo 117).

Asimismo, los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad, entre otras atribuciones, las siguientes: a) dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación; b) prestar los servicios públicos y realizar obras atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales; c) otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables; d) imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos; e) proponer al Jefe de

Gobierno los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal; f) coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; g) designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional (Estatuto, artículo 117, fracciones I-XI).

No obstante, la Ley Orgánica amplía las atribuciones de los Jefes Delegacionales, entre ellas destacan las siguientes: a) 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; b) otorgar permisos 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; c) 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; d) formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes; e) establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; f) ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno; g) proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial; h) formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto; i) planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas (Ley Orgánica, artículo 39).

Al enumerar las atribuciones concedidas al los Jefes Delegacionales por las leyes correspondientes, podría llegar a pensarse que poseen más atribuciones que las concedidas por el artículo 115 constitucional a los municipios del interior del país. Esta impresión es falsa, porque si hacemos un análisis, no de cantidad sino de calidad, nos daremos cuenta que las facultades otorgadas a los municipios son de mayor peso e importancia política, ya que el sólo hecho de que los municipios poseen autonomía política y jurídica para administrarse a su interior, es suficiente para sobrepasar ampliamente a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, que se encuentran dependientes de las autoridades centrales del gobierno capitalino.

No obstante, los delegados cuentan con facultades de decisión y ejecución que les han sido transferidas para atender eficientemente las necesidades de la población, y otorgar una más eficaz prestación de los servicios públicos.

Las ausencias del Jefe Delegacional de más de quince días y hasta por noventa días deberán ser autorizadas por el Jefe de Gobierno y serán cubiertas en términos de la Ley Orgánica respectiva. En caso de ausencia por un periodo mayor a noventa días, cualquiera que sea la causa, la Asamblea Legislativa designará, a propuesta del Jefe de Gobierno y por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, al sustituto (Estatuto, artículo 107).

Por consiguiente, la Asamblea Legislativa podrá designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales. Así también, la Asamblea podrá recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones (Estatuto, artículo 42, fracciones XXVIII y XXIX).

La Asamblea Legislativa tiene la facultad para remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el Estatuto de Gobierno, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura. La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad (Estatuto, artículo 42, frac. XXVII).

Las causas graves que pueden motivar la remoción de los delegados son, principalmente, las siguientes: a) por violaciones sistemáticas a la Constitución, al Estatuto de Gobierno o a las leyes federales y del Distrito Federal; b) por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la entidad; c) por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal; d) por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; e) por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión (Estatuto, artículo 108, fracciones I-VIII).

La Asamblea Legislativa calificará la gravedad de la falta y resolverá en definitiva sobre la remoción, por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura, siempre y cuando el Jefe Delegacional haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. La resolución de la Asamblea será definitiva e inatacable y surtirá sus efectos de inmediato. En caso de remoción del Jefe Delegacional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará, a propuesta del Jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de los integrantes de la Legislatura, al sustituto para que termine el encargo (Estatuto, artículo 108, párrafo décimo).

En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece el Estatuto y las leyes aplicables (Estatuto, artículo 112).

Asimismo, las Delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. Las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral (Estatuto, artículo 112, párrafo segundo).

Las controversias de carácter competencial administrativo, que se presentaren entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, serán resueltas por el Jefe de Gobierno (Estatuto, artículo 108, frac. VIII, párrafo último).

### **4.3 Instrumentos de Participación Ciudadana**

La participación ciudadana, no es otra cosa que la organización de los vecinos con el fin de solucionar algunos de sus problemas comunitarios más urgentes, ante las instancias de gobierno; así como participar por medio de la opinión, queja o denuncia sobre el desempeño del gobierno con respecto a las obras y servicios que otorga a la comunidad.



Es por ello que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, haciendo uso de sus facultades y con base en la Constitución General y el Estatuto de Gobierno, decreta la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPC), que tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México (artículo 1º, LPC)

De acuerdo a la ley, los ciudadanos del Distrito Federal tienen varios derechos, entre los que destacan los siguientes: a) integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal; b) aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; c) presentar a la Asamblea Legislativa, mediante la Iniciativa Popular proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma; d) opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del referéndum, de leyes que expida la Asamblea Legislativa; e) participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad; f) ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos en la ley (LPC, artículo 10).

La Ley de Participación Ciudadana enumera los instrumentos de participación ciudadana de la siguiente forma: a) plebiscito; b) referéndum; c) iniciativa popular; d) consulta vecinal; e) colaboración vecinal; f) unidades de quejas y denuncias; g) difusión pública; h) audiencia pública; i) red de contraloría ciudadana; j) recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial (LPC, artículo 3).

Los instrumentos de participación ciudadana son los medios con que cuenta la ciudadanía para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración,

quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general (LPC, artículo 5, frac. III).

Asimismo, se establece que los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de la Ley de Participación Ciudadana (LPC, artículo 4°).

#### **4.3.1 El Plebiscito**

El Estatuto de Gobierno otorga al Jefe de Gobierno, la facultad de consultar a los electores mediante plebiscito, para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Ejecutivo local, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal (Estatuto, artículo 68).

Sin embargo, la ley exime de plebiscito los siguientes rubros: a) materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; b) régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; c) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y d) los demás que determinen las leyes (Estatuto, artículo 68, frac. I).

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad (Estatuto, artículo 68, frac. II).

Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante, cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida, y ésta

corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal (Estatuto, artículo 68, frac. III).

El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable (Estatuto, artículo 68, frac. V).

Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal (LPC, artículo 14).

#### **4.3.2 El Referéndum**

El referéndum es un mecanismo de participación directa, mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes (LPC, artículo 25).

Es facultad exclusiva de la Asamblea decidir, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación (LPC, artículo 26).

Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum: a) uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; y b) el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus

nombres, firmas y clave de su credencial de elector, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal (LPC, artículo 27).

El procedimiento de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo (LPC, artículo 29).

No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias: a) tributaria o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal; b) régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; c) regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; d) regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal (LPC, artículo 31).

En los procesos de referéndum, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes al día de la consulta. El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea legislativa (LPC, artículo 33).

Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación (LPC, artículo 34).

### **4.3.3 La Iniciativa Popular**

De acuerdo al Estatuto de Gobierno, se establece la iniciativa popular para los ciudadanos del Distrito Federal quienes podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, excepto en las siguientes materias: a) tributaria o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal; b) régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; c) regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su contaduría mayor de hacienda; d) regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y e) las demás que determinen las leyes. Asimismo se establece que una comisión especial de la Asamblea, determinará la procedencia o improcedencia de las iniciativas presentadas (Estatuto, artículo 46, frac. IV, incisos a-c).

Corrobora la Ley de Participación Ciudadana, que los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes (LPC, artículo 36).

Entre los requisitos que se solicitan para que pueda ser admitida una iniciativa popular ante la Asamblea Legislativa, destaca el que señala que debe quedar fehacientemente comprobado mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes, que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal (LPC, artículo 39).

#### **4.3.4 La Consulta Vecinal**

Otro de los instrumentos de participación ciudadana con que cuenta la comunidad, es la consulta vecinal. Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan (LPC, artículo 45).

La consulta vecinal puede realizarse en los siguientes sectores: a) los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias; b) los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados; y c) los Comités Vecinales de una o varias colonias (LPC, artículo 46).

Dicha consulta, será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios (LPC, artículos 47 y 48).

Sin embargo, los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y solo serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante. Finalmente, las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma (LPC, artículo 49).

#### **4.3.5 La Audiencia Pública**

La audiencia pública es otro de los mecanismos de Participación Ciudadana, por medio del cual los vecinos en el Distrito Federal podrán: a) proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de

determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y b) recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial (LPC, artículo 68).

La audiencia pública puede ser solicitarla por: a) los representantes de elección popular electos en el Distrito Federal; b) el o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados; y c) representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados (LPC, artículo 69).

Dicha audiencia, será convocada por el órgano político administrativo de la demarcación territorial y se llevará a cabo preferentemente en el lugar donde residan los vecinos interesados en la realización de la misma, en forma verbal o escrita, en un solo acto y con la asistencia de los vecinos y del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial correspondiente y, en su caso, de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos que se tratarán en la audiencia, en la que los ciudadanos expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración de la demarcación territorial (LPC, artículo 72).

#### **4.3.6 Colaboración Vecinal, Quejas y Recorridos**

Uno de los instrumentos ciudadanos que ha sido de gran utilidad a los vecinos, porque les ha permitido participar en la construcción de sus propias viviendas, es la Colaboración Vecinal establecida en la Ley de Participación Ciudadana, la cual señala que los vecinos en el Distrito Federal, podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la

prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal (LPC, artículo 50).

Otro instrumento ciudadano que tienen los habitantes, son las quejas o denuncias que podrán presentar ante las autoridades correspondientes en los siguientes rubros: a) la deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; y b) la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia (LPC, artículo 53).

Asimismo, se estipula que los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. En esos recorridos, los habitantes podrán exponer en forma verbal o escrita, la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos y podrán plantear alternativas de solución (LPC, artículos 75 y 78).

#### **4.3.7 Los Comités Vecinales**

Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana, que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la



supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales (LPC, artículo 80).

Señala la ley que en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal. Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno (LPC, artículo 81).

Algunas de las principales funciones que tendrán los Comités Vecinales son: a) representar los intereses de los vecinos de su colonia; b) dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial; c) convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional; d) ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales; e) conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos (LPC, artículo 98).

La elección de los Comités Vecinales se llevará a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. La elección se llevará a cabo con planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal. En la integración de las planillas se deberá procurar la participación de hombres y mujeres de manera equitativa (LPC, artículo 88).

Los Comités Vecinales se renovarán en su totalidad cada tres años. Se elegirán el primer domingo del mes de agosto e iniciarán sus funciones el primer lunes del mes

de septiembre del año de la elección. Asimismo, los cargos de representación vecinal serán honoríficos (LPC, artículos 83 y 84).

A cada Comité Vecinal le corresponderá un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral (LPC, artículo 87).

El Instituto Electoral del Distrito Federal, será responsable de organizar las elecciones vecinales, aplicando en lo conducente las disposiciones relativas a los procesos electorales contenidas en la Ley de la materia. Asimismo, expedirá la convocatoria correspondiente con la anticipación de por lo menos setenta y cinco días anteriores al día en que se verifique la elección (LPC, artículos 90 y 89).

Quien encabece la planilla ganadora será el Coordinador del Comité Vecinal. Asimismo, las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación será solamente por número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. No podrán participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales los partidos políticos ni los funcionarios del gobierno del Distrito Federal (LPC, artículos 92 y 94).

Las controversias que se generen con motivo de los cómputos, resultados y la integración de los Comités Vecinales serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, el que resolverá en forma definitiva y conforme a la Ley de la materia (LPC, artículo 95).

Finalmente, los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, tendrán respecto a los Comités Vecinales, las siguientes obligaciones: a) capacitar a los integrantes de los Comités Vecinales, respecto de los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal; b) implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana; c) responder por

escrito las solicitudes de información que les hagan los Comités Vecinales (LPC, artículo 109).

Después de concluir el presente capítulo, podemos percatarnos de la compleja estructura jurídica y administrativa que posee el gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, existen lagunas jurídicas que dificultan la labor de gobierno en la ciudad. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa tiene restricciones importantes, una de ellas es respecto a seguridad pública, donde la Asamblea no posee facultades para legislar en esa materia. No obstante, que es uno de los rubros donde la ciudad enfrenta graves problemas.

De hecho, todos los mecanismos de control de la seguridad pública en el Distrito Federal, deberían estar en manos del gobierno local, incluyendo el nombramiento y destitución del jefe de la policía capitalina, por tratarse de una materia eminentemente de orden local.

También el Jefe de Gobierno presenta restricciones a su ámbito de acción. Por ejemplo, la forma de intervención del Senado en el mecanismo de remoción del Jefe de Gobierno, es una intromisión excesiva de los poderes federales en la vida política de un gobierno local. Esta cuestión debería ser dictaminada, en primera instancia, en el ámbito local.

Asimismo, el gobierno local presenta limitaciones en otros aspectos. Debido a que la Asamblea Legislativa no tiene facultades para fijar y aprobar los montos de endeudamiento del gobierno de la ciudad, con lo que se pone en riesgo el financiamiento para programas urgentes de infraestructura par la capital, como son: obras públicas, mejoramiento de los servicios públicos y educación. Esto obstaculiza la viabilidad del desarrollo económico y social de la ciudad de México.

No obstante, la ciudad de México cuenta con finanzas sanas y equilibradas, de acuerdo a los informes que el mismo gobierno local emana. Este es precisamente el

tema del siguiente capítulo V. Ya que la política y la economía, son materias que van unidas. En parte, porque no puede haber economía sana si no existe un equilibrio político que lo permita. Y viceversa, no hay equilibrio político, si no existen finanzas sanas.

## CAPÍTULO V

### **EL ENTORNO FINANCIERO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

En el presente capítulo, se revisaron las diversas formas de financiamiento con que cuenta la ciudad de México, sus ingresos y gastos; así como el papel que desempeña el sistema nacional de coordinación fiscal. Todo ello, con el fin de conocer la viabilidad financiera de la ciudad, aspecto importante para la realización de cualquier reforma política ulterior.

#### **5.1 Panorama General**

Uno de los aspectos importantes a considerar para decidir el futuro político del DF, es el aspecto financiero. Es por ello, que a continuación se tratará de realizar un panorama general de las finanzas del Distrito Federal en los últimos años, con objeto de conocer la viabilidad financiera de la entidad, con miras a su total autonomía política en el futuro.

Sólo para darnos una idea de que tan importante es el DF dentro del concierto nacional, destacaremos los siguientes datos.

La economía del Distrito Federal representa más del 22% del producto interno bruto nacional, concentra el 60% de la actividad bancaria y el 75% del ahorro financiero del país. Su población ocupada es de alrededor de cuatro millones de personas. El perfil promedio de ingresos es de 3.5 veces superior al ingreso promedio nacional y el nivel de calificación de la población supera los diez años de escolaridad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Primer Informe de Actividades de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal*, diciembre 5 de 2000 a septiembre de 2001, bajado de Internet: [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

El Distrito Federal constituye la mayor concentración económica y demográfica del país. Con apenas el 0.1% del territorio nacional, representa aproximadamente el 9% de la población total del país.

La infraestructura urbana e industrial existente en el DF, las instituciones académicas y de investigación ubicadas aquí, los perfiles de ingresos y las calificaciones laborales y profesionales de sus habitantes, así como la cultura empresarial ya arraigada, explican su importancia económica a escala nacional, debido también a que el 46% de la inversión extranjera directa en el país radica en el Distrito Federal.<sup>2</sup>

Siendo la segunda entidad más poblada del país, el DF posee alrededor de 8.6 millones de habitantes, sólo por debajo del Estado de México quien ocupa el primer lugar con 13 millones.<sup>3</sup> Asimismo, el DF junto con los 40 municipios conurbados con el Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo,<sup>4</sup> conforman la mayor Zona Metropolitana del país, con una población de aproximadamente 18 millones de habitantes.<sup>5</sup>

Sin embargo, estudios más recientes señalan que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México está constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios conurbados del estado de México y un municipio de Hidalgo, cuya población en conjunto para el año 2004 asciende a 19.7 millones de habitantes, casi la quinta parte de la población nacional. De hecho, esta estimación toma en cuenta a

---

<sup>2</sup> *Ídem.*

<sup>3</sup> *XII Censo General de Población y Vivienda 2000, síntesis de resultados*, INEGI, México, bajado de Internet: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>4</sup> Dichos municipios son: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Huixquilucan de Degollado, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Papalotla, La Paz, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Zumpango y Tizayuca (este último perteneciente al estado de Hidalgo).

<sup>5</sup> Garza, Gustavo, *Ámbitos de Expansión Territorial*, en “La Ciudad de México en el Fin del Segundo Milenio”, Gustavo Garza (coordinador), Gobierno del Distrito Federal y el Colegio de México, México, 2000, p. 239.

18 municipios más considerados en transición, que aún no forman parte del área urbana de la ciudad de México, pero que se consideran estratégicos para el ordenamiento territorial de la región. Asimismo, el Consejo Nacional de Población (Conapo), estima que a mediados de 2004 México es un país de 105.3 millones de habitantes (52.4 millones son hombres y 52.9 millones son mujeres).<sup>6</sup>

Así también, Conapo proyecta una población para el Distrito Federal de 8 millones 814 mil habitantes para el año 2005, con una tasa de crecimiento total de 0.01 por ciento.<sup>7</sup>

Se sabe que mientras el DF es un expulsor neto de habitantes y su tasa demográfica promedio anual para el año 2001 fue de 0.4%, este flujo de emigrantes se asientan preferentemente en los municipios colindantes, incrementándose así la mancha urbana metropolitana. Asimismo, la densidad poblacional nos habla de cifras alarmantes, ya que mientras en entidades como el Estado de México y Morelos tienen 611 y 314 habitantes por km<sup>2</sup> respectivamente, en el Distrito Federal existen 5643 habitantes por km<sup>2</sup>.<sup>8</sup>

Si se tratara de una economía autónoma, el Distrito Federal ocuparía aproximadamente la número 35 a escala mundial, entre Portugal y Singapur, superando ampliamente a varias economías latinoamericanas e incluso a algunas europeas como la de Irlanda.

Enfocándonos propiamente al ámbito financiero del Distrito Federal, encontramos que los ingresos con que cuenta para sufragar su gasto público, se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Los *ordinarios* se dividen en propios, participaciones por ingresos federales y transferencias del gobierno federal; y los *extraordinarios* comprenden básicamente la contratación de deuda pública.

---

<sup>6</sup> *Carpeta Informativa*, Consejo Nacional de Población, México, 2004, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

<sup>7</sup> *Proyecciones de la población del Distrito Federal y de sus municipios, 2000-2030*, Conapo, México, 2004, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

<sup>8</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Los *ingresos propios*, son los que obtiene el gobierno capitalino por la venta de bienes y servicios de sus organismos y empresas, los cuales se dividen en cuatro tipos: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.<sup>9</sup>

Los ingresos propios se recaudan directamente de la comunidad vía impuestos, o a cambio de un servicio prestado por la autoridad (derechos y productos), o por incumplimiento de los contribuyentes (aprovechamientos).<sup>10</sup> Y tienen como principal característica ser de difícil y cara administración por el gran número de contribuyentes a los que hay que dirigirse.

Los montos que pueden ser cobrados por ingresos propios, son establecidos cada año por la Asamblea Legislativa y publicados en la ley de ingresos del DF.

Los ingresos por participaciones provienen de la recaudación de impuestos federales, que se reparten entre las entidades federativas con base a la ley de coordinación fiscal federal.<sup>11</sup>

## **5.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

A principios de los ochenta se instaló en México el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de reorganizar el sistema tributario, a fin de evitar la concurrencia impositiva entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Todas las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, dejaron

---

<sup>9</sup> Entre los *impuestos* se incluyen el predial; traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles; fraccionamientos; anuncios publicitarios; diversiones, juegos y espectáculos públicos; servicios de hospedaje, etc. Entre los *derechos* se encuentran principalmente: agua potable; obras públicas; uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales; alumbrado público, etc. Entre los *productos* se consideran: la explotación de bienes patrimoniales; venta o arrendamiento de bienes. Y los *aprovechamientos* serían: multas y recargos, básicamente.

<sup>10</sup> Conde Bonfil, Carola, *Finanzas Públicas Metropolitanas*, en “La ciudad de México en el fin del segundo milenio”, Gustavo Garza (coord.), GDF y Colegio de México, México, 2000, p. 213.

<sup>11</sup> A partir de 1998 incluyen los fondos de aportaciones federales para la infraestructura social municipal y para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal.



de cobrar varios impuestos y derechos que pasaron a ser incluidos en el IVA, impuesto federal que se sumaba a otros que controlaba la federación. A cambio de ello, las entidades pasaron a recibir participaciones equivalentes a las que la federación recibía de las mismas.<sup>12</sup>

Una de las causas primeras de la coordinación fiscal de un estado constituido bajo el sistema federal, es el buscar una solución de fondo al problema de la concurrencia impositiva. Este problema consiste en que los niveles de gobierno coexistentes en una misma comunidad, no se alleguen de las mismas fuentes impositivas para obtener los ingresos necesarios para sufragar el gasto público. El problema se resuelve auto limitando la facultad impositiva de un ente tributario, a favor de otro que se reserva esa fuente de ingresos. Es común que sean las entidades federativas quienes se auto limiten en favor de la federación.

En contrapartida, se establece el *sistema de participaciones en ingresos federales*, a través del cual y mediante la creación de fondos financieros nutridos con aportaciones federales, se transfieren recursos fiscales a las entidades federativas para hacerlas coparticipes de la riqueza nacional.

La necesidad de enfrentar la situación caótica imperante en la distribución de la riqueza nacional, la urgencia de incrementar en términos reales la recaudación y la impostergable solución a las justas reclamaciones de mayores transferencias a las entidades federativas, forzaron a la adopción de un nuevo régimen de participaciones, teniendo como marco jurídico la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta ley es el marco legal encargado de repartir a todas las entidades federativas, los fondos captados por medio de impuestos federales.

---

<sup>12</sup> Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 65.

Entre los principales objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentran los siguientes:

- Coordinar el sistema impositivo de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal.
- Establecer las participaciones que correspondan a las haciendas estatales, municipales y del Distrito Federal, de los ingresos federales participables y distribuirlas.
- Fijar las reglas de colaboración administrativa entre los diversos niveles de gobierno.<sup>13</sup>

Esta ley, hasta antes de la reforma de 1990, seguía en esencia un esquema resarcitorio para con los estados y el Distrito Federal, que auto limitaban sus facultades tributarias por adherirse al nuevo sistema de participaciones. Esto es, las transferencias de recursos federales obedecían, en cantidad, a los ingresos que las entidades federativas dejaban de percibir por su adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal. Esto se lograba mediante una fórmula de distribución de los fondos financieros distribuibles, acorde a la contribución de cada estado.

Este esquema resarcitorio entró en vigor en 1980 y tuvo plena aplicación hasta el ejercicio fiscal de 1989. El Distrito Federal durante este periodo se vio altamente beneficiado, en función de que se localizaba aquí buena parte de la actividad económica del país. Esto hacía que el DF recibiera alrededor del 20 % del total de los recursos de las participaciones federales.<sup>14</sup>

Dejando de lado las inversiones públicas del gobierno federal y las empresas paraestatales, y concentrándonos en los recursos fiscales en la década de los ochenta,

---

<sup>13</sup> *Ley de Coordinación Fiscal*, artículo 1, bajada de Internet: [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)

<sup>14</sup> Ziccardi, 1998, *op. cit.* pp. 65 y 66.

las participaciones federales fueron para el DF la principal fuente de ingresos, de tal manera que representaron en promedio el 68.2 % de los ingresos totales.<sup>15</sup>

Para 1989 el Congreso de la Unión aprobó diversas y trascendentales reformas a la ley de coordinación fiscal, mismas que entraron en vigor el primero de enero de 1990.

Sin embargo, ante la problemática técnica y los importantes efectos negativos para algunas entidades, se postergó la aplicación de la ley hasta 1991. Aplicándose en 1990 el sistema anterior de distribución.

Con la reforma fiscal de 1990, se rompe el esquema resarcitorio bajo el cual se distribuían los ingresos participables a las entidades federativas, para instituirse en su lugar, un sistema redistributivo del rendimiento neto del total de la recaudación federal, sustituyéndose los fondos financieros existentes, por un fondo general y otro de fomento municipal.

La fórmula de distribución del fondo general de participaciones, incorpora como elemento innovador el factor poblacional, combinándolo con el aspecto recaudatorio para fijar el porcentaje distribuible a las entidades federativas.

Se establece que el Fondo General de Participaciones se constituya con el 20 % de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, mismo que se distribuirá de la siguiente manera: a) 45.17 % en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate; b) 9.66 % en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate; y c) 45.17 % mediante la aplicación del coeficiente de participación que corresponda a la entidad en el año en que se efectúa el cálculo.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 66.

<sup>16</sup> *Ley de Coordinación Fiscal*, artículo 2, *op. cit.*

Asimismo, con el 1 % de la recaudación federal participable, se crea un Fondo de Fomento Municipal, que sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos con la federación.<sup>17</sup>

Finalmente, se crea una reserva de contingencia compensatoria, integrado con el 0.25 % de la recaudación federal participable de cada ejercicio, que se utilizará para apoyar a aquellos estados o el Distrito Federal, cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.<sup>18</sup>

En términos generales, la distribución del fondo general de participaciones se realizará en dos partes, una con base en un coeficiente obtenido de los ingresos fiscales asignables, y otra en atención a factores poblacionales de la entidad. La primera de estas partes, la distribuible por asignables, irá disminuyendo su porcentaje dentro del total del fondo, en tanto la segunda, distribuible por factores poblacionales lo aumentará, lo que ocasionará un beneficio para los estados que dependen del factor poblacional, en detrimento de las entidades que mantienen su población constante o aumenta muy poco, pero que generan una proporción mayor de la recaudación federal total, y que en el esquema de asignables participan con un coeficiente superior. Este es el caso del Distrito Federal.

Por consiguiente, la aplicación de la nueva fórmula de participaciones al incluir el factor poblacional, beneficia con mayores transferencias de recursos a entidades cuyas aportaciones en ingresos a los fondos son sensiblemente menores a las de entidades de mayor desarrollo, lo cual en principio resultaría más equitativo de no ser porque el aumento presupuestal en algunos repercute en disminución económica en otros que, en estricto derecho, son los generadores del ingreso.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, artículo 2-A, fracción III.

<sup>18</sup> *Ibid.*, artículo 4.

Con la reforma de 1990, el mayor peso que paso a tener la población en la distribución de los recursos, explica la caída de las participaciones que le correspondían al DF, porque se trata de un territorio que prácticamente conserva o crece muy poco en su población, ya que de hecho la ciudad de México se expande hacia los municipios metropolitanos del Estado de México. Así, de recibir la capital en 1989 un 22.5 % del total de los recursos del fondo general de participaciones, pasó en 1991 al 17.4 % y al 13.1 % en 1995.<sup>19</sup>

Pero las participaciones en impuestos federales que son una fuente muy importante de los ingresos públicos del DF, no debe considerarse como un subsidio del gobierno federal, ya que son en realidad los impuestos indirectos que éste ha venido quitando a los gobiernos locales, como por ejemplo el IVA, entre otros.

El que no se cuente con fuentes tributarias más autónomas que permitan adoptar otro tipo de política fiscal local, es consecuencia directa de la coordinación fiscal, por la cual las entidades federativas dejaron en suspenso o derogaron la mayor parte de sus gravámenes propios en favor de la federación.

A continuación se presenta la tabla 1, que muestra en comparación la distribución de participaciones federales entre los distintos estados de la República, correspondiente al cuarto trimestre del periodo 1999-2001. En donde se aprecia que no obstante la disminución de recursos que ha sufrido el DF en este rubro, es una de las entidades que mayor porcentaje percibe, seguido del Estado de México. Debido, sin duda, a que son las entidades con mayor población del país.

---

<sup>19</sup> Ziccardi, 1998, *op. cit.* p. 67.

Tabla 1

**Participaciones a Entidades Federativas y Municipios**

información correspondiente al cuarto trimestre, 1999-2001

Enero-Diciembre

	Millones de Pesos			Crecimiento Real			Estructura %		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
<b>Total</b>	<b>140,670.9</b>	<b>178,136.2</b>	<b>196,914.4</b>	<b>6.1</b>	<b>15.7</b>	<b>3.9</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Aguascalientes	1,588.1	2,055.8	2,256.9	8.3	18.2	3.2	1.1	1.2	1.1
Baja California	3,883.0	4,992.3	5,378.9	4.7	17.4	1.3	2.8	2.8	2.7
Baja California Sur	871.6	1,187.2	1,278.5	6.1	24.4	1.2	0.6	0.7	0.6
Campeche	1,617.9	2,073.0	2,266.9	6.5	17.0	2.8	1.2	1.2	1.2
Coahuila	3,591.8	4,294.7	4,956.5	7.7	9.2	8.5	2.6	2.4	2.5
Colima	1,053.5	1,357.7	1,464.4	6.8	17.7	1.4	0.7	0.8	0.7
Chiapas	5,279.6	6,790.7	7,571.6	6.9	17.5	4.8	3.8	3.8	3.8
Chihuahua	4,190.3	5,261.5	6,496.9	8.1	14.7	16.1	3.0	3.0	3.3
Distrito Federal	19,250.2	23,233.8	25,697.6	4.6	10.2	4.0	13.7	13.0	13.1
Durango	1,994.6	2,460.1	2,861.7	7.5	12.6	9.4	1.4	1.4	1.5
Guanajuato	5,204.1	6,780.2	7,448.3	5.8	19.0	3.3	3.7	3.8	3.8
Guerrero	3,193.8	3,867.1	4,252.3	1.6	10.6	3.4	2.3	2.2	2.2
Hidalgo	2,599.1	3,307.1	3,635.3	5.8	16.2	3.3	1.8	1.9	1.8
Jalisco	8,615.4	10,935.3	11,988.3	8.2	15.9	3.1	6.1	6.1	6.1
México	15,159.7	20,336.6	21,771.5	7.1	22.5	0.6	10.8	11.4	11.1
Michoacán	4,238.0	5,395.8	5,912.6	6.8	16.3	3.0	3.0	3.0	3.0
Morelos	2,084.8	2,652.2	2,917.4	5.4	16.2	3.4	1.5	1.5	1.5
Nayarit	1,469.2	1,853.6	1,958.9	6.6	15.2	-0.7	1.0	1.0	1.0
Nuevo León	6,615.6	8,127.7	9,008.0	6.9	12.2	4.2	4.7	4.6	4.6
Oaxaca	3,476.3	4,410.9	4,768.1	5.2	15.9	1.6	2.5	2.5	2.4
Puebla	5,332.9	6,984.6	7,699.4	6.9	19.6	3.6	3.8	3.9	3.9
Querétaro	2,171.9	2,881.1	3,189.6	6.8	21.2	4.1	1.5	1.6	1.6
Quintana Roo	1,351.7	1,827.6	2,114.6	7.8	23.5	8.8	1.0	1.0	1.1
San Luis Potosí	2,676.4	3,381.7	3,781.9	4.0	15.4	5.1	1.9	1.9	1.9
Sinaloa	3,503.7	4,435.1	4,902.2	5.6	15.6	3.9	2.5	2.5	2.5
Sonora	4,181.5	5,408.3	6,189.0	-2.0	18.1	7.6	3.0	3.0	3.1
Tabasco	6,967.6	8,576.0	9,346.8	7.8	12.4	2.5	5.0	4.8	4.7
Tamaulipas	4,450.1	5,585.3	6,518.2	13.9	14.6	9.7	3.2	3.1	3.3
Tlaxcala	1,416.1	1,819.6	1,924.3	6.1	17.4	-0.6	1.0	1.0	1.0
Veracruz	8,572.9	10,713.6	11,657.9	4.7	14.1	2.3	6.1	6.0	5.9
Yucatán	2,218.1	2,848.0	3,085.1	5.3	17.3	1.8	1.6	1.6	1.6
Zacatecas	1,851.6	2,301.9	2,614.7	8.1	13.5	6.8	1.3	1.3	1.3

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Secretaría de Hacienda, Dirección de Estadística Hacendaria, DGPH.

### 5.3 Endeudamiento

Otra vía que utiliza el gobierno del DF para allegarse recursos, es el endeudamiento. Para ello se requiere de la autorización del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la cual aprueba el presupuesto anual.

Por lo general, el artículo 2 o 3 de la ley de ingresos de la federación de cada año, le autoriza al DF el monto a contratar en créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público para el financiamiento de su presupuesto de egresos. Asimismo, la contratación de deuda pública es regulada por el Código Financiero del Distrito Federal. Este ordenamiento establece la forma de contratación, los plazos a que puede contratarse y los fines a que pueden destinarse los empréstitos.

A partir de la década de los sesenta, el Departamento del Distrito Federal (DDF) empezó a financiar sus proyectos de inversión con empréstitos. En 1973, los préstamos constituyeron el 37 % de los ingresos totales; en 1981 el porcentaje subió a 44 % y en 1985 al 45 %.<sup>20</sup> Desde entonces, el endeudamiento público se ha vuelto un verdadero problema para el DF.

Para Connolly el endeudamiento es un problema de ámbito internacional. Debido a que en el mismo periodo, también se endeudó el gobierno federal y el sector paraestatal para financiar sus inversiones, al igual que casi todos los gobiernos de los países en proceso de industrialización. Todo ello se debió, entre otras cosas, a los problemas de liquidez de los países en desarrollo, y por los términos desfavorables del intercambio de sus productos en el mercado internacional.<sup>21</sup> Además, los préstamos se han hecho para financiar exclusivamente los gastos de capital, es decir la obra pública, y no para el gasto corriente como ha ocurrido en otros países.

---

<sup>20</sup> Connolly, Priscilla, *Los gastos e ingresos de la ciudad*, en “Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, Emilio Pradilla Cobos (comp.), tomo 6, UAM-X, ARDF, DDF, México, 1993, p. 11.

<sup>21</sup> *Ídem*.

Para el año 2004, el gobierno del DF solicitó al Congreso un endeudamiento por 2 mil 500 millones de pesos.<sup>22</sup> Sin embargo, el Congreso sólo autorizó un endeudamiento por 500 millones de pesos.<sup>23</sup> Asimismo, de acuerdo a la Cuenta Pública de 2003, para finales de ese año la deuda del gobierno del DF ascendió a 41 mil 634 millones de pesos.

No obstante, con base a datos de la Secretaría de Hacienda, durante el sexenio 1988-1994, el crecimiento promedio anual de la deuda del DF fue de 11 por ciento; de 1995 a 1997 creció 52 por ciento; de 1998 a 2000, el promedio fue de 19 por ciento; finalmente, entre diciembre de 2000 y agosto de 2003, el crecimiento anual de la deuda pública fue de 6 por ciento, es decir, la tasa de crecimiento más baja en quince años.<sup>24</sup>

Asimismo, el costo del servicio de la deuda, como porcentaje del ingreso total, bajó de 5.3 por ciento en el 2000 a 3.4 por ciento en 2003. Más aún, el endeudamiento neto, como porcentaje del gasto pasó de 15.7 por ciento en 1996 y del 8.08 por ciento en el 2000, a 3.85 para el 2003, y para el 2004 se espera sea del 0.64 por ciento.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> *Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2004*, artículo 2º, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de diciembre de 2003.

<sup>23</sup> *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004*, Diario Oficial, artículo 3º, 31 de diciembre de 2003.

<sup>24</sup> *Tercer Informe de Gobierno* de Andrés Manuel López Obrador, 17 de septiembre de 2003.

<sup>25</sup> *Cuarto Informe de Gobierno* de Andrés Manuel López Obrador, 17 de septiembre de 2004.



## 5.4 Ingresos del Distrito Federal

De acuerdo al artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) y c) de la Constitución General, la Asamblea Legislativa tiene facultades para aprobar la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública del Distrito Federal.

Con base a las cuentas públicas de los últimos años, se pudo conformar la siguiente tabla 2, que nos muestra la evolución de los ingresos del Distrito Federal.

Tabla 2  
**Ingresos netos del gobierno del Distrito Federal, 1995-2004**  
(miles de pesos)

CONCEPTO	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Ingreso neto total del GDF	20,221,861	39,736,837	52,229,536	68,079,621	77,946,941	77,572,215
Ingresos neto del sector central	17,991,147	35,419,878	46,897,493	62,163,450	69,426,855	70,147,926
Ingreso neto del sector paraestatal	2,230,714	4,316,958	5,332,043	5,916,171	8,520,086	7,425,191
Total Ingresos Ordinarios	19,133,716	34,902,142	46,963,451	56,960,929	72,990,093	73,779,000
Total ingresos propios	11,542,638	22,847,802	29,038,939	35,568,661	41,783,281	41,879,000
Total participaciones	7,591,077	12,054,340	15,776,204	20,858,206	23,046,469	25,031,798
Total transferencias del gobierno federal	73,055	793,892	2,148,308	5,956,148	8,160,341	6,868,128
Ingresos extraordinarios	1,088,145	4,834,694	5,266,084	5,202,520	4,956,850	3,794,000
Endeudamiento neto total	707,863	3,871,868	1,600,794	4,508,968	2,998,122	2,500,000

Fuente: cuentas públicas del gobierno del Distrito Federal 1995-2003 y Ley de Ingresos del Distrito Federal para el año 2004.

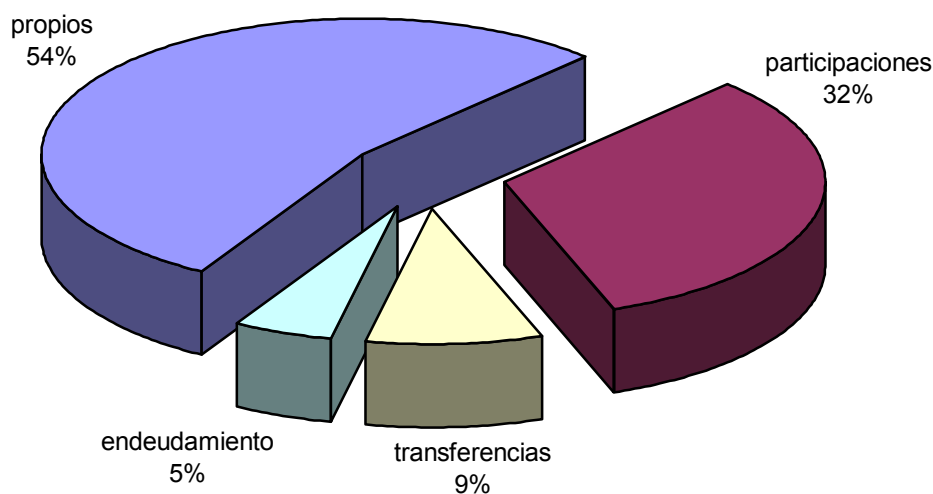
En el rubro de los ingresos propios que representan la fuente más importante para financiar el gasto público del DF, muestra un aumento progresivo con respecto al año anterior respectivo. Concretamente para el año de 1995, los ingresos propios significaron el 57.07 por ciento de los ingresos netos totales del gobierno; para 1997 esta proporción fue de 57.49 por ciento; para 1999 fue de 55.59 por ciento; para 2001 fue de 52.24 por ciento; para 2003 fue de 53.60 por ciento; y para el año 2004, se espera que los ingresos propios asciendan al 53.98 por ciento del ingreso total, (ver tabla 2).

A pesar que los ingresos netos totales representan un aumento constante respecto al año anterior respectivo, y que más del 50 por ciento está conformado por ingresos propios, con lo cual el DF se mantiene como la entidad federativa que más recursos recauda; no obstante, es la que menos participaciones federales recibe en proporción a los impuestos que en el DF cobra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> *Bando informativo No. 14*, 20 de diciembre de 2000, [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

Gráfica I  
Ingresos del Gobierno del Distrito Federal, 2004<sup>1/</sup>



Fuente: Ley de Ingresos del Distrito Federal 2004.

<sup>1/</sup> Cifras redondeadas.

Asimismo, para el ejercicio fiscal del año 2004, el gobierno del Distrito Federal espera captar recursos netos totales por 77 mil 572 millones de pesos, de los cuales el 54 por ciento provendrán de ingresos propios; el 32 por ciento de participaciones en ingresos federales; el 9 por ciento de transferencias del gobierno federal; y el 5 por ciento del endeudamiento neto y Adefas ingreso (ver gráfica I).<sup>27</sup>

Cabe mencionar que el gobierno del Distrito Federal para el año 2004, solicitó al Congreso de la Unión recursos crediticios netos por 2 mil 500 millones de pesos; sin embargo, el Congreso sólo autorizó contratar créditos por 500 millones de pesos, lo que significó una reestructuración importante del gasto programado.

---

<sup>27</sup> *Ley de Ingresos del Distrito Federal 2004, op. cit.*

A diferencia de la mayoría de las entidades federativas que financian su gasto principalmente con participaciones y transferencias federales, el Distrito Federal cuenta con una importante fuente de financiamiento con recursos propios, mismos que se estima ascenderán para el año 2004 en alrededor de 41 mil 879 millones de pesos, que se integrarán básicamente de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, actos de coordinación fiscal e ingresos propios de los organismos y empresas.

Es importante subrayar que el DF tienen un alto nivel de población flotante, que habita en áreas conurbadas y paga sus impuestos en las entidades federativas donde residen.

El Distrito Federal estima recibir para el año 2004, por concepto de participaciones en ingresos federales un monto de 25 mil 32 millones de pesos, mismos que se integran con el 98% de recursos procedentes del Fondo General y del Fondo de Fomento Municipal, y el 2% restante provendrá de participaciones en el impuesto especial sobre producción y servicios. Los recursos captados por estos conceptos dependen básicamente de dos factores a saber: el crecimiento poblacional de cada entidad y el incremento en la recaudación de impuestos asignables federales que haya obtenido el gobierno federal dentro del límite geográfico-político de cada estado durante los últimos dos años, con lo que una vez aplicadas las fórmulas de distribución y otros conceptos de coordinación, se obtiene el coeficiente efectivo de participación o porcentaje que le corresponde a cada entidad.

Por concepto de transferencias de la federación, el gobierno capitalino prevé recibir para el año 2004, recursos por 6 mil 868 millones de pesos, de los cuales se espera que el 73% provenga del Ramo 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios), correspondientes a los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

(FASP); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

Asimismo, el Gobierno de la Ciudad espera recibir 1 mil 503 millones de pesos, procedentes del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) y de los recursos procedentes de los convenios signados por el Distrito Federal con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (programa de apoyo al empleo) y con la Comisión Nacional del Agua.<sup>28</sup>

## 5.5 Egresos del Distrito Federal

Como ya se señaló, el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal es mandado por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa para su revisión y aprobación. En términos generales, las erogaciones del Distrito Federal se agrupan en tres categorías: gasto corriente, gasto de capital y deuda pública.<sup>29</sup>

El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2004 prevé un presupuesto del orden de los 77 mil 572 millones de pesos. De dicho monto, 74 mil 68 millones de pesos corresponden a gasto programable (95%), destinado a apoyar los programas de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, así como los órganos autónomos; y 3 mil 504 millones de pesos (5%), a gasto no programable, destinado para el pago del costo financiero de la deuda y adeudos de ejercicios fiscales anteriores llamadas Adefas, (ver tabla 3).<sup>30</sup>

---

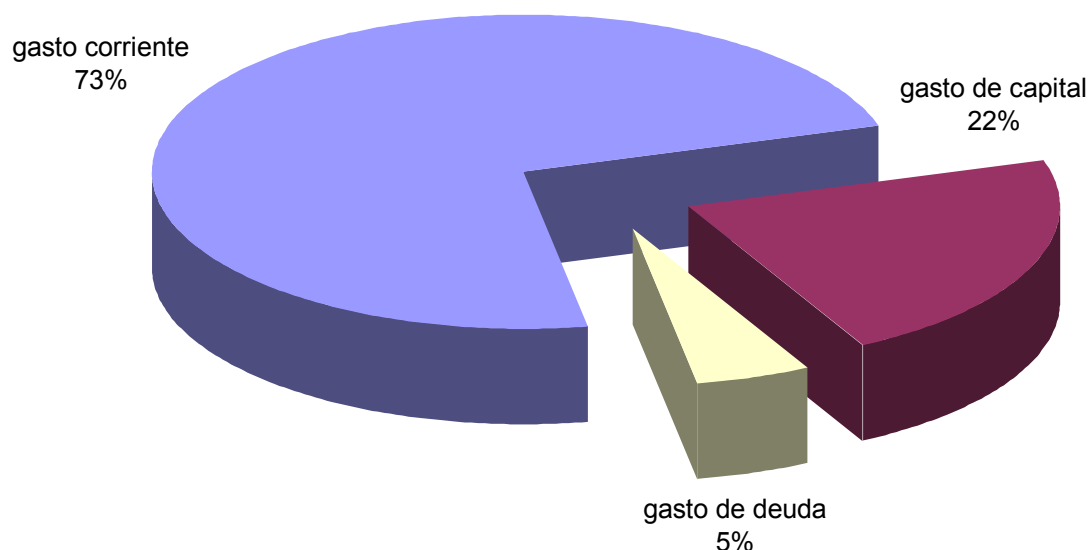
<sup>28</sup> *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2004*, exposición de motivos, México, [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx).

<sup>29</sup> El *gasto corriente* se denomina también gasto administrativo, e incluye sueldos, salarios, adquisición de bienes y servicios generales. El *gasto de capital* se denomina también gasto de inversión, y abarca las obras públicas y fomento, son erogaciones destinadas a realizar obras de beneficio colectivo o para adquirir equipos que contribuyan a mejorar la administración. Finalmente, la *deuda pública* consiste en erogaciones destinadas al pago de los créditos obtenidos de instituciones bancarias y otros acreedores.

<sup>30</sup> *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2004*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 26 de diciembre de 2003.

Del gasto programable, 56 mil 841 millones de pesos se destinarán a gasto corriente, y 17 mil 227 millones de pesos a gasto de capital. La gráfica II ilustra esta distribución.

Gráfica II  
**Egresos del Gobierno del Distrito Federal, 2004<sup>1/</sup>**



Fuente: Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2004.

<sup>1/</sup> Cifras redondeadas.

Asimismo, en la gráfica II podemos observar como la mayor parte del gasto del gobierno del DF, se canaliza al gasto corriente, es decir, al pago de salarios y gastos de administración. Con lo que el reto del gobierno para los próximos años, será disminuir el gasto corriente y aumentar el gasto de capital, que sería el gasto en obras públicas e infraestructura para la ciudad.

Tabla 3  
**Egresos netos del gobierno del Distrito Federal, 1995-2004**  
**(miles de pesos)**

CONCEPTO	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Gasto Total	20,021,609	38,981,197	50,125,555	66,897,008	77,231,112	77,572,000
Gasto Programable	19,390,036	36,928,574	46,930,415	63,286,277	72,027,407	74,068,000
Gasto Corriente	13,151,390	26,051,274	35,064,073	47,106,660	56,930,621	56,841,000
Gasto de Capital	6,238,645	10,877,299	11,866,341	16,179,616	17,737,347	17,227,000
Gasto no Programable	631,573	2,052,623	3,195,140	3,610,731	5,203,704	3,504,000
Gasto de la Deuda	336,439	1,088,115	3,165,209	3,588,258	2,640,560	3,404,000
Adefas de Gasto	295,133	964,507	29,931	22,473	2,563,144	100,000

Fuente: cuentas públicas del gobierno del Distrito Federal 1995-2003 y presupuesto de egresos del Distrito Federal para el año 2004.

En la tabla 3 se aprecia la evolución de los egresos del gobierno del Distrito Federal, dentro del periodo 1995-2004. Esto nos revela que el gasto de capital ha venido disminuyendo paulatinamente en proporción al gasto total. Por consiguiente, tenemos que para el año 1995 el gasto de capital significó el 31.15 por ciento; para 1997 fue de 27.90 %; para 1999 fue de 23.67 %; para 2001 fue de 24.18 %; para 2003 fue de 22.96 %, y para el año 2004 se espera que el gasto de capital sea del 22.20 por ciento.

En cuanto al gasto corriente, este ha venido aumentando su proporción con respecto al gasto total. De tal suerte que para el año 1995 el gasto corriente fue de 65.68 por ciento; para 1997 fue de 66.83 %; para 1999 fue de 69.95 %; para 2001 fue de 70.41

%; para 2003 fue de 73.71 %, y para el año 2004 se espera que el gasto corriente ascienda a 73.27 por ciento.

La anterior situación es preocupante para las finanzas del Distrito Federal, ya que el gasto corriente que significa principalmente el gasto de administración y salarios, ha venido aumentando progresivamente en comparación al gasto de capital, que significa las inversiones en obras y servicios para la comunidad.

## **5.6 Rumbo a la Autonomía Financiera**

El año de 1989 marca la etapa inicial de un profundo proceso de transformación en la política fiscal del Distrito Federal, que apunta hacia la autonomía financiera de la entidad.

La reforma integral a la ley de hacienda del DDF, que entró en vigor el primero de enero de 1990, representó un cambio fundamental en la estructura y administración de varias de las contribuciones locales, principalmente en el caso del impuesto predial y los derechos por el uso, suministro y aprovechamiento del agua, lo que ha permitido a partir de 1989, aumentar significativamente los ingresos propios del Distrito Federal.

La caída de las participaciones federales y de las transferencias obligó a que el gobierno del DDF realizara una reforma fiscal con la finalidad de incrementar los ingresos propios, los cuales crecieron un 39.9 % entre 1990 y 1994, y pasaron de representar el 48.5 % en 1990 al 57.2 % en 1994. Esto fue producto de un incremento de la recaudación del predial en un 110.1 %; del impuesto de nóminas en un 57.5 % y de los derechos por el suministro de agua, sobre todo por la ampliación y regulación del patrón de usuarios, aumentando los ingresos en 64.2 %. En



contrapartida, las participaciones federales pasaron de 51.5 % en 1990 a 42.8 % en 1994.<sup>31</sup>

Esto ha dado como resultado que mientras el DF ha aportado más del 40 % de la recaudación federal participable, recibió en 1996 alrededor del 13 %. Esto permite prever que cuando el Distrito Federal sea un gobierno local con autonomía del gobierno federal, seguramente reclamará los recursos que le corresponden legalmente, como lo hacen ya varios gobernadores y muchos alcaldes ante la federación, con la intención de crear nuevas bases al federalismo mexicano.<sup>32</sup>

Con relación al gasto, puede decirse que mientras en la década de los ochenta el gasto fue financiado en un 17.6 % (promedio) por ingresos locales, y un 37 % por participaciones federales; en 1994, en cambio, los ingresos generados por la entidad pasaron a representar un 47.7 % del total del gasto. Así, para 1997, de cada peso gastado por el DF, casi 50 centavos se financiaban con ingresos propios.<sup>33</sup>

Los resultados demuestran que ha habido un cambio radical en las políticas de ingresos del DF, los incrementos de recaudación son importantes y denotan una tendencia creciente en términos reales.

---

<sup>31</sup> Ziccardi, 1998, *op. cit.* p. 67.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 70.

Tabla 4

**Balance Financiero del Gobierno del Distrito Federal, 1995-2004**

(miles de pesos)

CONCEPTO	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Ingreso Neto Total	20,221,861	39,736,837	52,229,536	68,087,322	77,946,943	77,572,215
Gasto Neto Total	20,021,609	38,981,197	50,125,555	66,897,008	77,231,112	77,572,215
Endeudamiento Neto	707,863	3,871,868	1,600,794	4,508,968	2,998,122	2,500,000
Déficit (-) o Superávit Financiero <sup>1/</sup>	(507,611)	(3,116,228)	503,187	(3,318,654)	(2,282,291)	00
Déficit(-) o Superávit Presupuestal <sup>2/</sup>	200,252	755,640	2,103,981	1,190,314	715,831	00

<sup>1/</sup> Saldo que se obtiene de comparar ingresos con gastos netos totales, excluyendo el endeudamiento.

<sup>2/</sup> Saldo que resulta de comparar ingresos netos con gastos netos totales.

Fuente: cuentas públicas del gobierno del Distrito Federal 1995-2003, ley de ingresos y presupuesto de egresos del Distrito Federal para el año 2004.

Observando la tabla 4, podemos constatar que el balance presupuestal es positivo para las finanzas del DF. Por lo tanto, entre lo que ingresa y gasta el gobierno capitalino, en el periodo consignado (1995-2003), ha existido un sobrante positivo.

No obstante, el balance financiero resulta negativo. Esto significa que descontando los ingresos por concepto de deuda pública, el gobierno gasta más de lo que ingresa.

Sin embargo, no debemos olvidar que en el rubro de los ingresos propios el gobierno ha avanzado mucho, lo que habla de una tendencia hacia el fortalecimiento de las finanzas públicas locales.

Por otra parte, el Distrito Federal, principal centro económico y político del país, concentrador y generador de gran parte de la riqueza nacional, históricamente ha venido contribuyendo en mayor proporción que las demás entidades federativas a la recaudación de ingresos tributarios federales, con los cuales se conforman los fondos financieros distribuibles del sistema nacional de coordinación fiscal.

Lo anterior es comprobable con un análisis retrospectivo y comparativo de impuestos asignables correspondientes al DF y a las entidades de mayor y menor recaudación federal. Lo cual resulta de gran trascendencia si se considera que los impuestos asignables son factor determinante en el cálculo del coeficiente con que cada entidad participa en el fondo general de participaciones, que en los términos del artículo 2 de la ley de coordinación fiscal debe distribuirse.

Para Priscilla Connolly, es muy difícil calcular cuanto cuesta el DF a la federación. Porque la cuantificación del gasto público total, distribuido por zona geográfica, resulta prácticamente imposible. Debido a que gran parte del gasto que se ejerce en una zona determinada, termina beneficiando a otra región. Asimismo, agrega que: “considerando únicamente las inversiones públicas totales, es decir, los gastos del capital del gobierno federal, las del DDF y los de los organismos paraestatales, he podido comprobar que el Distrito Federal aporta más del erario público que lo que recibe como inversión.”<sup>34</sup>

En suma, por un lado, el gobierno capitalino realiza esfuerzos sin precedente histórico por incrementar los ingresos derivados de la imposición local; por otro, el fisco federal, en busca de una distribución más equitativa de la riqueza nacional, establece una fórmula de participación en ingresos coordinados que benefician a las entidades con menores recursos, en detrimento de economías más poderosas como la del Distrito Federal.

---

<sup>34</sup> Connolly, Priscilla, *op. cit.*, p. 9.

En principio, tanto el aumento en la recaudación local como la redistribución de la riqueza nacional, resultan deseables y benéficos para el desarrollo armónico de la economía del país, sin embargo, cuando la redistribución de la riqueza afecta y merma de manera significativa las haciendas locales más prosperas, es necesario buscar algún sistema compensatorio que reduzca la afectación y reabra las perspectivas de gasto.

Por lo que respecta a los ingresos por la venta de bienes y servicios de los organismos y empresas del Distrito Federal, no son suficientes para cubrir sus gastos de administración, principalmente por tratarse de servicios de vital importancia que cuentan con subsidios a favor de los usuarios, y que dadas las actuales condiciones económicas de la población citadina no resulta factible eliminar, tal es el caso del agua y del transporte público.

De continuar creciendo la población nacional con un índice porcentual superior al crecimiento poblacional del DF, la participación de esta entidad en la parte del fondo que se distribuye por población disminuirá en cada ejercicio, reduciendo aún más los ingresos correspondientes a participaciones en ingresos federales.

## **5.7 PIB DF y Nacional**

El Producto Interno Bruto (PIB) es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos en un período determinado (trimestre, año, etc.); es un valor libre de duplicaciones, el cual corresponde a la suma del valor agregado que se genera durante un ejercicio en todas las actividades de la economía. Asimismo, se define como la diferencia entre el valor bruto de la producción, menos el valor de los bienes y servicios (consumo intermedio) que se usan en el proceso productivo.

A continuación se presenta la tabla 5, donde se señala la participación porcentual de los estados en el Producto Interno Bruto nacional dentro del periodo 1993-2002.

Tabla 5

**Participación en el Producto Interno Bruto por entidad federativa, 1993-2002**

(porcentajes respecto al total nacional)

<b>ESTADOS</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Aguascalientes	0.98	1.03	1.10	1.13	1.15	1.17	1.17	1.24	1.26	1.24
Baja California	2.80	2.92	3.19	3.17	3.40	3.39	3.53	3.63	3.49	3.31
Baja California Sur	0.53	0.52	0.54	0.54	0.55	0.55	0.55	0.54	0.58	0.58
Campeche	1.19	1.17	1.37	1.29	1.23	1.08	1.16	1.19	1.19	1.27
Coahuila	2.92	2.89	3.33	3.46	3.43	3.45	3.33	3.12	3.10	3.22
Colima	0.55	0.54	0.52	0.53	0.53	0.55	0.56	0.55	0.54	0.55
Chiapas	1.79	1.81	1.78	1.72	1.72	1.69	1.63	1.63	1.65	1.70
Chihuahua	3.92	3.83	4.16	4.23	4.24	4.33	4.39	4.59	4.42	4.25
Distrito Federal	23.78	23.86	22.82	22.37	22.40	22.36	22.44	22.52	22.32	23.21
Durango	1.30	1.30	1.30	1.35	1.31	1.31	1.25	1.20	1.26	1.26
Guanajuato	3.36	3.34	3.36	3.61	3.53	3.54	3.45	3.43	3.41	3.52
Guerrero	1.87	1.86	1.78	1.68	1.65	1.68	1.73	1.72	1.78	1.75
Hidalgo	1.53	1.47	1.33	1.37	1.35	1.38	1.36	1.30	1.30	1.31
Jalisco	6.56	6.53	6.26	6.42	6.33	6.47	6.50	6.45	6.57	6.42
México	10.39	10.21	10.03	10.31	10.41	10.30	10.13	10.10	10.01	9.64
Michoacán	2.34	2.35	2.35	2.30	2.40	2.31	2.41	2.23	2.21	2.12
Morelos	1.50	1.45	1.35	1.32	1.33	1.38	1.37	1.33	1.43	1.35
Nayarit	0.66	0.65	0.56	0.56	0.55	0.56	0.56	0.53	0.58	0.57
Nuevo León	6.41	6.55	6.65	6.61	6.73	6.84	6.82	7.08	7.00	7.16
Oaxaca	1.67	1.67	1.62	1.59	1.52	1.48	1.49	1.48	1.54	1.55
Puebla	3.26	3.27	3.34	3.43	3.53	3.67	3.88	3.76	3.77	3.61
Querétaro	1.40	1.47	1.60	1.64	1.70	1.77	1.74	1.73	1.73	1.73
Quintana Roo	1.29	1.27	1.23	1.22	1.27	1.33	1.35	1.40	1.54	1.54
San Luis Potosí	1.77	1.81	1.80	1.76	1.76	1.74	1.70	1.72	1.66	1.66
Sinaloa	2.33	2.19	2.07	2.10	1.99	1.93	1.88	1.94	1.90	1.91
Sonora	2.63	2.67	2.91	2.78	2.76	2.72	2.65	2.67	2.69	2.54
Tabasco	1.29	1.26	1.29	1.26	1.25	1.19	1.21	1.21	1.25	1.22
Tamaulipas	2.79	2.87	2.99	2.97	2.91	2.96	3.04	3.09	3.05	3.11
Tlaxcala	0.51	0.50	0.51	0.52	0.53	0.52	0.52	0.53	0.56	0.54
Veracruz	4.56	4.62	4.78	4.69	4.48	4.23	4.10	4.97	4.04	4.04
Yucatán	1.30	1.32	1.24	1.26	1.28	1.31	1.35	1.39	1.44	1.40
Zacatecas	0.84	0.81	0.85	0.82	0.79	0.81	0.72	0.72	0.74	0.73
Total Nacional	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

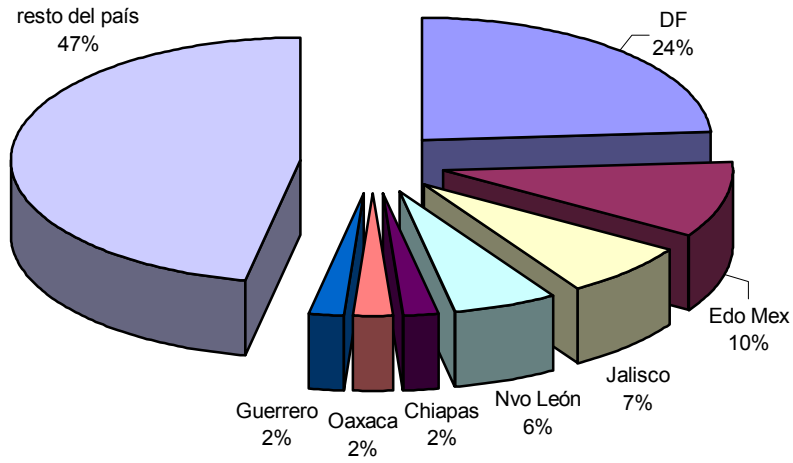
Fuente: Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

En la tabla 5, se puede observar que el DF ha venido contribuyendo con alrededor del 22 por ciento del PIB nacional desde 1993 hasta 2002, con lo que se coloca como la entidad que mayor aporta; seguido por el Estado de México con alrededor del 10 por ciento; Jalisco con el 6 por ciento, y Nuevo León con un despunte en los últimos años de alrededor del 7 por ciento.

Podemos concluir que el DF ha mantenido el primer lugar nacional en cuanto aportación al PIB. Esto nos indica la fortaleza de la economía de la capital. En general, el Distrito Federal se ha mantenido con una participación de aproximadamente la cuarta parte del PIB nacional desde hace varias décadas.

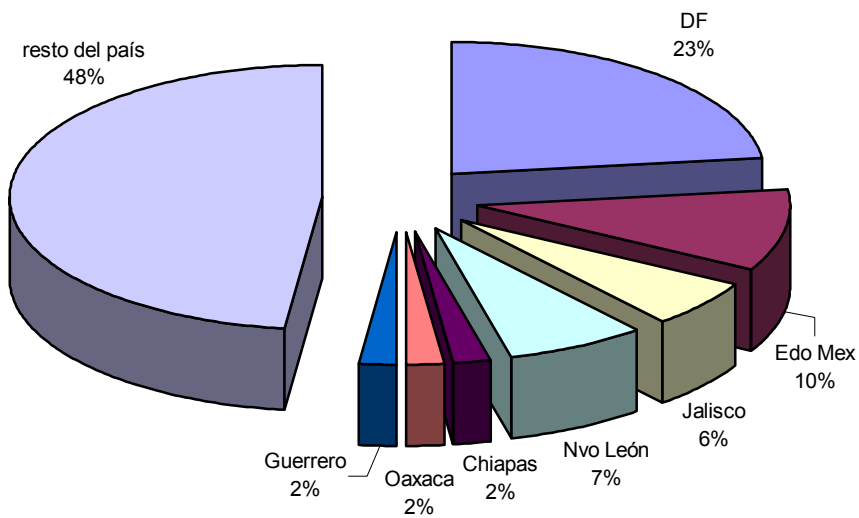
Gráfica III

**Participación en el Producto Interno Bruto Nacional, 1993 <sup>1/</sup>**



Gráfica IV

**Participación en el Producto Interno Bruto Nacional, 2002 <sup>1/</sup>**



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

<sup>1/</sup> Cifras redondeadas.

Las gráficas III y IV, ilustran una comparación de la participación de algunas entidades federativas en el Producto Interno Bruto nacional, en dos años diferentes separados por un lapso de 9 años. Se seleccionaron algunas de las entidades más fuertes económicamente, como son: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco; así como algunas de las entidades más débiles, como son: Chiapas, Oaxaca y Guerrero; con la intención de mostrar la diferencia tan grande que existe en cuanto a su aportación al PIB.

Asimismo, se hace presente el mecanismo con que la federación reparte los recursos participables entre las diferentes entidades, tomando como base la población. Donde dicho mecanismo favorece a las entidades más débiles con crecimiento de población, en detrimento de las más fuertes cuya población casi no crece, como es el caso del Distrito Federal.

Por otra parte, podemos concluir con la certeza, de acuerdo a la información recabada, que las finanzas del Distrito Federal son, en términos generales, estables y sanas.

Sin embargo, de seguir creciendo el gasto corriente en detrimento proporcional del gasto de capital --como lo muestra la tabla 3--, se corre el riesgo de estancar el desarrollo económico y social de la ciudad, ocasionando en consecuencia, un desequilibrio financiero de consecuencias incalculables para el futuro de la ciudad de México.



## CAPÍTULO VI

### **MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO DE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS**

En el presente capítulo, se revisó el marco político y jurídico de los estados miembros de la federación y los municipios, con el fin de conocer la estructura de estos dos componentes importantes del estado federal mexicano. Se puso especial atención al estudio de la autonomía política, administrativa y financiera que poseen ambas instituciones. Se finalizó con dos estudios comparativos: el primero, entre el distrito federal y estado federado; el segundo, entre municipio y delegación política. Esto último, con el fin de identificar las diferencias y similitudes entre dichas instituciones.

#### **6.1 Aspectos Jurídicos de los Estados Federados**

Con base en la Constitución federal mexicana, existen principios fundamentales de acuerdo a los cuales se deberán organizar los estados federados o estados miembros de la federación.

El Estado mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una Federación constituida por 31 estados federados y un Distrito Federal. Los estados federados son autónomos para organizar su régimen interno, tomando como base al municipio libre y sin contravenir los lineamientos generales establecidos en la Constitución federal. De esta manera, se configuran tres esferas de competencia o niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

El marco constitucional de la autonomía de los estados miembros de la Federación, se establece en la constitución federal a través de varios artículos, entre los que se encuentran principalmente: 40, 41, 115, 116, 117, 118 y 124.

El artículo 40 señala que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”<sup>1</sup>

Asimismo, el primer párrafo del artículo 41 establece que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.”

Sin embargo, la mayoría de los constitucionalistas concuerdan que los estados miembros de la Unión no poseen soberanía ya que esta es indivisible y la detenta el Estado Federal en representación del pueblo, quien es el depositario original, quedando para los estados miembros sólo autonomía para el arreglo de su gobierno interior, traducándose ésta en la facultad para expedir su propia Constitución local y la elección de sus autoridades, siempre en concordancia con lo establecido por la Constitución Federal.<sup>2</sup>

Asimismo, los artículos 116 y 115 establecen los lineamientos generales para la organización interior de los estados y municipios.

En suma, de acuerdo a la constitución federal, los estados miembros poseen un marco jurídico general, dentro del cual lo más sobresaliente es:

- Deben tener una Constitución local (art. 41 y 133).
- Las Constituciones locales no podrán contravenir a la Federal (art. 133).

---

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>2</sup> Algunos de estos académicos son: Ignacio Burgoa Orihuela, Felipe Tena Ramírez y Jorge Carpizo. Para más información ver el capítulo I, sobre la definición de soberanía y autonomía.

- Son partes integrantes de la Federación (art. 43).
- Los estados conservarán la extensión territorial que hasta hoy han tenido (art. 45).
- Deberá existir en cada estado una legislatura, un gobernador, un tribunal superior y ayuntamientos municipales (art. 115 y 116).
- Los estados tendrán plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces que sean necesarios para los servicios públicos que presten (art. 27 frac. VI, párrafo 1°).<sup>3</sup>

Asimismo, las entidades federativas intervienen de manera importante en la estructura jurídica del país, que se verifica por lo siguiente:

- Las legislaturas locales intervienen en el procedimiento de reformas a la Constitución Federal (art. 135).
- Las legislaturas locales intervienen en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes (art. 73 frac. III inc. 3, 6, 7).
- Se deberá poseer, por lo menos, dos diputados federales y dos senadores por estado (art. 53 y 56).<sup>4</sup>

De las anteriores facultades que poseen las entidades federativas, la más importante y además, la que permite salvaguardar el régimen federal, es precisamente la posibilidad de aprobar o rechazar las modificaciones propuestas por el Congreso de la Unión a la Constitución Federal. De esta forma, las legislaturas locales jamás aprobarían alguna reforma que atentara contra sus facultades como miembros del Estado Federal.

---

<sup>3</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

<sup>4</sup> *Idem.*

Respecto a la intervención de los Poderes Federales en las entidades federativas, se verifica de la siguiente manera:

- Es facultad del Senado declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado (art. 76 frac. V).
- Los Poderes Federales tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior; así como en caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección (art. 119).
- Los estados pueden ser afectados en caso de que se cambie la residencia oficial de los Poderes Federales (art. 73 frac. V y art. 44).
- El Congreso de la Unión, debe aprobar los convenios que entre sí hayan celebrado los estados respecto al arreglo de sus límites (art. 46).<sup>5</sup>

Por otra parte, en México, la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas se realiza básicamente con la aplicación de los artículos 117, 118 y 124 constitucional. De estos tres, el último contiene el principio general y más importante.

El artículo 117 se refiere a las prohibiciones absolutas que se aplican a las entidades federativas, y que en su mayoría son de carácter internacional, como son: a) celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o potencias extranjeras; b) acuñar moneda, papel moneda, estampillas, papel sellado; c) gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; d) prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada o salida a su territorio de mercancías nacionales o extranjeras; e) contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; f) los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas

---

<sup>5</sup> *Idem.*

públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos; los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; g) gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.<sup>6</sup>

El artículo 118, establece también prohibiciones para las entidades, pero con la salvedad de que las podrán realizar si previamente otorga su consentimiento el Congreso de la Unión. En este sentido, no podrán: a) establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; b) tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y c) hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora; en estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República.<sup>7</sup>

No obstante, las prohibiciones que señala el artículo 118 para las entidades federativas, si las puede ejercer libremente la federación, por caer dentro de sus atribuciones.

Como ya se apuntó, el principio general sobre la distribución de competencias está contenido en el artículo 124, que señala: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.<sup>8</sup>

Esto significa que las facultades de la federación quedarán establecidas expresamente en la Constitución Federal, y todo lo restante quedará reservado al ámbito de competencia de las entidades federativas.

---

<sup>6</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

Según la Constitución federal, los gobernadores, a parte de ser los titulares de los poderes ejecutivos estatales, son también funcionarios federales. De acuerdo al artículo 120 constitucional, los gobernadores son requeridos para publicar y hacer cumplir las leyes federales, y según el Título Cuarto, los gobernadores son responsables del incumplimiento hacia la Constitución federal y las leyes de la misma naturaleza.<sup>9</sup>

Los poderes de los estados y municipios son creación de la Constitución federal; en ella se fijan los lineamientos generales de sus atribuciones. Las Constituciones locales reglamentan, en este sentido, las disposiciones de la Constitución federal, por lo que no existe separación tajante entre el pacto federal y el orden constitucional de cada uno de los estados. El primero es la causa y los demás sus normas consecuentes.<sup>10</sup>

Tanto la federación como los estados y municipios, requieren de ingresos para poder llevar a cabo las tareas que la ley asigna, los que son aportados por los ciudadanos. El fundamento legal acerca de la obligación de los mexicanos para pagar sus contribuciones a los tres niveles gubernamentales, se encuentra establecido en el artículo 31 párrafo IV de la Constitución federal, con la aclaración de que dichas contribuciones deben ser proporcionales, equitativas y ordenadas por la ley.<sup>11</sup>

### **6.1.1 Aspectos Administrativos y Financieros**

El órgano encargado de recaudar los impuestos federales y hacer los cálculos de lo que corresponde a cada uno de los integrantes del pacto federal: federación, entidades federativas y municipios, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>9</sup> Gámiz Parral, Máximo, *op. cit.*, p. 306.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 307.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 344.

En 1980, se formalizó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que es el fundamento legal de las participaciones en México. Este sistema, se creó como un mecanismo para la organización y disciplina del sistema fiscal, especialmente para proteger a los ciudadanos contra los procedimientos tributarios poco equitativos, ya que había casos de doble y aún triple tributación sobre la misma fuente de ingresos. Desde 1980, estados, DF y municipios fueron facultados para recibir cierto porcentaje de la recaudación total de los impuestos federales. Entre los más importantes están el impuesto al ingreso (impuesto sobre la renta, que representa aproximadamente del 43% de la recaudación tributaria federal); el impuesto al valor agregado (IVA, que representa alrededor del 28%); y un impuesto especial sobre la producción y servicios seleccionados (como son licores, cerveza, gasolina y tabaco entre otros, que representa aproximadamente 20% de la recaudación federal); el resto proviene de diversas fuentes menores y variables.<sup>12</sup>

El sistema de participaciones respeta la autonomía estatal y opera sobre la base de un acuerdo mutuo entre la Secretaría de Hacienda y las entidades federativas. El acuerdo es opcional para las entidades; pero como todo acuerdo, tiene ventajas y desventajas. Una de las ventajas es que los estados que suscriben el acuerdo tienen derecho a una participación mayor de los fondos federales, no obstante, deben distribuir por lo menos el 20% de estos fondos entre sus municipios. La principal desventaja es que los estados pierden la mayor parte de su base tributaria; a pesar de ello, todos los estados y el DF han firmado el acuerdo y están incorporados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México*, FCE, México, 1999, p. 182.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 183.

Una vez que las entidades federativas suscriben el acuerdo, el monto de las participaciones federales que recibe cada una, se determina por medio de una fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>14</sup>

Entre los estados más pobres se muestra una dependencia consistentemente elevada de las participaciones federales, a menudo de 80% o más. Sin embargo, la dependencia media combinada de siete de los estados más pobres: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas declinó de 83% en 1987 a 70% en 1992; esto sigue a una declinación nacional generalizada porque los estados se han vuelto más eficientes en sus propias fuentes de ingresos.<sup>15</sup>

Además de los fondos que reciben los estados a través del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, pueden también recibir de Hacienda fondos adicionales llamados *incentivos fiscales*, bajo la forma de recompensas por un desempeño eficaz en la recaudación.

En 1995 se efectuó una reforma la Ley de Coordinación Fiscal, en esencia se establecen dos grandes cambios: a) se incrementan las participaciones de 18.5 a 20% de la recaudación federal participable; y b) crea nuevas oportunidades para que los estados recauden impuestos e ingresos propios.

En 1998 se reorganizaron las transferencias a estados y municipios para incluir dos categorías generales, que son: participaciones y aportaciones federales. Estas categorías representan ahora 24.4% para estados y municipios, de cuya suma se asignan directamente a los municipios 4.7% por parte de la federación. Así pues, en conjunto, la participación total bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es ahora de 24.4%, es decir, mayor que el 18.5% de años anteriores.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Vid supra*, capítulo V, acerca del sistema nacional de coordinación fiscal.

<sup>15</sup> Rodríguez, Victoria, *op. cit.*, p. 188.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 194.



No obstante, lo que debe reconocerse, es que mientras aumenta la participación global, también aumenta considerablemente el grado de control ejercido por la federación a través del gasto de destino específico, es decir, recursos etiquetados.

Asimismo, hay otras categorías de las transferencias presupuestarias que son mucho más sustanciales que las participaciones federales y que son susceptibles de una administración discrecional. Me refiero a las partidas presupuestales; que en 1996 las más importantes para los estados fueron: el Ramo 25 para la educación; el Ramo 26 para la política social y el alivio de la pobreza; y el Ramo 28 para las participaciones a estados y municipios.

Entre 1989 y 1995 una de las partidas presupuestarias más importante para los estados y municipios fue el Ramo 26, que de hecho se convirtió en su totalidad en el Programa Nacional de Solidaridad. Aunque este programa creció de 600 millones de dólares en 1989 a 2 mil 200 millones en 1993, esto sólo representó el 15% del total de la inversión federal (siendo el otro 85% el Programa Normal).<sup>17</sup>

Solidaridad fue creado deliberadamente como un programa de alivio a la pobreza, orientado hacia los estados más pobres. Sin embargo, por parte de la comunidad académica, recibió múltiples críticas, ya que se aseguraba que su aplicación era parcial y de acuerdo a criterios electorales.

Entre las bondades que ostentó Solidaridad, podemos encontrar que inyectó recursos económicos directamente a los municipios seleccionados, para la realización de obras necesarias a la comunidad, y que en algunos casos, fueron los únicos recursos con que contaron esas comunidades.

Para finales de 1995, la mayor parte de los fondos asignados a través del Ramo 26 (antes Pronasol y después Superación de la Pobreza), se asignaron a los estados a través del ahora llamado Ramo 33, quedando bajo el control de los gobierno

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 201.

estatales dichos fondos. Las asignaciones federales para los municipios se canalizaron a través de dos fondos del Ramo 33: el primero es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), que en 1999 recibió aproximadamente 2.2% del total de las recaudaciones federales participables; el segundo es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFM), que en 1999 recibió aproximadamente 2.5% del total de las recaudaciones participables.<sup>18</sup>

En términos generales, las inversiones hechas en los estados con financiamiento federal casi duplican la cantidad de las participaciones que reciben los estados, y lo que es más importante, su asignación no se hace mediante una fórmula, por lo tanto es discrecional.<sup>19</sup>

El financiamiento federal de la inversión sigue siendo una proporción muy importante del total del ingreso estatal. Las asignaciones de las líneas de inversión federales a los estados son variables y arbitrarias, y parecen favorecer a los estados más prósperos y productivos.<sup>20</sup>

Los sistemas financieros estatales operan también dentro del marco determinado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Sin embargo, hay algunas variaciones en la forma como los estados administran sus finanzas, ya que dentro de los límites impuestos por la LCF la legislatura de cada estado determina sus políticas de impuestos y recaudaciones.

La LCF establece claramente, que del total de las participaciones federales que recibe una entidad federativa, por lo menos el 20% se debe repartir entre sus municipios. Estos recursos los distribuye el Congreso local respectivo de acuerdo con diversos criterios, pero en general la distribución tiende a responder a ciertos

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 226.

indicadores convencionales, como son: población, pobreza y cantidades recaudadas por concepto de impuestos.

Así pues, las legislaturas estatales pueden decidir discrecionalmente cuanto recibirá cada municipio del 20% asignable, con la consecuencia casi inevitable de que algunos municipios recibirán mayores recursos que otros, de acuerdo a criterios que en algunos casos pueden estar determinados políticamente.

Además de las asignaciones federales que representan formalmente la fuente de ingresos más importante para las entidades federativas, realizan también su propia recaudación local a través de diversas fuentes, como son: impuestos y derechos (cobros por los servicios públicos), entre ellos los más importantes son el impuesto predial y las tarifas de agua. Asimismo, los estados cobran por otros tipos de servicios (por ejemplo, placas de los automóviles, registro civil, espectáculos públicos), que constituyen el grueso de los productos (bienes patrimoniales), y aprovechamientos (cobros por beneficios).

Por consiguiente, en la medida que los estados tengan mayor capacidad para realizar sus propias recaudaciones, disminuirá su dependencia de las asignaciones federales.

En suma, dentro del contexto establecido por la Constitución federal, la legislación fiscal federal y la Constitución de las entidades federativas, cada legislatura local determina los impuestos específicos que se recaudarán en el estado. Los impuestos estatales más típicos, son los de uso y propiedad de un automóvil (tenencia), y los de transferencias de inmuebles (traslación de dominio). Asimismo, recientemente algunos estados han empezado a recaudar impuestos sobre las nóminas de empleados, pero en general se muestran renuentes a implementar este tipo de impuesto, haciendo caso omiso al potencial recaudatorio que posee en otros países.

Además de estos impuestos estatales, se recauda también el impuesto compartido sobre hidrocarburos y el impuesto sobre comercio exterior (este último aplicable

sólo en los estados fronterizos o costeros); aunque estos son impuestos federales, los estados recaudadores obtienen cierto porcentaje.

Entre todos los impuestos recaudados localmente, el más importante es, con mucho, el impuesto predial, que se convirtió en un impuesto municipal después de la reforma municipal de 1983.

Desde el punto de vista técnico, los estados están mejorando su capacidad administrativa para recaudar ingresos y distribuir recursos de un modo justo y equitativo, pero siguen dependiendo fuertemente del gobierno federal. El ingreso a través de la inversión federal es mucho mayor que el de las participaciones federales, y la mayoría de los estados tienen ahora escasa capacidad para generar utilidades a través de la tributación local. Todos los estados gastan un alto porcentaje de sus ingresos en gastos corrientes, pero la mayoría de ellos también trata de emprender un nivel de inversión considerable y casi todos vacilan para contraer grandes deudas. Por tanto, mientras esté restringida la capacidad de los estados para recaudar fondos, continuarán dependiendo fuertemente de las arcas federales.<sup>21</sup>

En cuanto a los gastos estatales, se encuentra principalmente el de administración (sueldos, operación y mantenimiento general).

La educación se ha vuelto un renglón importante en el gasto de los estados, como consecuencia de la descentralización de la educación en la década de 1980 y, particularmente, después del acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992. Dicho acuerdo, transfirió a los estados la responsabilidad de los gastos en educación primaria y secundaria.

En cuanto a la deuda, la Constitución federal no permite que los gobiernos estatales incurran en deuda con instituciones prestamistas internacionales, de modo que obtienen préstamos de instituciones nacionales, en gran medida gubernamentales.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 227.

Muchos de estos prestamos se canalizan para encontrar formas de incrementar las fuentes de recaudación propias de los estados y reducir su dependencia del apoyo federal.

Es decir, en términos de las leyes mexicanas, se permite que los gobiernos estatales contraigan deuda mientras sea en moneda nacional y de fuentes nacionales. Además, en teoría, esto sólo es posible para empresas y proyectos productivos, de ordinario para infraestructura, aunque en la práctica los gobiernos estatales utilizan a menudo varias estrategias a fin de usar la deuda para cubrir sus gastos corrientes. No obstante, todo compromiso de deuda debe ser aprobada por el Congreso local.

## **6.2 Sobre el Municipio**

La palabra municipio proviene del latín *municipium*, de *munus*, que significa cargo, carga, oficio, deber, función, obligación de hacer algo; y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar adoptar.<sup>22</sup>

Las bases en las cuales se enmarca el funcionamiento de los municipios en nuestro país, se asientan en el artículo 115 constitucional. Sin embargo, dicho artículo en su texto jamás utiliza el término de autonomía; no obstante, habla del municipio libre, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

Por consiguiente, el artículo 115 le otorga a los municipios libertad y autonomía para impulsar el desarrollo de las comunidades y regiones comprendidas en su jurisdicción, en lo político, administrativo y financiero.

---

<sup>22</sup> Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 1998, p. 13.

La autonomía del municipio se refiere a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, la cual debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades que le otorga la Constitución federal y leyes locales.

En sentido moderno, se entiende por autonomía municipal: el derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes; se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en la Constitución federal.<sup>23</sup>

Por lo tanto, el municipio tiene tres características fundamentales: a) en lo político, la autonomía es asegurada por el gobierno representativo propio; b) en lo administrativo, en la organización de sus servicios públicos; c) en lo financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas.<sup>24</sup>

Para Felipe Tena Ramírez, el municipio es indudablemente una forma de descentralización, debido ante todo a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal, que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura.<sup>25</sup>

Asimismo, Gabino Fraga señala que la organización municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región; o sea, que es la forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 195.

<sup>24</sup> Rendón Huerta, Teresita, *op. cit.*, p. 132.

<sup>25</sup> Tena Ramírez, *Derecho Constitucional, op. cit.*, p. 147.

<sup>26</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 219.

Por consiguiente, el municipio está facultado para realizar las funciones que le son propias dentro de su jurisdicción, para ello cuenta con un órgano de gobierno que es el ayuntamiento.

El *ayuntamiento* es un órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal.<sup>27</sup>

El *presidente municipal* esta encargado de ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y realizar la administración del municipio, con base en los criterios y políticas establecidos por el ayuntamiento. Los *síndicos* están encargados de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento y representarlo jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones de agentes del ministerio público en los municipios donde no existen éstos. Los *regidores* están encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.<sup>28</sup>

Máximo Gámiz Parral, realiza un ejercicio interesante, que consiste en comparar diversas leyes orgánicas municipales vigentes en México, de donde sintetiza algunas de las *facultades y obligaciones más comunes de los ayuntamientos*, que son: 1) expedir y publicar su reglamento interior, el de policía y buen gobierno, y en general, los reglamentos que requiera el ayuntamiento para el cumplimiento de sus funciones; 2) iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal; 3) dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos; 4) convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal; 5) nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal, y removerlos por causa justificada; 6) formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndola al Congreso

---

<sup>27</sup> Gámiz Parral, Máximo, *op. cit.*, p. 356.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 356 y 357.

local para su aprobación; 7) formular anualmente el presupuesto de egresos; 8) administrar su hacienda en los términos de ley y controlar la aplicación correcta del presupuesto de egresos; 9) rendir al Congreso del estado la cuenta pública del año anterior; 10) reglamentar y proporcionar los servicios públicos municipales; 11) planear y ordenar los asentamientos humanos; 12) celebrar convenios con autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos; 13) rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales; 14) prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, prostitución, adicción a las drogas y toda actividad antisocial; 15) crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos; 16) enviar al Congreso local para su estudio y aprobación, los proyectos de contratación de empréstitos; 17) designar la oficialidad, gendarmería y empleados de ésta.<sup>29</sup>

Asimismo, del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden algunas de las *facultades y obligaciones más comunes del presidente municipal*, que son: 1) ejecutar los acuerdos del ayuntamiento; 2) convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento teniendo voz y voto, y voto de calidad en caso de empate; 3) dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes; 4) cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente; 5) nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento; 6) ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general concernientes al municipio, ya sea estas federales, estatales o municipales; 7) informar al ayuntamiento una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales; 8) disponer de la fuerza pública para asegurar las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad públicas; 9) proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 357-359.



representantes en las divisiones del territorio municipal; 10) vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal, y que la inversión de los fondos se haga en estricto apego al presupuesto.<sup>30</sup>

Siguiendo el análisis de las leyes orgánicas municipales, se desprenden algunas de las *facultades y obligaciones más comunes de los síndicos*, que son: 1) la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales; 2) la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; 3) la revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto; 4) vigilar que se presente con oportunidad al Congreso local la cuenta pública; 5) asistir a las sesiones del ayuntamiento con voz y voto; 6) fungir como agentes del ministerio público o como auxiliar de estas funciones cuando sea necesario.<sup>31</sup>

Así también, presentamos las *facultades y obligaciones más frecuentes de los regidores*: 1) asistir a las sesiones del ayuntamiento con voz y voto; 2) vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones; 3) proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios públicos; 4) las demás que les otorgue la ley y sus reglamentos.<sup>32</sup>

Como se ha dicho, el municipio goza de autonomía dentro del Estado Federal Mexicano, misma que se divide en tres grandes rubros: política, administrativa y financiera. El artículo 115 constitucional, contempla estas tres autonomías y sus correspondientes facultades.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 359 y 360.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 360 y 361.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 361.

### 6.2.1 Autonomía Política

La autonomía política del municipio, se traduce en general, por la capacidad jurídica que tiene para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.<sup>33</sup>

El primer párrafo del artículo 115 constitucional señala: “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...”<sup>34</sup>

Asimismo, en la fracción primera del mismo artículo, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir en forma popular y directa a un ayuntamiento como titular de la administración municipal, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. De igual forma destaca esta fracción, que no habrá autoridad intermedia alguna entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.<sup>35</sup>

En los anteriores tres apartados constitucionales, se consagra básicamente, el principio de la autonomía política municipal.

Así también, como forma de garantizar la autonomía política del municipio, se estableció un procedimiento preciso y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para “suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y

---

<sup>33</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 195.

<sup>34</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

<sup>35</sup> *Idem.*

suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga...”<sup>36</sup>

Con esta reforma se pretendió otorgar mayor seguridad y estabilidad a los ayuntamientos, al precisar un mecanismo claro para su suspensión o desaparición. Ya que en el pasado los gobernadores podían declarar la desaparición de algún ayuntamiento o revocar el mandato a alguno de sus miembros, ocasionando gran inseguridad política a los municipios de su entidad.

Asimismo, como forma de reforzar la democracia municipal, se estableció en 1977 la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos para los municipios con 300 mil habitantes o más. Posteriormente en 1983, se extendió este principio a todos los municipios del país, sin establecer ningún mínimo poblacional.<sup>37</sup>

Finalmente, las reformas al artículo 115 constitucional publicadas en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1999, consolidan aún más las bases de la autonomía política del municipio; ya que el sólo cambio de concepción que se hizo del ayuntamiento, al ser señalado anteriormente como órgano de *administración*, ahora con la reforma pasa a ser considerado órgano de *gobierno* del municipio; esto tiene una evidente connotación política, al entender válidamente a las municipalidades con perfiles inequívocos de poder público.<sup>38</sup>

### **6.2.2 Autonomía Administrativa**

La autonomía administrativa del municipio, se traduce en general, en la capacidad para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios

---

<sup>36</sup> *Constitución Federal*, artículo 115, fracción I. Reforma efectuada en 1983.

<sup>37</sup> Artículo 115, fracción VIII.

<sup>38</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 197.

públicos, poder de policía y organización interna, sin intervención de otras autoridades; contando además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.<sup>39</sup>

Además, los municipios están investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual manejan conforme a la ley (art. 115 constitucional, frac. II).

Se habla del patrimonio de la entidad federativa, y por ende, del municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales que les pertenecen y sobre los que tienen dominio. En este sentido, el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda, es decir, en el patrimonio se incluye también la hacienda. En cuanto al concepto de hacienda, implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio.<sup>40</sup>

Los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, siempre en concordancia con los lineamientos normativos que establezcan las legislaturas de los estados (art. 115, frac. II).

Entre los servicios públicos que tienen a su cargo los municipios, se encuentran los siguientes:

- Seguridad pública y tránsito
- Agua potable, drenaje y alcantarillado

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 195.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 365.

- Alumbrado público
- Limpia, recolección, tratamiento y disposición de basura
- Mercados y centrales de abasto
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (art. 115, frac. III).

El precepto anterior, deja abierta la posibilidad a los municipios para otorgar algunos otros servicios públicos, siempre y cuando su capacidad económica se los permita.

El orden, la tranquilidad y la prevención de delitos y faltas administrativas, están asignadas a los ayuntamientos, los que las realizan por medio de campañas permanentes de orientación a la ciudadanía y utilizando la policía municipal. En México, la policía municipal es sumamente limitada en número, capacitación de recursos humanos, elementos técnicos y armamento, debido a la imposibilidad financiera para integrar cuerpos policíacos en mejores condiciones. No obstante, en poblaciones de mayor importancia como parte integrante de la prevención, se incluye un cuerpo de bomberos.<sup>41</sup>

Generalmente, la prestación del servicio de agua potable se efectúa por medio de una red de distribución que se surte de pozos o plantas potabilizadoras, llevando el agua potable a las diferentes colonias y lugares de las comunidades para su consumo humano e industrial. Los ingresos por este concepto son utilizados para el mantenimiento del sistema y para sufragar los gastos de energía eléctrica, de recursos humanos, etc. La mayoría de las obras de agua potable se han construido en las últimas décadas basándose en créditos, y en tanto se paga el empréstito que fue

---

<sup>41</sup> Gámiz Parral, Máximo, *op. cit.*, pp. 354 y 355.

necesario utilizar para la construcción de la obra, el sistema se administra por juntas de agua potable; al terminar de pagar, de acuerdo con la legislación, el sistema debe quedar a cargo del ayuntamiento respectivo.<sup>42</sup>

Sin embargo, en muchos municipios, los sistemas de agua potable y alcantarillado tienen resultados financieros deficitarios, puesto que las tarifas para el pago de estos servicios no son suficientes para financiar, cuando menos, su mantenimiento y operación; esto ocasiona problemas económicos de consideración.

En cuanto al alumbrado público municipal, se presta en estrecha relación con la Comisión Federal de Electricidad. Generalmente el ayuntamiento con la colaboración de los vecinos, sufraga los gastos del tendido de las líneas eléctricas, y con posterioridad contrata el servicio de energía eléctrica con la Comisión Federal. El mantenimiento, tanto preventivo como correctivo, queda a cargo del municipio.<sup>43</sup>

La policía municipal está al mando del presidente municipal, pero acatará las ordenes del gobernador del estado en casos de fuerza mayor o alteración del orden público. No obstante, el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente (art. 115, frac. VII).

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Esto incluye a municipios de estados vecinos (art. 115, frac. III, párrafo último). Esta disposición, es de las más importantes en materia administrativa, en el sentido que permite la libre asociación entre dos o más municipios del mismo estado o estados vecinos, posibilitando la continuidad urbana en la prestación de los servicios públicos; esto se aplica, particularmente, en grandes ciudades, que por su continuidad urbana, necesita la coordinación interna y externa con municipios de la zona conurbana para la mejor prestación de los servicios públicos.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 350 y 351.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 351.

Otros autores señalan la asociación de municipios como una figura que ha operado con éxito en otros países como Francia, ya que se suman así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones.<sup>44</sup>

Asimismo, reforzando la continuidad urbana entre los municipios, se establece que 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, las entidades federativas y los 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 en la materia (art. 115, frac. VI).

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, están facultados para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo.
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros.
- Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones (art. 115, frac. V).

En términos generales, para el ejercicio de la autoridad, cada municipio del país se divide en circunscripciones territoriales llamadas juntas municipales (aunque varía la denominación exacta), las cuales representan al ayuntamiento y presidente municipal. Cada ámbito de competencia de una junta municipal se divide a su vez en

---

<sup>44</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 198.

superficies territoriales, cuyos habitantes son coordinados y dirigidos por una jefatura de cuartel que encabeza un jefe. A su vez, cada jefatura de cuartel se divide en circunscripciones llamadas jefaturas de manzana. Las bases para la elección y el ejercicio de las funciones de estos cuerpos de autoridad, se encuentran contenidos en la ley orgánica municipal de cada entidad federativa.<sup>45</sup>

Complementariamente a lo señalado por la Constitución federal y las Constituciones locales, los ayuntamientos se sujetan a lo establecido por las leyes estatales, y en especial a la ley orgánica municipal y la ley de ingresos o ley de hacienda municipal.

Algunos de los *contenidos de la ley orgánica municipal* en las diferentes entidades federativas comprende, en general, los siguientes tópicos: a) requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios, como atribución del Congreso local; b) mención del número de integrantes de los ayuntamientos y sus funciones; c) forma y tiempo para celebrar las sesiones de los cabildos; d) facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento y demás funcionarios municipales; e) obligatoriedad para que se expida el bando de policía y buen gobierno, y en algunos casos hasta lo que debe contener tal reglamento; f) servicios públicos municipales; g) nombres de los municipios y de las cabeceras municipales respectivas; h) disposiciones generales.<sup>46</sup>

En suma, la ley orgánica municipal contiene el conjunto de normas que sirven de apoyo legal para el funcionamiento de los ayuntamientos.

Otra ley estatal de enorme importancia es la ley de hacienda municipal, que determina los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que constituyen los ingresos de los ayuntamientos, así como las normas para cuantificarlos,

---

<sup>45</sup> Gámiz Parral, Máximo, *op. cit.*, p. 356.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 346.



recaudarlos y los procedimientos para tramitar las inconformidades y oposiciones de los contribuyentes.<sup>47</sup>

Asimismo, los ayuntamientos están facultados para expedir determinadas normas reglamentarias cuyo cumplimiento incide en las materias y asuntos de su competencia. Por consiguiente, la reglamentación de mayor trascendencia que expide el cabildo es el denominado Bando de Policía y Buen Gobierno, el cual es base legal para la imposición de sanciones administrativas.

En general, los *bandos de policía y buen gobierno* en algunos municipios del país, tratan sobre los siguientes temas: a) obligaciones y derechos de los habitantes del municipio; b) la reglamentación a que se sujeta la policía municipal y los bomberos; c) las bases para integrar la junta calificadora o juzgado administrativo y su funcionamiento; d) una relación específica de aquellas conductas y acciones que se consideren faltas administrativas en el municipio, así como faltas a la moral pública y las que causen perjuicio a la colectividad; e) lo relativo a salubridad pública, comercio, industria, agricultura, ganadería, mercados públicos, ornato y alumbrado público; f) disposiciones generales.<sup>48</sup>

También los ayuntamientos expiden una serie de reglamentos municipales que tienden a regular actividades de los particulares, como por ejemplo: pulquerías y salones de belleza, horarios del comercio y establecimientos de prestación de servicios, espectáculos públicos, etc.

Es conveniente diferenciar el origen de diferentes leyes locales como son: la ley orgánica municipal y la ley de hacienda municipal, que son competencia del Congreso local. Así como el reglamento interior del ayuntamiento y el bando de policía y buen gobierno, que son competencia exclusiva de los ayuntamientos.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 348.

Los ayuntamientos se encargan del orden y la tranquilidad pública en el aspecto preventivo, lo cual es de enorme trascendencia para las poblaciones, sobre todo las de índole urbano en donde la delincuencia se incrementa constantemente; por tanto, su ámbito de competencia está ocupado mayoritariamente por la prestación de los servicios municipales.

Desde épocas remotas, los municipios se han clasificado de diferentes maneras, sin embargo, se ha utilizado mayormente la división entre municipios urbanos y rurales, cada uno con características distintas en atención a las condiciones de los habitantes a los que sirven; los municipios estrictamente rurales son la mayoría en México.

### **6.2.3 Autonomía Financiera**

La autonomía financiera del municipio se traduce en general, en la capacidad para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.<sup>49</sup>

Sabemos que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, es decir, que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política.

Los recursos económicos para las actividades de los ayuntamientos son proporcionados por los ciudadanos, vía contribuciones municipales directas, que señalan las leyes de ingresos o de hacienda municipales; asimismo, perciben participaciones de contribuciones estatales, subsidios estatales, participaciones de contribuciones federales y algunos subsidios federales.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 195.

<sup>50</sup> Gámiz Parral, Máximo, *op. cit.*, p. 355.

La Constitución federal señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas estatales establezcan a su favor (art. 115, frac. IV).<sup>51</sup>

Entre estos ingresos se encuentran:

- Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria
- Participaciones federales
- Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos <sup>52</sup>

Establece la Constitución, que los municipios podrán celebrar convenios con la entidad federativa, para que ésta se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones a su cargo (art. 115, frac. IV ). Esto se aplica en caso que el municipio no cuente con la suficiente infraestructura económica y administrativa, para hacerse cargo de sus propias contribuciones.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (art. 115, frac. IV). <sup>53</sup>

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, y revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas (art. 115, frac. IV, párrafo penúltimo).

Una de las más trascendentes facultades que poseen los ayuntamientos, es la de aprobar sus propios presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles

---

<sup>51</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Idem.*

(art. 115, frac. IV, párrafo penúltimo).<sup>54</sup> Esta prerrogativa que poseen los ayuntamientos, fortalece la autonomía financiera municipal.

Los recursos que integra la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley (art. 115, frac. IV, párrafo último).<sup>55</sup>

Asimismo, señala la Constitución federal que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones (derivadas de la propiedad inmobiliaria y prestación de los servicios públicos) en beneficio del municipio, ni concederán exenciones en relación con las mismas (art. 115, frac. IV, párrafo sexto).

Finalmente, el artículo 73 fracción XXIX párrafo último de la Constitución, determina que las legislaturas locales sean las que fijen el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

#### **6.2.4 Sobre el Financiamiento de los Municipios**

El artículo 31 fracción IV, establece como obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.<sup>56</sup>

Debido al mecanismo que se contempla para la imposición de tributos municipales, el ayuntamiento deberá enviar con oportunidad al Congreso local el proyecto de ley de ingresos, en que se determinen los montos específicos, cuotas y tarifas que

---

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

regirán en el año fiscal del ejercicio que se trate. Al no tener el municipio facultades legislativas formales, su ayuntamiento no está en capacidad de imponer ningún tipo de tributo o de definir contribuciones, aunque si pueden proponer al Congreso local las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y demás contribuciones.<sup>57</sup>

En la ley de ingresos se determinan los ingresos ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular y que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines. Estos ingresos son: a) impuestos; b) derechos; c) productos; d) aprovechamientos; e) contribuciones de mejoras; f) participaciones federales y estatales.<sup>58</sup>

Al municipio corresponden una serie de *impuestos* tanto definidos en la propia Constitución federal, como en otros ordenamientos estatales. Entre estos impuestos se encuentran los relacionados con la propiedad inmobiliaria, como por ejemplo: a) predial; b) traslación de dominio; c) fraccionamientos; d) mejoras, entre otros.<sup>59</sup>

También suelen gravarse otro tipo de impuestos, como son: a) espectáculos públicos; b) juegos electrónicos; c) autorización de horarios extraordinarios a establecimientos comerciales; d) diversas actividades agrícolas o ganaderas, entre otros.<sup>60</sup>

Asimismo, algunos estados, como el Estado de México, han empezado a cobrar un nuevo impuesto llamado de *radicación*, que consiste en la posesión formal o material de un inmueble que se utilice en forma permanente, continua y habitual, y

---

<sup>57</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 369.

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 375.

<sup>60</sup> *Idem.*

aproveche los servicios públicos generalizados; esto aplica en inmuebles ubicados dentro del territorio de cada uno de los municipios del estado.<sup>61</sup>

Cabe resaltar, que una gran cantidad de impuestos y derechos de los estados y municipios han venido suprimiéndose, con base en los acuerdos de coordinación fiscal entre estados y federación para evitar duplicidades.

De acuerdo a diversas leyes fiscales locales, entre los principales *derechos* que imponen los municipios se encuentran: a) expedición de licencias varias; b) empadronamiento y refrendo de establecimientos comerciales; c) legalización de documentos o certificaciones; d) uso de agua potable; e) uso de panteones; f) uso de mercados; g) estacionamientos; h) uso de rastros; i) mantenimiento de drenaje y alcantarillado; j) alumbrado público; k) limpia y aseo; l) uso de la vía pública por comerciantes; entre otros.<sup>62</sup>

Entre los ingresos por *productos* municipales se encuentran: a) arrendamientos de fincas, terrenos, mercados, auditorios, edificios, etc.; b) rendimientos de capitales o valores invertidos en instituciones crediticias, etc.; c) cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales.<sup>63</sup>

Entre los ingresos por *aprovechamientos* municipales se encuentran: a) multas, recargos y reintegros; b) indemnizaciones por daños a bienes municipales; c) ingresos de las empresas paramunicipales y organismos descentralizados que pertenezcan al municipio.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 376.

<sup>62</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 381.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 383.

<sup>64</sup> *Idem.*

Las *contribuciones de mejoras* se conocen también como contribución de obras. Son mecanismos actualmente indispensables para el financiamiento de las obras públicas municipales, como por ejemplo: banquetas o alumbrado público, etc.<sup>65</sup>

En cuanto a las *participaciones federales*, es actualmente el renglón de ingresos más significativo para los estados y municipios. Se enmarcan dentro de la Ley de Coordinación Fiscal que a su vez forma parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, pretende evitar la doble o triple tributación de los impuestos entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, prevaleciendo la tributación federal que a su vez será repartible a los otros niveles de gobierno.<sup>66</sup>

Actualmente sólo existen dos fondos repartibles: el general de participaciones, y el de fomento municipal; además se establecen en la ley otras participaciones a determinados municipios fronterizos y de litorales.

En términos generales, respecto a la coordinación fiscal, se aprecia que las cantidades netas que reciben actualmente los municipios, no alcanzan para atender las necesidades de sus circunscripciones, ya que son solamente un apoyo para sus programas, resultando urgente que se incrementen esas cifras, tanto para las entidades federativas que reciben en general el 20% de la recaudación repartible, como para los municipios que participan del 20% de las cantidades que a su vez reciben los estados.

Ahora bien, los municipios, aparte de los ingresos ordinarios anteriormente descritos, también perciben otro tipo de ingresos llamados extraordinarios, que por su eventualidad no están previstos en detalle en la ley de ingresos local.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 384.

<sup>66</sup> *Vid supra*, capítulo V, sobre el sistema nacional de coordinación fiscal.

Los *ingresos extraordinarios* son principalmente: subsidios y créditos; así como cualquier otro tipo de ingreso que perciba el municipio, y que no este contemplado en algún rubro de los ingresos ordinarios.<sup>67</sup>

Sin embargo, la fracción VIII del artículo 117 constitucional, prohíbe a los Estados y municipios contraer obligaciones o empréstitos, pero con la salvedad de aquellos destinados a inversiones públicas productivas, siempre y cuando estén sujetos a los conceptos y montos que las legislaturas locales determinen.

Asimismo, los municipios cuentan con otros tipos de ingresos eventuales, generalmente para rubros específicos de las necesidades del ayuntamiento; entre ellos se encuentran las reasignaciones y los fondos de aportaciones especiales.

Las *reasignaciones* son aquellas cantidades que estando destinadas directamente en sus presupuestos a alguna entidad pública, ya sea federal o estatal, se reasignan a los municipios por vía de colaboración o de la sustitución en el cumplimiento de las tareas asignadas a la entidad original. Es normal que se estipulen tales reasignaciones en los Convenios de Desarrollo Social que celebran las entidades federativas con la Federación, en materias específicas como salud, educación y seguridad pública.<sup>68</sup>

Los *fondos de aportaciones federales*, corresponden a programas especiales derivados de los convenios y las reasignaciones del gobierno federal, principalmente para la atención de los servicios públicos municipales. Uno de estos fondos que adquirieron gran significado en el sexenio de Salinas de Gortari, fue el Programa Nacional de Solidaridad.<sup>69</sup>

Actualmente, los principales fondos existentes en materia estatal y municipal son: a) fondo de aportaciones para la infraestructura social (para estados y municipios); b)

---

<sup>67</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 399.

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> *Idem.*



fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios; c) fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.<sup>70</sup>

### **6.3 El Municipio como Forma de Descentralización**

El municipio está catalogado dentro de nuestro marco Constitucional, como un nivel de gobierno, que junto con la federación y los estados miembros forman el Estado Federal Mexicano.<sup>71</sup>

En este sentido Reynaldo Robles señala, que el municipio no es parte del poder ejecutivo federal ni del estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos. El municipio es libre, tiene su propia esfera de competencia sin que estas atribuciones que lo integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal. El municipio nace por mandato del pueblo plasmado en la Constitución federal como forma de organización política y no sólo administrativa. El municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los estados miembros deben acatar.<sup>72</sup>

Para Teresita Rendón, el municipio es de *facto* un ente auténtico territorial, y de *jure* es y debe ser autónomo, además constitucionalmente es libre; por lo tanto el municipio es un nivel de gobierno; es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un nivel de gobierno, pues en nuestro orden normativo tenemos tres entes: federación, entidades federativas y municipios, que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas, pero no opuestas.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 400 y 401.

<sup>71</sup> Aunque la Constitución Federal en ningún momento expresa concretamente la división del Estado Federal en tres niveles de gobierno, no obstante, se infiere su existencia en diversos artículos constitucionales, como son: 3º primer párrafo; 3º fracción VIII; 27 fracción VI, párrafo primero; 31 fracción IV; 73 fracción XXIII; 40 y 115.

<sup>72</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, México, 1985, p. 193.

<sup>73</sup> Rendón Huerta, Teresita, *op. cit.*, p. 137.

Asimismo, agrega Rendón, que el origen de la integración del ayuntamiento es la elección popular directa; el patrimonio del municipio es el dominio público y privado, que se ejerce sin intermediación alguna a nombre propio; además, posee patrimonio dinámico, es decir, ingresos fiscales; los municipios son reconocidos por la ley a través de un acto declarativo y tienen facultades materialmente legislativas en su esfera de competencia; su base de regulación la establece el artículo 115 Constitucional.<sup>74</sup>

Es necesario subrayar, que el municipio si tiene facultades legislativas, pero restringidas y circunscriptas a su esfera de competencia, ya que el ayuntamiento cuando se reúne en cabildo puede expedir el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, que es el reglamento más importante del municipio; así como otros reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de la comunidad.

A este respecto, Tena Ramírez señala lo siguiente: “El reglamento es la ley, en el punto en que esta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución... El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es, pues, un acto objetivamente legislativo... El reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta.”<sup>75</sup>

Asimismo, para Tena Ramírez, el reglamento tiene la doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo.<sup>76</sup>

Por otra parte, el municipio cumple otras funciones en materia administrativa, ya que puede ser catalogado como una forma de descentralización por región, que establece el Estado Federal para la mejor implementación de los servicios públicos, de forma eficiente y cercana a la población.

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 125 y 126.

<sup>75</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 468,

<sup>76</sup> *Ibid.*, 469.

En este sentido, Gabino Fraga sostiene que la descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.<sup>77</sup> Por lo tanto, el municipio es el más claro ejemplo de esta forma de descentralización administrativa.

Agrega Fraga, que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.<sup>78</sup>

Por otra parte, Andrés Serra Rojas señala que la descentralización territorial (o por región), es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene como finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115, reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.<sup>79</sup>

Finalmente, los municipios por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las células político-administrativas del Estado Federal Mexicano.

### **6.3.1 Beneficios de la Descentralización**

La descentralización como política de desarrollo social, constituye uno de los mecanismos más eficaces para involucrar mayormente a todos los integrantes de la

---

<sup>77</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 218.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 219.

<sup>79</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1974, p. 220.

sociedad, y por lógica consecuencia, hacer llegar a las clases sociales económicamente más desprotegidas los beneficios derivados de dicho proceso.

Es por ello que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con sede en París, plantea en un informe sobre México (el cual es miembro de ese organismo desde 1994), algunos principios fundamentales para implantar la descentralización como política de desarrollo social.

I. La descentralización, mejora el proceso de toma de decisiones de la siguiente manera:

1. *Al permitir un mejor análisis de las necesidades.*- Se afirma que al acercar el lugar de la toma de decisiones a las necesidades de la gente y los territorios, se logra una percepción más clara de las necesidades y un mejor control sobre los recursos utilizados para cumplir con dichas necesidades.
2. *Al estabilizar el entorno de los responsables de la toma de decisiones.*- Con demasiada frecuencia sucede que los funcionarios locales, aunque tienen ciertas responsabilidades formales, no tienen la capacidad de tomar decisiones ni de hacer sustituciones en lo que respecta a los recursos, trayendo consigo consecuencias negativas debido a que: a) ante los constantes cambios en las leyes o reglamentos se les priva de la información necesaria para actuar, sin posibilidades de obtener dicha información; b) ante los constantes cambios en los presupuestos específicos, no conocen la cantidad de recursos con los que puedan contar en el futuro. Por ello resulta necesaria la estabilización del entorno de estos funcionarios locales, para que puedan tomar decisiones más relevantes de manera flexible, sin estar sujetos a la sobre-regulación o a financiamiento insuficiente.

3. *Al permitir tomar en cuenta la diversidad y las diferencias.*- En la mayoría de los casos, la toma de decisiones a nivel central propicia el crecimiento de las diferencias entre las áreas o regiones más fuertes y las más débiles, por lo que un sistema más descentralizado de financiamiento y de toma de decisiones, seguramente redundará en una mejor distribución de los recursos de la federación para favorecer el desarrollo social de las zonas más marginadas del país.<sup>80</sup>

II. La descentralización trae consigo una mejor aplicación y administración de los programas de infraestructura y servicios: a) al proveer de mejores condiciones para supervisar los proyectos de construcción, así como para el desempeño de las actividades; b) al ahorrar en costos administrativos, mientras que la centralización los incrementa; y c) para hacer de la participación de los residentes locales un genuino recurso que se combina con otros para hacerlos más efectivos.<sup>81</sup>

III. La descentralización es fuente de eficiencia y de desarrollo económico, ya que puede producir condiciones favorables para el desarrollo al crear apalancamiento o al actuar como catalizador. Se actúa como catalizador: al posibilitar la creación de empleos para empresas locales intensivas en mano de obra; mientras que la centralización beneficia a las grandes empresas intensivas en capital. Se crea apalancamiento financiero: tan pronto como se distribuye un mínimo de fondos a las autoridades locales; así se puede dar lugar a un proceso de atracción de otros fondos tanto públicos como privados.<sup>82</sup>

Esto explica la tendencia generalizada hacia la descentralización, por parte de los países miembros de la OCDE durante los últimos 20 años; lo que significa, que no existe un sólo camino ni una misma receta para lograrla. Por el contrario, se han

---

<sup>80</sup> *Descentralización e Infraestructura Local en México: Una Nueva Política Pública para el Desarrollo*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sede en México, México, 1998, pp. 75-77.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 79.

dado una amplia gama de experiencias y opciones, puesto que cada país debe adaptar el enfoque a sus realidades específicas, por lo que el ritmo de la descentralización puede a menudo variar dentro del mismo país.<sup>83</sup>

Como ejemplo, puede citarse el reporte de la Unión Europea de 1993 sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo*, que hace énfasis sobre el hecho de que la descentralización puede facilitar el cumplimiento de tres importantes objetivos macroeconómicos:

1. *Eficiencia*: las finanzas públicas deben racionalizarse a través de exigir una mejor rendición de cuentas de los participantes, lo que significa que las decisiones deben tomarse al nivel al cual surgen los problemas, es decir, la descentralización.
2. *Productividad*: en la actualidad, la competitividad es tanto una cuestión de calidad de los productos y servicios como de los costos, lo que significa que los territorios deben ser innovadores y capaces de organizar la infraestructura necesaria.
3. *Solidaridad*: significa que los recursos deben estar mejor adaptados a los objetivos, lo que también implica un enfoque más descentralizado de los problemas.<sup>84</sup>

Aunque algunos analistas coinciden, que la descentralización tiene muchas de las virtudes que se describen arriba, también consideran que al multiplicar los niveles de toma de decisiones, se generan importantes costos administrativos. A esto se responde, que una descentralización bien diseñada puede llevar a ganancias en eficiencia y productividad, en momentos en que éstas son vitales para la economía.

---

<sup>83</sup> *Ídem*.

<sup>84</sup> *Descentralización e Infraestructura Local, op. cit.*, p. 80.

Bien administrada la descentralización puede crear empleos adicionales, así como abrir nuevos mercados por el mismo monto de gasto público.<sup>85</sup>

La descentralización puede y debe considerarse, como un medio para desarrollar un sistema de infraestructura, que cumpla mejor con las necesidades del país; sus efectos no vendrán automáticamente, ya que su éxito depende totalmente de cómo se organice.<sup>86</sup>

#### **6.4 Comparación entre DF y Estado Federado**

La comparación entre ambas entidades federativas puede verificarse en dos aspectos: a) la relación de los Poderes Federales con el DF y con los estados federados; b) las facultades de los órganos de gobierno al interior del DF y de los estados.

La primera diferencia en cuanto a la relación con los Poderes Federales, es que los estados son libres y autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior, adoptando la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular; por tanto, tienen la facultad de expedir y reformar su propia Constitución, siempre y cuando se encuentre enmarcada dentro de los lineamientos generales que señala la Constitución Federal.

En cambio, el Distrito Federal es la Ciudad de México, capital de la República y asiento de los Poderes Federales, sustenta un régimen político de excepción diferente al resto de los estados que forman la Federación; en consecuencia, no es libre ni autónomo en su régimen interior, por lo tanto, no cuenta con Constitución propia; se rige por un Estatuto de Gobierno que expide y reforma el Congreso de la Unión; su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de gobierno locales.

---

<sup>85</sup> *Ídem.*

<sup>86</sup> *Ídem.*

Los estados miembros pueden ejercer todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución General a la Federación (art. 124 constitucional).

En cambio el DF, sólo puede ejercer las facultades expresamente concedidas por la Constitución General y el Estatuto de Gobierno; en consecuencia, el Congreso de la Unión puede legislar en todo lo relativo al DF, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; así el Congreso aprueba el nivel de endeudamiento para la entidad; y el Senado puede remover al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el DF (art. 122 constitucional).

Asimismo, en el DF, el Presidente de la República tiene diversas facultades, entre ellas destacan: a) proponer al Senado a la persona que deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de remoción; b) iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al DF; c) recibir para su consideración y remitirla al Congreso de la Unión, la propuesta de endeudamiento para el DF que formule el Jefe de Gobierno; c) tiene el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la ejerza, a propuesta del Jefe de Gobierno; dicho servidor público, podrá ser removido libremente por el Presidente, o a solicitud del Jefe de Gobierno; d) aprobar el nombramiento del Procurador General de Justicia (art. 122 constitucional).

En cambio, en los estados federados, el Presidente de la República no tiene ninguna injerencia en el gobierno local, ya que la Constitución General los considera asuntos internos de los estados.

En lo que se refiere a las diferencias de facultades entre los órganos de gobierno de los estados y el Distrito Federal, destacan las siguientes.

El Poder Legislativo de los estados se deposita en un Congreso local, con facultades para legislar en todas aquellas materias no reservadas a la federación, excepto las



expresamente prohibidas por la Constitución, como por ejemplo son: celebrar alianzas con otro estado o potencia extranjera, acuñar moneda; gravar la entrada de mercancías; establecer aduanas locales; contraer, sin autorización del Congreso de la Unión, obligaciones con gobierno, sociedades o particulares extranjeros (art. 117 constitucional).

Por su parte, en el DF, la facultad legislativa se ejerce por medio de dos instancias: el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa. Al Congreso le corresponde: a) expedir y reformar el Estatuto de Gobierno; b) aprobar la deuda pública del DF y las demás disposiciones que aseguren el buen funcionamiento de los Poderes de la Unión.

La Asamblea Legislativa sólo puede ejercer las facultades expresamente señaladas por la Constitución Federal, entre las que destacan: a) aprobar el Presupuesto de Egresos y la ley de Ingresos, así como revisar la Cuenta Pública; b) nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta; c) expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales de acuerdo a los lineamientos de la Constitución Federal; d) legislar en materias de administración pública local, entre las que destacan: civil, penal, comercio, derechos humanos, participación ciudadana, salud, prevención y readaptación social, desarrollo urbano, uso del suelo, medio ambiente, protección ecológica, vivienda, construcciones, vías públicas, tránsito, obra pública, transporte urbano, limpia, turismo, mercados, rastros, establecimientos mercantiles, regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; e) presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al DF, ante el Congreso de la Unión, etc.

El Poder Ejecutivo de los estados se deposita en un gobernador, electo por voto directo de la población, con las facultades que le confiere la Constitución local respectiva.

En el DF, el Ejecutivo local recae en el Jefe de Gobierno, electo por voto directo de la población, cuyas atribuciones son las conferidas por la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno, dentro de estas facultades destacan: a) cumplir las leyes relativas al DF que expida el Congreso de la Unión; b) observar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa; c) presentar iniciativas ante la Asamblea; d) ejercer funciones de dirección de los servicios de seguridad pública; e) solicitar anualmente al Congreso de la Unión autorización sobre el monto de deuda a contratar, previa aprobación del Ejecutivo Federal; f) informar anualmente al Ejecutivo Federal sobre el ejercicio de la deuda autorizada por el Congreso de la Unión.

En los estados el Poder Judicial se ejerce en los tribunales que establezcan las constituciones locales.

En el DF, la autoridad judicial recae en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, integrado por magistrados y cuya administración y vigilancia estará a cargo del Consejo de la Judicatura del DF, el que a su vez nombrará a los jueces de primera instancia.

La base de la división territorial y de la organización de los estados es el municipio autónomo y libre. En el caso del Distrito Federal, la base de la división territorial es la Delegación política o demarcación territorial, que son órganos administrativos desconcentrados, cuyo titular es electo por voto popular directo, cuentan con asignaciones presupuestales determinadas en el Presupuesto de Egresos del DF; sus atribuciones están contenidas en el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

## **6.5 Comparación entre Delegación y Municipio**

Habiendo establecido las bases jurídicas del municipio en México, y las bases jurídicas de una demarcación territorial en el Distrito Federal, sería interesante conocer sus similitudes y diferencias entre ambas figuras.

El municipio forma parte de una entidad federativa, misma que a su vez forma parte de una Federación. Dicha entidad es constitucionalmente libre y autónoma para gobernarse a su interior, por lo tanto cuenta con una Constitución local, la cual organiza su gobierno en tres poderes propios: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Su organización, estructura y funcionamiento, la establece la legislatura local a través de la Constitución local y las leyes municipales, todo ello siguiendo los lineamientos generales de la Constitución Federal.

El Distrito Federal es una entidad federativa, pero con un régimen político de excepción por su condición de sede de los Poderes Federales, que lo diferencia del resto de las entidades federativas que integran la Federación. Su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de gobierno locales. Su gobierno se regula por medio de un Estatuto de Gobierno que emite el Congreso de la Unión, dicho ordenamiento establece los lineamientos esenciales para la distribución de competencias entre las autoridades locales y federales, así como las bases para la integración y funcionamiento de los órganos locales de gobierno. Por lo tanto, las atribuciones que corresponden a las Delegaciones políticas son determinadas por una autoridad federal, que es el Congreso de la Unión.

Quien ejerce el gobierno en el Municipio es el Ayuntamiento, órgano colegiado integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos electos directamente por la población, en votación libre y secreta. Es facultad de las legislaturas locales determinar la forma en que estará integrada la estructura complementaria de los

Ayuntamientos, la que a su vez, puede ampliarse a propuesta del presidente municipal con la aprobación del Cabildo.

Asimismo, por mandato constitucional, las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Cada Delegación en el Distrito Federal, cuenta con un órgano político-administrativo, cuyo titular es electo en forma directa por la población; no así el resto de sus colaboradores, quienes son designados por el Jefe de Gobierno y el propio Delegado, sin tomar en cuenta a la población de la demarcación.

El Municipio es un ente libre y autónomo, en el ámbito político, administrativo y financiero, toda vez que no existe autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno del estado; está investido de personalidad jurídica y patrimonio propio; asimismo, la Constitución Federal le garantiza un campo mínimo para la prestación de servicios públicos, así como la facultad para reglamentar dichas materias; cuenta con ingresos propios y capacidad para administrar libremente su hacienda.

La Delegación no es libre ni autónoma, sólo cuenta con cierta autonomía funcional en acciones de gobierno, pero supeditada a la administración central. Las bases de su régimen jurídico están señaladas por el Estatuto de Gobierno que emite y reforma el Congreso de la Unión. Entre la Delegación y el Jefe de Gobierno existen autoridades intermedias, ya que las Delegaciones están adscritas a la Secretaría de Gobierno; asimismo, los titulares del resto de las Secretarías que forman parte de la Administración Pública Centralizada, están facultados para dictar normas y disposiciones generales dirigidas a las Delegaciones. La Delegación no cuenta con ingresos propios, ya que estos son asignados por la Ley de Ingresos que estructura el Jefe de Gobierno y envía a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

La Ley de Ingresos y la Cuenta Pública del Ayuntamiento es aprobada y revisada por la legislatura local, pero el Ayuntamiento aprueba su propio Presupuesto de Egresos.

Finalmente, respecto a la facultad de iniciar leyes ante el Congreso local, en la mayoría de los estados, compete a los gobernadores, diputados, Ayuntamientos, Tribunal Superior de Justicia (en los asuntos de su ramo), y a los ciudadanos. En cambio, en el Distrito Federal, esta facultad corresponde al Jefe de Gobierno, los diputados y los ciudadanos, no así al Tribunal Superior de Justicia, ni mucho menos a las Delegaciones políticas.

## CAPÍTULO VII

### **REFORMAS Y PROYECTOS SOBRE EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

En el presente capítulo, se revisaron las diversas reformas políticas que se han realizado a la ciudad de México en las últimas décadas; desde la reforma de 1987, con la cual se fundó la Asamblea de Representantes; hasta la reforma de 1996, con la cual se logró la elección del Jefe de Gobierno y los Delegados por voto directo de la población. Asimismo, se incluyeron los proyectos fallidos, que por diversas razones no prosperaron, pero que aportaron elementos valiosos para la continuación del proceso democrático.

Lo anterior ha tenido por objeto documentar lo que se ha hecho y dicho sobre este tema, y así contar con los elementos suficientes para proyectar alternativas de reforma política para la ciudad de México, que cuenten con significativos avances democráticos y con un sentido integral.

#### **7.1 Primeras Iniciativas de los Partidos Políticos**

Desde la década de los sesenta, los partidos políticos han venido presentando diversas iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, con el fin de realizar cambios en la forma de gobierno del Distrito Federal.

En este contexto, durante la XLVI Legislatura (1964-1966), el Partido Acción Nacional (PAN) presenta ante el pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa que propone el reestablecimiento de los derechos políticos de los ciudadanos del DF. Asimismo, se propone realizar reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para que el Ejecutivo Federal comparta el gobierno de la ciudad con

un órgano dotado de facultades reglamentarias y de gobierno, directamente elegido por la población.<sup>1</sup> La iniciativa quedó pendiente de dictamen.

Asimismo, en la misma Legislatura XLVI, el Partido Popular Socialista (PPS), presenta una iniciativa para promover el establecimiento del Estado 32 de la federación en el territorio del Distrito Federal. La iniciativa quedó también pendiente de dictamen, dada la resistencia de la mayoría legislativa priísta y del gobierno federal para abordar el tema.<sup>2</sup>

Posteriormente, en la XLIX Legislatura (1973-1975), el PAN presenta otra iniciativa casi en los mismos términos que la anterior de 1965, donde se insiste en que el Ejecutivo federal comparta las responsabilidades de gobierno del Distrito Federal con un Consejo elegido directamente por la población. Esta iniciativa también quedó pendiente de dictamen.<sup>3</sup>

No obstante, durante la L Legislatura (1976-1978), se realizó una de las reformas políticas más importantes en la historia de México, me refiero a la reforma política de 1977, promovida por el entonces presidente José López Portillo y Jesús Reyes Heróles. Se establecieron reformas y adiciones a varios artículos de la Constitución federal, entre ellos al artículo 73, fracción VI, base segunda, que establece el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal, para los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen.<sup>4</sup>

Posteriormente, durante la LI Legislatura (1979-1981), se presentó otra iniciativa del PPS en donde opta por una fórmula intermedia con respecto a su proyecto anterior. Ahora se plantea dejar en forma transitoria el gobierno local en manos del Presidente de la República, quien lo ejercerá a través de un gobernador designado por él mismo. En esta propuesta, la tarea legislativa pasaría del Congreso de la Unión a un Congreso

---

<sup>1</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 9 de noviembre de 1965.

<sup>2</sup> *Ibid*, 27 de diciembre de 1965.

<sup>3</sup> *Ibid*, 21 de noviembre de 1974.

<sup>4</sup> *Ibid*, 18 de octubre de 1977.

local de carácter pluripartidista, elegido por voto directo de la población, contando con mecanismos y funciones semejantes a los de la Cámara de Diputados sobre el territorio del DF. Entre sus funciones se prevé, la confirmación del nombramiento del Procurador General de Justicia y del gobernador del DF que formule el Presidente de la República, así como la aprobación del Presupuesto y la Cuenta Pública de la ciudad. Esta iniciativa también quedó pendiente de dictamen.<sup>5</sup>

En la LII Legislatura (1982-1984), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), propone que el ejecutivo local en el DF, al igual que los titulares de las delegaciones, sean electos por voto directo de la población. Entre las facultades que se le atribuyen al ejecutivo local están la de nombrar al Procurador General de Justicia y a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sujetos a la ratificación de la Cámara de Diputados federal.<sup>6</sup>

Más tarde, en la LIII Legislatura (1985-1987), el PPS presenta otra iniciativa de ley en donde propone la creación del Estado de Anáhuac en el territorio del Distrito Federal, y el asentamiento de los poderes federales en uno de sus municipios.<sup>7</sup>

Finalmente, en la misma LIII Legislatura, los partidos de oposición Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Demócrata Mexicano (PDM) y Partido Acción Nacional (PAN) presentan una iniciativa pluripartidista para la creación del Estado de Anáhuac en el territorio del Distrito Federal y restituir los derechos políticos de sus habitantes. Asimismo se prevé la instalación de un Congreso Constituyente encargado de emitir un ordenamiento jurídico para la ciudad, bajo las bases del régimen municipal y la elección directa de sus autoridades.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid*, 4 de diciembre de 1980.

<sup>6</sup> *Ibid*, 17 de noviembre de 1983.

<sup>7</sup> *Ibid*, 23 de septiembre de 1986.

<sup>8</sup> *Ibid*, 21 de octubre de 1986.



Sin embargo, el escenario político se cimbró con los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, acrecentando las críticas de los partidos políticos y varios sectores de la población por la lenta respuesta del gobierno federal y del Distrito Federal frente a estos desastres naturales, evidenciando la centralizada, rígida y anquilosada estructura administrativa del gobierno de la ciudad de México. Esto motivó al gobierno federal para tratar de consensuar una reforma política en el Distrito Federal, que diera respuesta a las demandas de la población capitalina.

Para ello, el presidente Miguel de la Madrid, ordenó que se convocara a los partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

## **7.2 Reforma de 1987**

A partir del primero de julio de 1986 se iniciaron las audiencias públicas de consulta, concluyendo el 23 de agosto. Se organizaron seis grandes sesiones y fueron presentados un total de 73 trabajos, además de múltiples discusiones en diversos foros alternos. Algunos de los partidos que participaron fueron: PRT, PSUM, PDM, PARM, PAN, PPS, PMT, PST y PRI, así como profesores e investigadores universitarios, representantes de asociaciones civiles y colegios de profesionales.<sup>9</sup>

Los aspectos más sobresalientes tratados en el curso de las consultas públicas sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se resumen en cuatro puntos básicamente: 1) que el Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República; 2) que el Distrito Federal

---

<sup>9</sup> Un análisis de estas audiencias públicas, se encuentra en Rodríguez Lozano, Amador, *El Distrito Federal Mexicano: gobierno y democracia, op. cit.*

debe convertirse en un estado más de la federación, pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales; 3) que los poderes federales sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la federación; 4) que se integre una Asamblea Legislativa o un Congreso exclusivo del Distrito Federal.<sup>10</sup>

Una vez concluida la consulta pública, es recibida en la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley presidencial que contenía los principios constitucionales para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. En ella se propuso mantener el régimen jurídico que fijó el constituyente de 1917 al Distrito Federal, haciendo de este una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los Poderes Federales; asimismo se propuso la creación de un órgano de representación ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, con relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, que directamente interesasen a los habitantes de la ciudad de México.<sup>11</sup>

Por consiguiente, el 21 de abril de 1987, fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, cinco iniciativas de ley para su estudio y dictamen, relativas a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Cuatro de las iniciativas pertenecientes a diversos partidos políticos, ya habían sido presentadas ante el pleno de la Cámara de Diputados, quedando pendientes de dictamen y a las cuales nos referimos anteriormente, siendo retomadas para esta ocasión con motivo de la consulta pública. La quinta era del presidente de la República.

---

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 1986.

Las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados concluyeron que no era conveniente transformar al Distrito Federal en un estado de la República, ni hacer concurrir en un mismo territorio a los poderes federales con poderes distintos a éstos. Por consiguiente, deciden que la iniciativa del presidente de la República era la más adecuada dada la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y que el Congreso de la Unión debía conservar la facultad legislativa en su territorio. Asimismo, consideraron que la creación de una Asamblea como la que proponía el Ejecutivo Federal, representaría un avance y un aporte de importancia en la vida democrática de la ciudad y sus habitantes, y proporcionaría espacios para la participación de la comunidad en el gobierno de la ciudad.<sup>12</sup>

Una vez aprobada la Iniciativa por el Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987, creándose así la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes fue un órgano de representación ciudadana, electa por voto directo de la población; integrada por 66 diputados para un ejercicio de tres años; 40 por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional.

Algunas de las principales facultades que se le otorgaron a la Asamblea de Representantes, fueron las siguientes: a) dictaba bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materias expresamente señaladas en la Constitución y relativas al Distrito Federal; b) realizaba acciones de consulta, promoción y gestoría para apoyar a la población capitalina; c) tenía la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal; d) aprobaba los nombramientos que hiciera el Presidente de la República de los Magistrados del

---

<sup>12</sup> *Dictamen de diversas iniciativas de ley en torno al gobierno del Distrito Federal*, “Diario de los Debates de la Cámara de Diputados”, 21 de abril de 1987.

Tribunal Superior de Justicia; e) realizaba funciones de control y vigilancia de los funcionarios públicos del gobierno del Distrito Federal.

Pero llegar a este punto no fue fácil. La creación de la Asamblea de Representantes fue el resultado de un largo proceso social y político de reclamos por parte de los partidos políticos, movimientos sociales e intelectuales, por mayor participación política y cambios en la forma de gobierno del Distrito Federal.

El objetivo central de la reforma de 1987 fue buscar una mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Así, con la creación de la Asamblea de Representantes, se abrió un espacio institucional destinado a atender en forma directa la problemática de la ciudad de México, en donde los representantes polemizaban y proponían soluciones, se precisaban las diversas posiciones políticas y se establecían los consensos posibles en torno a la reglamentación y aplicación de las acciones de gobierno.

A lo largo de sus primeros años de funcionamiento, los representantes de la Asamblea fueron auténticos portadores de los intereses y necesidades de los diversos grupos sociales económicos y políticos que conformaban la ciudad de México, fortaleciendo los mecanismos de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, y fungiendo como intermediarios para plantear sus demandas y exigencias ante autoridades administrativas y judiciales.

Por lo tanto, la Asamblea de Representantes se vinculó con la población capitalina y desarrolló una importante capacidad gestora tan especial, que ni los Congresos locales de los estados pudieron igualar.

Podemos afirmar, que la primera Asamblea de Representantes, en cuanto a su naturaleza jurídica y de acuerdo a sus funciones, fue un órgano administrativo del gobierno del Distrito Federal, cuyas actividades limitadas fueron realmente administrativas-legislativas.

Asimismo, la Asamblea de Representantes fue una institución con orientación democrática, debido a la forma de integración de sus miembros, que fue por medio de elecciones libres mediante el voto directo de la población; así como su composición pluripartidista, que contemplaba representantes electos por mayoría relativa y representación proporcional, asegurando con estos últimos la participación de los partidos políticos minoritarios en su conformación.

En suma, esta institución fue el primer paso firme hacia la gradual democratización de la vida política de la ciudad de México. Entendiendo por democratización la definición dada por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, en donde este término implica llevar a la práctica los principios de la democracia mediante normas y procedimientos concretos. Esto se puede traducir, entre otras cosas, en la creación de instituciones democráticas.<sup>13</sup>

Sin duda, la creación de la Asamblea de Representantes abrió la puerta hacia una paulatina y constante democratización del régimen político de la ciudad de México, que con las reformas políticas subsecuentes se vio profundizado.

### **7.3 Reforma de 1993**

En abril de 1992, el titular del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís, durante su comparecencia anual ante la II Asamblea de Representantes, presentó un conjunto de propuestas que contenían diez grandes consensos para abordar la reforma política, administrativa y económica de la capital. Entre estos temas se encontraba la *democratización*, en la cual se trataría de diseñar los cambios institucionales que aumentasen simultáneamente la gobernabilidad y el consenso. Camacho Solís, anunció la creación de una Mesa de Concertación para la

---

<sup>13</sup> O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *op. cit.*, pp. 21-25.

elaboración de una propuesta que defina la naturaleza del mejor gobierno local para la ciudad de México, y de sus necesarios sustentos democráticos.

En este contexto, se instaló la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal entre los partidos políticos y el gobierno de la ciudad, el 23 de octubre de 1992, con la participación de organizaciones sociales, asociaciones civiles, vecinales, instituciones académicas, así como los ciudadanos interesados en hacer propuestas para el mejoramiento de la forma de gobierno de la capital.<sup>14</sup>

Posteriormente, el 16 de abril de 1993, Camacho Solís vuelve a comparecer ante la Asamblea de Representantes para rendir su correspondiente informe anual de actividades. En esa ocasión y ante el Pleno de la Asamblea, expuso la propuesta oficial del gobierno para la reforma política del Distrito Federal.

No obstante, las comisiones de trabajo de la Mesa de Concertación seguían trabajando. Sus actividades se desarrollaron durante tres arduos meses de deliberaciones y consultas públicas, que dieron como resultado el *Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política para la Reforma Política del Distrito Federal*, presentado a la opinión pública el 22 de junio de 1993 en lo que sería la última sesión de la Mesa.<sup>15</sup>

Este documento fue aprobado y consensuado por todos los partidos políticos, excepto el PPS, y remitido al Presidente de la República para su revisión y posterior envío al Congreso de la Unión para su virtual aprobación.

Una vez aprobado el Decreto por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los Estados, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

---

<sup>14</sup> *Reglamento de la Mesa de Concertación, Agenda Básica, Convocatoria a la Audiencia Pública*, “Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México”, DDF, México, 1992.

<sup>15</sup> Publicado en el periódico *El Día*, el 23 de junio de 1993.

Esta reforma política marcó un hito en la historia de la capital del país en cuanto a los cambios realizados. Entre ellos destacaron los siguientes:

1. Se suprimió el Departamento del Distrito Federal, creándose en su lugar una administración pública local, con órganos de gobierno locales y representativos del Distrito Federal.
2. El gobierno capitalino quedó a cargo de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercerían tanto por sí como a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos, los cuales eran: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Con esto quedó claro que en el Distrito Federal seguiría existiendo el régimen político de excepción que ha prevalecido desde 1824, pero con la salvedad de que ahora participarían en su gobierno, aparte de los Poderes de la Unión, los órganos de gobierno del Distrito Federal.
3. Se facultó al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que reguló la organización y funcionamiento del gobierno de la ciudad capital. La naturaleza de este Estatuto se fundamentó en la nueva estructura del Distrito Federal. En virtud de ella, su regulación ya no es viable en una Ley Orgánica, y como tampoco se constituye como un estado más de la República, no puede otorgarse una Constitución local.
4. Por primera vez en la historia de la entidad, se contó formalmente con un órgano legislativo local, aunque con facultades restringidas, en materias expresamente señaladas por la Constitución. Entre las más importantes se encontraban la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, la ley de ingresos y la cuenta pública del Distrito Federal. Con esto último, se pretendió alcanzar un control más estricto del gasto gubernamental por parte de la Asamblea.
5. Se creó la figura de Jefe del Distrito Federal, como órgano ejecutivo local, con varias de las atribuciones que antes poseía el Presidente de la República.

6. Se estableció la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, en donde intervenía de manera importante la Asamblea de Representantes en todo el mecanismo de selección, que contaba con la ratificación de la propia Asamblea.
7. Se crearon los Consejos de Ciudadanos en las 16 delegaciones políticas, con funciones de gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o aprobación, de los programas de gobierno; la forma de integración de sus miembros fue por voto directo de la población; estos Consejos fueron pensados originalmente como un mecanismo de contrapeso a las autoridades delegacionales.
8. Se planteó la conformación de Comisiones Metropolitanas para la eficaz coordinación entre el Distrito Federal y su zona conurbana, en materias como transporte, basura, agua, drenaje, seguridad pública, protección al ambiente y ecología.

Es importante profundizar en algunos de los aspectos positivos que se ganaron con esta reforma. Como por ejemplo, la Asamblea de Representantes pasa de ser un órgano de reglamentación, promoción y gestoría, a ser una Asamblea Legislativa en importantes materias locales señaladas expresamente en la Constitución.

Con la reforma de 1993, se suprimieron a la Asamblea dos facultades importantes que la caracterizaron durante su primera etapa de gestión: a) se le suprimió la facultad reglamentaria, transfiriéndosela al Jefe del Distrito Federal; b) se le suprimió la facultad de promoción y gestoría entre la ciudadanía capitalina.

Otro aspecto importante de la reforma fue el complicado mecanismo de elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, que marcó una innovación en la forma de gobierno tradicional de la ciudad de México. Su fórmula contuvo rasgos de parlamentarismo mezclados con presidencialismo que la hicieron distinta y única. El hecho de que el Jefe del Distrito Federal saliera de un recinto legislativo y



perteneciera al partido ganador dentro de la Asamblea de Representantes, le dio su tinte parlamentarista; y que el Presidente fuera, finalmente, el que propusiera al Jefe del Distrito Federal de entre los diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal, marcó el rasgo presidencialista a la designación. No obstante que este mecanismo nunca se aplicó, sí marcó un paso importante hacia la democratización de una práctica institucional tan antigua como el propio Distrito Federal.

En el Distrito Federal desde su creación en 1824, ha prevalecido un régimen político de excepción, es decir, no es un estado autónomo como cualquier otro de la República, pero sí forma parte de la federación y en su territorio se realizan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de gobierno como en cualquier otro estado. Sin embargo, a partir de 1928, su gobierno quedó a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerció por conducto del órgano u órganos que determinase la ley respectiva, dicho órgano fue el Departamento del Distrito Federal y la ley respectiva fue la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Por tanto, de tener un gobierno dependiente del Ejecutivo Federal a cargo de un Departamento centralizado y burocratizado de la administración pública federal, se pasa con la reforma de 1993, a un gobierno local con órganos de gobierno locales en donde tienen participación importante la ciudadanía capitalina y los partidos políticos. De esta forma quedó suprimido el Departamento del Distrito Federal que fue creado en 1928.

Asimismo, con la reforma de 1993, son varias las facultades que se suprimieron al Presidente de la República para otorgárselas a los órganos de gobierno locales del Distrito Federal. A continuación sólo se señalarán algunas de las más significativas.

- El Presidente ya no podrá nombrar y remover libremente al encargado del gobierno del Distrito Federal.

- El gobierno del Distrito Federal quedó a cargo de los Poderes de la Unión -- ya no del Presidente de la República-- los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- Se le suprime al Presidente la facultad de nombrar al Procurador General de Justicia, facultad que pasa ahora al Jefe del Distrito Federal, con la aprobación previa del Presidente de la República.
- Se le suprime al Presidente la facultad de formular las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, facultad que pasa al Jefe del Distrito Federal.
- Se le suprime al Presidente la facultad de nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, facultad que pasa al Jefe del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Vale la pena subrayar que uno de los problemas que más han lacerado el camino hacia la democratización del país, e incluso propiciado el autoritarismo que caracterizó en el pasado inmediato al régimen político mexicano, fue precisamente el excesivo poder presidencial para intervenir en casi todos los aspectos de la vida política nacional. Una forma de contrarrestar este presidencialismo excesivo, fue precisamente acotando algunas de las facultades del presidente de la República. Sin duda, este fue uno de los aspectos de mayor avance democrático en el Distrito Federal que aportó la reforma política de 1993.

Por lo tanto, con base a las instituciones creadas con sentido democratizador que aportó la reforma política de 1993, se puede afirmar que dicha reforma marca un significativo avance democrático, en comparación a como se venía ejerciendo el gobierno en el Distrito Federal a partir de 1928.

Siendo una reforma pactada, fue originalmente pensada para aplicarse por etapas, las cuales fueron contempladas en los once artículos transitorios del Decreto de reformas.

La primera etapa se cumplió con la redacción del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en julio de 1994; la segunda se aplicó cuando entro en funciones la tercera ARDF en noviembre de 1994, con facultades legislativas; la tercera etapa se concretó en noviembre de 1995, con la elección de los consejos de ciudadanos delegacionales; la cuarta etapa que sería la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal en 1997 nunca se aplicó, debido a que se efectuó una nueva reforma política en 1996.

#### **7.4 Reforma de 1996**

Por consiguiente, debido a que la mayoría de los partidos políticos que participaron en la reforma, no quedaron completamente conformes con lo acordado, y aprovechando la entrada del nuevo gobierno federal, comenzaron los preparativos para una nueva reforma. En este sentido, la realidad política rebasó a la reforma.

Como siguiendo un proceso natural en el Distrito Federal, a los pocos días de haber tomado posesión de la Presidencia de la República Ernesto Zedillo, tuvo una reunión con los miembros de la Asamblea de Representantes, en donde el Presidente se pronunció porque la próxima reforma del Distrito Federal fuera profunda y definitiva.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Comida-reunión del presidente de la República con los integrantes de la ARDF*, efectuada en el Museo de la Ciudad de México, el 13 de diciembre de 1994.

Tomada esta declaración como el banderazo de salida para iniciar los preparativos de una nueva reforma, el Departamento del Distrito Federal publicó el 19 de diciembre de 1994 la convocatoria de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal.

El 23 de diciembre de 1994 el DDF instaló la Mesa de Discusión para la Reforma Política del Distrito Federal, convocando para tal efecto a las Cámaras de Senadores y de Diputados, a la Asamblea de Representantes y a los partidos políticos, para la organización de una agenda básica que desarrollaría los temas de interés general.

En las bases de organización, se señaló que el reglamento fijaría las normas y los foros para que organizaciones sociales, instituciones académicas, empresas y ciudadanos, pudieran participar mediante ponencias escritas o comparecencias directas.<sup>17</sup>

Las Mesas comenzaron sus trabajos el 24 de enero, concluyéndolos el 14 de marzo de 1995. En las 144 sesiones que se efectuaron en este lapso, se presentaron más de 600 ponencias que sirvieron de sustento para elaborar la reforma en curso.<sup>18</sup>

El 3 de junio de 1995, con ausencia del PAN, Oscar Espinosa Villarreal, Jefe del Departamento del Distrito Federal, clausuró los trabajos de la Mesa para la reforma política; asimismo, se tomó el acuerdo para que sus conclusiones pasaran con carácter de recomendaciones al Acuerdo Político Nacional, en donde se desarrollaría la reforma del Estado, cuya agenda prevería la instalación de una mesa especial para tratar la reforma política del Distrito Federal, que continuaría el examen de los temas pendientes y el desarrollo de los ya consensuados entre los partidos políticos.

---

<sup>17</sup> *Convocatoria de la Mesa para la reforma política del Distrito Federal*, editada por el DDF, 19 de diciembre de 1994.

<sup>18</sup> *Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal*, editado por el Comité Técnico de la Mesa y el Departamento del Distrito Federal, México, abril de 1995.

Es oportuno subrayar, que la reforma del Distrito Federal caminó paralelamente con la reforma electoral nacional auspiciada por la Secretaría de Gobernación. Es decir, dentro de la Mesa Central para la Reforma del Estado, conformada por la Secretaría de Gobernación, partidos políticos nacionales y los coordinadores de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión, se establecieron una serie de Mesas de trabajo en los diferentes rubros que contenía la Agenda para la Reforma del Estado. Una de esas Mesas fue para la Reforma del Distrito Federal.

El 27 de octubre de 1995, se firmó el Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal entre la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes, las dirigencias de los partidos en el Distrito Federal: PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN y las Comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.<sup>19</sup>

Por consiguiente, el 15 de abril de 1996, como resultado de los trabajos de la Mesa para la reforma Electoral y la Mesa para la reforma del Distrito Federal, se dan a conocer las conclusiones alcanzadas entre las dirigencias de los partidos políticos nacionales PRI, PRD y PT, la Secretaría de Gobernación y las demás autoridades que participaron en la discusión; se establecieron 118 reformas: 27 constitucionales, 79 legales y 12 acuerdos para el Distrito Federal.<sup>20</sup>

Esto permitió que el 25 de julio, en Palacio Nacional, el presidente Ernesto Zedillo suscribiera con los dirigentes de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión: PRI, PAN, PRD y PT, el Proyecto de Iniciativas para la Reforma Constitucional en Materia Electoral y del Distrito Federal.

---

<sup>19</sup> *Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal*, “El Nacional”, México, 28 de octubre de 1995, p. 16.

<sup>20</sup> *Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT, en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal*, “El Financiero”, México, 22 de abril de 1996, pp. 52- 53.

Posteriormente, el 31 de julio y 1 de agosto de 1996, en un proceso inédito en la historia del país, la Cámara de Diputados y el Senado de la República respectivamente, aprobaron por unanimidad la iniciativa de ley.<sup>21</sup>

En suma, con la reforma de 1996, se efectuaron varios cambios a la forma de gobierno de la ciudad de México. Entre estos se encuentran facultades que se suprimieron al Presidente de la República para otorgárselas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Entre lo más significativo de estos cambios, se encuentran los siguientes.

- Antes el Presidente de la República participaba en la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, ahora esta facultad pasa a los habitantes de la capital y se establece que se elegirá al Jefe de Gobierno por medio de votación universal, libre, directa y secreta.
- Anteriormente el Jefe del Distrito Federal nombraba a los delegados políticos con la aprobación de la Asamblea de Representantes. Ahora se elegirán en forma universal, libre, directa y secreta a partir del año 2000.
- Se otorgaron mayores facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre éstas destaca la de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno y el artículo 116 constitucional.
- Asimismo, la Asamblea Legislativa tendrá la facultad de nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Anteriormente el Presidente de la República podía delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública. Ahora será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal por mandato

---

<sup>21</sup> Las reformas constitucionales aprobadas para el Distrito Federal, fueron publicadas en el “Diario Oficial”, el 22 de agosto de 1996.

constitucional, quien ejercerá las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

- Antes el Presidente de la República podía iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa, ahora no.<sup>22</sup>

En suma, la reforma de 1996 disminuyó sensiblemente las facultades del Presidente de la República en importantes aspectos para la vida política de la ciudad de México, marcando un evidente avance democrático.

En julio de 1997, por primera vez en la historia del Distrito Federal y desde su creación en 1824, se eligió por medio del voto libre, directo y secreto de la población capitalina al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, resultando triunfador un candidato de oposición.<sup>23</sup> Asimismo, en el año 2000, se eligieron por medio del voto directo de la población a los 16 Jefes Delegacionales, marcando un importante avance democrático y realizándose una añeja petición de los partidos políticos de oposición.

Se espera que la elección directa del Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales, sea un factor que revitalice la política de la ciudad de México, no sólo porque amplió significativamente los cauces de participación ciudadana, sino además, porque obliga a los gobernantes a rendir cuentas ante la ciudadanía que los eligió, renovándose el acuerdo con cada elección; así también, coloca a los partidos políticos en un marco de mayor competencia y responsabilidad, lo que podría traducirse en un futuro cercano en un incentivo directo para elevar la calidad de la gestión gubernativa.

---

<sup>22</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 122.

<sup>23</sup> Triunfó Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática. Además, el PRD ganó la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, triunfando en 38 distritos electorales de un total de 40 en que se divide el Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se constituye como un órgano semilegislativo de representación popular, debido a que no se erige como Congreso local con plenas facultades y no puede expedir ni reformar el Estatuto de Gobierno.

Recordemos que tanto en la reforma de 1993 como en la de 1996, se desarrolló una ardua negociación entre el gobierno y los partidos políticos, previo a su aprobación formal en el Congreso, que se constató a través de las Mesas de Trabajo que se instalaron respectivamente.

Esto fue posible, debido al creciente fortalecimiento que ha tenido la oposición en el Distrito Federal a partir de la reforma política de 1987. Lo que les permitió, posteriormente, poder sentarse a negociar con el gobierno con la suficiente fuerza para impulsar demandas; lo anterior se demuestra, sobre todo, con la negociación de la reforma constitucional de 1996, la cual finalmente se aprobó por unanimidad en el Congreso de la Unión.

Tanto en la reforma de 1993 como en la de 1996, se pone de manifiesto el valor de los pactos o acuerdos para concretar las reformas, que dejan la puerta abierta para continuar con el proceso de democratización en la ciudad de México.

Por lo tanto, el proceso de reforma política del Distrito Federal que contempla tres etapas fundamentales: 1987, 1993 y 1996, es una prueba concreta de construcción de instituciones con un sentido democratizador. Entre estas instituciones destacan principalmente: la creación de la ARDF (1987); la creación de los Consejeros Ciudadanos y el otorgamiento de facultades legislativas a la ARDF (1993); y la elección directa del Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales (1996).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> No obstante, que los Consejeros Ciudadanos fueron creados con la reforma política de 1993 y electos en noviembre de 1995, con la reforma política de 1996 desaparece explícitamente dicha figura. Posteriormente, en el Decreto de reformas a diversas leyes, entre ellas el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicadas en el Diario Oficial el 22 de noviembre de 1996, se estableció en el artículo tercero transitorio, que se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal, con ello quedaron suprimidos definitivamente dichos Consejeros.



Finalmente, de tener en 1987 un gobierno a cargo del Presidente de la República, se pasa en 1996 a un gobierno local a cargo de los Poderes de la Unión en concurrencia con los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

En suma, con base al análisis realizado a las reformas políticas del Distrito Federal de 1987, 1993 y 1996, podemos afirmar que el régimen político de la ciudad de México transita por un proceso de democratización. Las instituciones creadas con una orientación democrática durante ese periodo, constatan el cambio de las reglas para el ejercicio y obtención del poder político. Por lo tanto, con las reformas de 1993 y 1996, el Distrito Federal cambió su régimen político a uno más democrático.

## **7.5 El Seminario de Especialistas**

Sin embargo, los partidos y las autoridades locales no quedaron totalmente satisfechas con lo alcanzado, y una vez celebradas las elecciones para elegir por primera vez en la historia de México, al gobernante de la Ciudad de México con la denominación de Jefe del Distrito Federal en julio de 1997, y resultando triunfador un candidato de oposición al partido oficial: Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se instrumentaron las primeras acciones del gobierno electo, que entre ellas fue convocar el 26 de febrero de 1998 a la conformación de la Mesa Central para la Reforma Política del Distrito Federal, con representantes de todos los partidos políticos nacionales presentes en la Asamblea Legislativa.<sup>25</sup>

Se establecieron simultáneamente tres mesas de trabajo: a) la mesa 1 para consensuar la ley electoral; b) la mesa 2 para consensuar la ley de participación ciudadana; y c) la mesa 3 para consensuar la organización jurídica y política del

---

<sup>25</sup> Ortiz Pinchetti, José Agustín y Vargas Solano, Néstor, *La participación ciudadana en la reforma política del DF y la experiencia del seminario de especialistas*, en “Diálogo y Debate de Cultura Política”, revista trimestral, núms. 5 y 6, julio-diciembre, México, 1998, p. 59.

Distrito Federal. Asimismo, se incluyó en cada mesa un representante de la sociedad civil con el carácter de secretario técnico, encargado de ejercer la facilitación y elaborar la relatoría del proceso.<sup>26</sup>

Entre los objetivos que acordaron gobierno y partidos políticos fue lograr un conjunto de acuerdos para la realización de una reforma política integral por consenso. Las mesas de trabajo celebraron cerca de 132 sesiones, logrando 219 acuerdos en más del 80 por ciento de los temas agendados en principio.<sup>27</sup>

No obstante, no se pudo estructurar una propuesta integral y no se completaron las discusiones de algunos de los temas más importantes, ni hubo acuerdos en la totalidad de ellos. Asimismo, la agenda política del último trimestre de 1998 no permitió elevar a la consideración del Congreso de la Unión las propuestas acordadas. Por consiguiente, la Mesa Central de la Reforma y el gobierno del DF, para acelerar el proceso de reforma y no dejarlo incompleto durante el periodo de la primera Jefatura de Gobierno de la ciudad, decidió instruir a los secretarios técnicos de las tres mesas de trabajo para que convocaran a un grupo de académicos expertos en los temas de la estructura política y jurídica del DF.<sup>28</sup>

Para cumplir con este mandato, los secretarios técnicos de las tres mesas de trabajo: Manuel González Oropeza, José Agustín Ortiz Pinchetti y Jaime González Graff, convocaron a un grupo de especialistas para organizar el *Seminario para la Reforma Política Integral del Distrito Federal*. Estos especialistas fueron: Ignacio Marván Laborde, Jaime Cárdenas Gracia, Luisa Béjar, Flavio Galván, Gregorio Galván, María del Refugio González, Juan Gonzáles Alcántara y Carrancá, Oscar González

---

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>28</sup> *Idem.*

Graff, Beatriz Magaloni, Antonio Rodríguez, Alberto Székely, Clemente Valdés y Emilio Zebadúa.<sup>29</sup>

Entre los objetivos de este Seminario se encontraban: a) consensuar una propuesta completa sobre la reforma política del DF, profunda, integral y definitiva; y b) propiciar la aprobación del gobierno del DF y los partidos con representación en la ALDF y en el Congreso de la Unión.<sup>30</sup>

El Seminario trabajó de julio a septiembre de 1998, se analizó de forma rigurosa las actas de las mesas de reforma y pudo extraerse así las principales líneas de consenso entre los partidos, así como las opiniones mayoritarias de los representantes. Además se acudió al análisis de los más representativos documentos presentados por las organizaciones ciudadanas. Se cotejaron las opiniones con la legislación vigente y así darles cohesión en una propuesta integral.<sup>31</sup>

Finalmente, después de un amplio y riquísimo debate, el Seminario alcanzó a elaborar 91 propuestas, que fueron presentadas ante la Mesa Central de la Reforma Política del Distrito Federal el 9 de octubre de 1998.<sup>32</sup>

Considerando que estas 91 propuestas consensuadas son la continuación y culminación de los trabajos realizados por las tres mesas para la reforma política del Distrito Federal anteriormente señaladas, a continuación se enumeran algunas de las más significativas propuestas de este Seminario.

- Que el Distrito Federal cuente con su propia Constitución local.

---

<sup>29</sup> Para corroborar todo este proceso, ver a González Oropeza, Manuel, *Digesto Constitucional Mexicano, La Constitución del Distrito Federal, op. cit.*, pp. 81-86.

<sup>30</sup> Ortiz Pinchetti y Vargas Solano, *op. cit.*, p. 61.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> El texto completo de las 91 propuestas se encuentra en *Anexo, Propuestas Ciudadanas para la Reforma Política del DF*, contenido en "Diálogo y Debate de Cultura Política", revista trimestral, núms. 5 y 6, julio-diciembre, México, 1998, pp. 290-304.

- Que la Constitución del DF quede a cargo de la ALDF actuando en calidad de Constituyente.
- Que el gobierno del Distrito Federal cuente con las mismas facultades que los gobiernos de los estados.
- Que se elimine la facultad del Congreso de la Unión de legislar en lo relativo al régimen interior del DF.
- Que se elimine la facultad del Ejecutivo Federal de determinar los montos de endeudamiento para el DF, y de la Cámara de Diputados de aprobar los mismos.
- Que se elimine la facultad del Senado de remover al Jefe de Gobierno del DF, y de nombrar, a propuesta del Ejecutivo Federal, a un sustituto.
- Que el territorio del DF esté dividido en demarcaciones municipales, que gocen de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Que cada demarcación municipal cuente con un Cabildo, constituido por el Alcalde y un número de concejales de acuerdo a la población de la demarcación.
- Que la Asamblea Legislativa apruebe los montos de endeudamiento de la entidad.
- Que la Asamblea Legislativa pueda iniciar juicio político al Jefe de Gobierno.
- Que se otorgue al Jefe de Gobierno la facultad de nombrar al jefe de la policía, y proponer el nombramiento del Procurador General de Justicia a la Asamblea Legislativa.
- Que el Jefe de Gobierno tenga facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión.
- Que se establezca un Tribunal Constitucional para la solución de conflictos entre los poderes de la entidad y los órganos de gobierno de las demarcaciones.

- Que el Distrito Federal cuente con un régimen local de responsabilidad de servidores públicos y de juicio político y con un sistema de rendición de cuentas.
- Que el Consejo General sea el órgano máximo de dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Que se instituya un Tribunal Electoral de plena jurisdicción, permanente, independiente y profesionalmente especializado.
- Que se elimine la cláusula de gobernabilidad en la integración de la ALDF.
- Que la duración en el cargo de los Alcaldes y los Concejales de las demarcaciones municipales sea de seis años sin posibilidad de reelección, o de tres años con la posibilidad de una sola reelección.
- Que los ciudadanos del DF puedan ser postulados para cargos de elección popular en forma independiente a los partidos políticos.
- Que se reduzcan las campañas electorales a no más de 60 días, y la de Jefe de Gobierno a 75 días.
- Que se reglamente en una nueva Ley de Participación Ciudadana los siguientes instrumentos: el plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, audiencia pública, revocación del mandato, destitución del cargo, iniciativa popular, colaboración ciudadana e instancia de quejas y denuncias.
- Que la nueva Ley de Participación Ciudadana encauce y canalice la participación a través de la integración de Consejos Consultivos de participación ciudadana.
- Que se integre un Consejo Consultivo de participación ciudadana para actuar frente al Jefe de Gobierno y un Consejo Consultivo para actuar frente a los Cabildos de cada una de las demarcaciones territoriales.
- Que la Asamblea Legislativa convoque a las organizaciones ciudadanas y a los ciudadanos en general para designar a los integrantes de los Consejos. Que consulte con los Cabildos para hacer la designación. Que dichos

integrantes no estén afiliados a partido político alguno ni a agrupaciones políticas nacionales.

- Que los integrantes de dichos Consejos permanezcan en su encargo por tres años debiendo ser sustituidos por mitad, y que desempeñen el encargo a título honorífico.
- Que en cada una de las demarcaciones territoriales se establezcan Comités Vecinales, los cuales actuarán como órganos de participación ciudadana.
- Que la participación de los ciudadanos en los Comités Vecinales sea voluntaria y que sus miembros no reciban remuneración alguna. Que la elección de los Comités Vecinales sea por voto directo de la población para un periodo de tres años, y que ni los partidos políticos ni las asociaciones políticas nacionales puedan participar en esas elecciones.<sup>33</sup>

El conjunto de las anteriores propuestas no recibió el apoyo suficiente para llevar ante el Congreso de la Unión el proyecto de reformas, quedando dicho documento como un testimonio y antecedente de los trabajos realizados sobre la reforma política del Distrito Federal.

## **7.6 Reforma de 1999**

En su lugar, el debate se centró en torno a la naturaleza política que deberían tener las demarcaciones territoriales o Delegaciones políticas, debido a que la Constitución señalaba que la primera elección directa de los delegados políticos debería realizarse en el año 2000, es por ello la premura en su discusión para definir las facultades y competencias que deberían tener dichos órganos de acuerdo a su nueva denominación electiva.

---

<sup>33</sup> El texto completo de estas propuestas fue también publicado en el periódico *La Jornada*, en la sección *Perfil*, del 3 de diciembre de 1998.

Reviste particular importancia la iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno aprobada por la Asamblea Legislativa, en donde se propuso que las Delegaciones pasaran a ser organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio llamadas alcaldías, similares a los actuales municipios pero no iguales. Asimismo, que a cargo de la titularidad de las demarcaciones territoriales se eligieran cuerpos colegiados, es decir, la creación de Concejos de Gobierno en cada una de las Delegaciones políticas, presididos por un Alcalde, que sería el que encabezara la planilla ganadora, elegidos por el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, e introduciendo también el principio de representación proporcional en su integración, cuya duración del mandato fuera de tres años sin posibilidad de reelección inmediata; asimismo, se propuso que los Consejos de Gobierno tuvieran la facultad de iniciativa de ley ante la Asamblea Legislativa en lo relativo a la administración pública de la Alcaldía respectiva.<sup>34</sup>

Dicha iniciativa, una vez aprobada por el pleno de la Asamblea Legislativa fue presentada ante la Cámara de Diputados el día 13 de septiembre de 1999 para su estudio y revisión. La iniciativa fue turnada a la Comisión del Distrito Federal donde se realizaron algunas modificaciones antes de presentarla ante el pleno, entre las que destacan las siguientes: a) la administración pública contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se denominará concejo político-administrativo; b) los consejos político-administrativos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, introduciéndose también el principio de representación proporcional; c) los consejos político-administrativos funcionarán como órganos colegiados y sus resoluciones se tomarán por mayoría; cada consejo político contará con un presidente; d) la denominación final de cómo llamar a las demarcaciones territoriales y al presidente del consejo-político de cada una de ellas, lo deja para ser definido en la ley correspondiente, o sea, en la ley orgánica de la administración

---

<sup>34</sup> *Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa, 7 de septiembre de 1999, México.

pública del DF; e) las demarcaciones territoriales, no podrán ser consideradas órganos desconcentrados ni entidades descentralizadas, sino como una figura específica creada solamente para el DF.<sup>35</sup>

La Cámara de Diputados aprobó por la mayoría de sus miembros la iniciativa de ley en sesión celebrada el 23 de septiembre de 1999, turnándola a su vez para su estudio y dictamen al Senado de la República.

El Senado de la República recibió y ordenó turnar a comisiones la iniciativa de ley enviada por la Cámara de Diputados, en sesión celebrada el 24 de septiembre del mismo año.

Asimismo, el 21 de septiembre de 1999 los senadores Eduardo Andrade Sánchez, Héctor Ximénez González y Víctor Hugo Islas Hernández, pertenecientes al grupo parlamentario del PRI, presentaron ante el Senado de la República dos iniciativas relativas a las demarcaciones territoriales. La primera proponía la reforma de varios artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la que determinaba que al frente de los órganos político-administrativos estuviese un titular, unipersonal, elegido de forma universal, libre, secreta y directa, señalando duración, requisitos para ser titular, regulación de ausencias temporales y absolutas y separación del cargo.

La segunda iniciativa de los senadores del PRI, contenía también reformas al Estatuto de Gobierno en lo concerniente a la competencia de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, las facultades de los titulares de dichos órganos, la responsabilidad de dichos titulares, el aspecto patrimonial de los órganos y la instauración de un Consejo de Gobierno y Hacienda del Distrito Federal.

---

<sup>35</sup> *Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 23 de septiembre de 1999, México.



La minuta de la Cámara de Diputados y las iniciativas de los senadores fueron objeto de un dictamen en conjunto elaborado por las Comisiones Unidas del Distrito Federal y Estudios Legislativos del Senado de la República. En donde se determinó que la titularidad unipersonal de las Delegaciones era la opción más factible para mantener la gobernabilidad de la ciudad y hacer posible de inmediato la elección de dichos titulares en el año 2000, tomando en consideración el apremio de los tiempos en los procesos electorales del Distrito Federal. Asimismo, se mantuvo el carácter desconcentrado con facultades delegadas para los órganos político-administrativos o Delegaciones políticas.<sup>36</sup>

La Cámara de Senadores aprobó el 7 de octubre de 1999, el dictamen del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya minuta remitió a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión.

El mismo 7 de octubre fue recibido en la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto de reformas y adiciones, turnándose a la Comisión del DF para su estudio y dictamen.

Entre lo más destacado del Proyecto se encuentra lo siguiente:

- Que los órganos político-administrativos se denominarán “Delegaciones”, cuyo número, ámbito territorial e identificación nominativa serán definidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Que al frente de las Delegaciones estará un titular, denominado genéricamente “Jefe Delegacional”, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, sin posibilidad de reelección inmediata.
- Se especifica el régimen de las ausencias del Jefe Delegacional, y se determinan las causas graves y el procedimiento para remover a los Jefes Delegacionales.

---

<sup>36</sup> *Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 7 de octubre de 1999, México.

- Destacan disposiciones que regulan las relaciones entre los órganos de gobierno del DF y los Jefes Delegacionales, tales como que éstos últimos deberán observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y las demás autoridades jurisdiccionales. Asimismo, se precisan los ámbitos de competencia material de las Delegaciones.

Por consiguiente, los diputados integrantes de la Comisión del Distrito Federal consideraron que la responsabilidad unipersonal de los titulares de las Delegaciones políticas del Distrito Federal no es un tema cuya discusión esté concluida. Siendo necesario mantener la estabilidad y unidad de la Administración Pública del Distrito Federal y hacer posible la elección de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en el año 2000.

Por las razones expuestas y con base en la valoración que se realizó al Proyecto de Decreto remitido por el Senado de la República, la Comisión del Distrito Federal sometió a la consideración del Pleno de la Cámara la aprobación de dicho Proyecto.

Por lo tanto, el Proyecto de Decreto de reformas a diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fue aprobado por la Cámara de Diputados el 12 de octubre de 1999,<sup>37</sup> y remitido al Presidente de la República para su publicación, que se verificó el 14 de octubre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, siendo el texto que actualmente rige al Distrito Federal.

---

<sup>37</sup> *Dictamen que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 12 de octubre de 1999, México.

## **7.7 Proyecto de Reforma de 2001**

Ahora bien, una de las más significativas propuestas de reforma política para el Distrito Federal de tiempos recientes, fue la Iniciativa de Ley donde se propone reformar y adicionar los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política Mexicana referentes al Distrito Federal, presentada por 62 diputados de la Asamblea Legislativa ante el pleno de ese recinto el 8 de noviembre de 2001.

Llama la atención, que esta iniciativa contó con el consenso de todas las fuerzas políticas al interior de la Asamblea Legislativa, lo cual fue el resultado de aproximadamente nueve meses de arduos trabajos entre los legisladores, así como consultas con diversos sectores sociales y asesorías con especialistas.

La Iniciativa de Ley fue aprobada por el pleno de la Asamblea Legislativa y enviada a la Cámara de Diputados, ordenándose turnarla a comisiones para su estudio y dictamen el 14 de noviembre del 2001.

Algunos de los aspectos más sobresalientes que contenía la iniciativa, son los siguientes:

- Se establece en el primer párrafo del artículo 122 constitucional la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior; asimismo, señala que su gobierno estará a cargo de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local. (Actualmente la Constitución incluye a los poderes federales como encargados del gobierno del Distrito Federal, junto con los órganos locales).
- Se faculta a la Asamblea Legislativa para elaborar y reformar el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. (Actualmente dicha facultad es del Congreso de la Unión, y se le llama Estatuto de Gobierno a ese ordenamiento jurídico).

- Se faculta a la Asamblea Legislativa para aprobar el endeudamiento público del gobierno local y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo. (Actualmente ésta facultad la tiene el Congreso de la Unión).
- Se plantea invertir el sistema de distribución de competencias. Por lo tanto, se faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en todas las materias referentes al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso de la Unión. (El sistema actual es exactamente al revés, la Asamblea solo puede legislar en las materias expresamente señaladas por la Constitución federal).
- Se faculta al Congreso de la Unión para dictar las disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los Poderes Federales en el Distrito Federal y sus relaciones con las autoridades locales; además, se prohíbe a estas últimas dictar normas y ejecutar actos que afecten el ejercicio de los Poderes Federales.
- Se propone que la Asamblea Legislativa participe en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados; y que pueda iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. (Actualmente no participa en la reformación de la Constitución, y solo puede iniciar leyes o decretos ante el Congreso en materias relativas al Distrito Federal).
- Se propone la creación de un Consejo de Delegados Políticos, presidido por el Jefe de Gobierno, con el propósito de coordinar las políticas territoriales.
- Se faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de seguridad pública, incluyendo la creación de cuerpos de seguridad local. (Actualmente dicha facultad la ejerce el Congreso de la Unión).
- Continúa el Presidente de la República a cargo de la fuerza pública en el Distrito Federal. Sin embargo, el nombramiento del servidor público encargado del mando directo de dicha fuerza, lo haría el Jefe de Gobierno,

previo acuerdo con el Presidente. (Actualmente, corresponde hacer dicho nombramiento y remoción al Presidente de la República, a propuesta y solicitud respectivamente del Jefe de Gobierno).

- Se faculta al Jefe de Gobierno para hacer el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con la ratificación de la Asamblea Legislativa; la remoción la hace el mismo Jefe de Gobierno libremente. (Actualmente dicho nombramiento y remoción lo realiza el Jefe de Gobierno, pero con la aprobación del Presidente de la República).<sup>38</sup>

Esta iniciativa de reformas constitucionales perseguía como propósito fundamental, establecer con mayor claridad la definición de ámbitos de competencia entre el gobierno federal y el local en el territorio del Distrito Federal; otorgando autonomía al gobierno local pero limitada, y garantizando a los Poderes Federales su funcionamiento seguro y eficaz. Todo ello inspirado en la naturaleza del Distrito Federal como sede de los poderes federales y capital de la República, conservando un régimen jurídico especial al interior de su gobierno.

Posteriormente, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados aprobaron la iniciativa, realizando mínimas modificaciones de precisión y aclaración que no cambiaron el sentido original de la reforma. Enviando su dictamen al Pleno de la Cámara, quienes a su vez discutieron y aprobaron el texto en sesión celebrada el 14 de diciembre de 2001, acordándose turnar la Minuta que contenía el Proyecto de Decreto al Senado de la República.<sup>39</sup>

Meses después, en sesión celebrada el 11 de septiembre de 2002, las Comisiones Unidas del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la

---

<sup>38</sup> *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa, 8 de noviembre de 2001, México.

<sup>39</sup> *Dictamen a la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política Mexicana*, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 14 de diciembre de 2001, México.

Cámara de Senadores, resuelven desechar en su totalidad la Minuta enviada por la Cámara de Diputados.

Por consiguiente, el 1 de octubre de 2002, el Pleno de la Cámara de Senadores resolvió desechar en su totalidad la Minuta que contenía la Iniciativa de reformas constitucionales.<sup>40</sup>

En términos generales, el dictamen de la Cámara de Senadores fundó su rechazo en dos resolutivos:

- a) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión. Tal competencia esta claramente establecida por los artículos 71 y 135 de la Constitución.
- b) Con la aprobación de esta Minuta quedarían restringidos y limitados los Poderes Federales ante los órganos de gobierno del Distrito Federal, rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Las reformas propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de gobierno legislativo, administrativo y judicial del Distrito Federal, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales, por lo que no debe ser aprobada.

Con el fin de profundizar en los anteriores argumentos, a continuación se desarrollan en forma sintetizada algunos de los señalamientos más relevantes del Dictamen de rechazo del Senado.

Las Comisiones dictaminadoras del Senado, señalaron que el artículo 71 de la Constitución federal indica clara y expresamente quiénes tienen competencia para presentar Iniciativas ante el Congreso de la Unión. Esta competencia se le confiere

---

<sup>40</sup> *Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política Mexicana*, Diario de los Debates del Senado de la República, 1 de octubre de 2002, México.

exclusivamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Por lo que concluyen que dicha facultad no le fue otorgada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en ningún caso.

Asimismo, agregaron, que de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de leyes relacionadas con el Distrito Federal. De tal manera, que conforme a esta facultad la Asamblea Legislativa no puede presentar iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución, porque cualquier propuesta de reformas a la Constitución, no es una Iniciativa meramente para el Distrito Federal, sino que adquiere de inmediato carácter Federal. Por tanto, las materias propias del Distrito Federal sobre las cuales puede expedir leyes el Congreso de la Unión, como órgano legislativo competente, son las indicadas en el artículo 122 apartado A fracciones de la I a la V, que señalan cuáles son las materias propias del Distrito Federal y, en consecuencia, las que pueden dar origen a las Iniciativas que en su caso presente la Asamblea Legislativa en estas materias. En suma, las iniciativas que con relación al Distrito Federal puede presentar la Asamblea Legislativa ante el Congreso de la Unión, son únicamente las señaladas en el artículo 122 apartado A antes mencionado.

Así también, se señaló en el Dictamen del Senado, que es claro que en el Distrito Federal concurren materias que son competencia de los Poderes de la Unión y competencias o actos de gobierno que son de la incumbencia exclusiva de los órganos de gobierno del Distrito Federal y de sus habitantes. Las adiciones o reformas a la Constitución Política, así como la modificación a la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal y, en general, casi todo el contenido de las adiciones y reformas propuestas por la Asamblea Legislativa, de ninguna manera pueden calificarse como materias que sean de la sola incumbencia interna del Distrito Federal, ya que todo lo relacionado con los Poderes Federales y el lugar en

donde éstos residen y desde donde cumplen sus funciones, es de la incumbencia y competencia de toda la Federación.<sup>41</sup>

No obstante lo anterior —se agrega en el Dictamen— la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al presentar la Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, propuso lo siguiente:

- Que en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, que en su caso expediría la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se les señalen a los Poderes Federales el ámbito de competencia que a estos les corresponde en el Distrito Federal. Conforme a esta propuesta, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quedaría por encima del Congreso de la Unión, pretensión que no puede ser aprobada por la Cámara de Senadores, en la medida en que con esta decisión quedaría desnaturalizado el Distrito Federal y virtualmente desaparecería con este carácter.
- Que se cambie el régimen de competencias que actualmente gobierna las relaciones entre la Federación y el Distrito Federal. Se quiere que la competencia del Gobierno del Distrito Federal sea original y la competencia de los Poderes de la Unión sea derivada. De aceptarse esta regla de competencia las autoridades locales quedarían por encima de los Poderes Federales, y la competencia original o soberanía dejaría de ser de la Federación respecto al Distrito Federal para que quedara en manos de las autoridades locales, lo que equivale a desaparecer el Distrito Federal, para que esta Entidad pasara a ser un Estado de la Federación y, en consecuencia se haría necesario encontrar un nuevo espacio territorial para establecer el Distrito Federal, o bien cambiar la naturaleza del Estado Mexicano.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> *Diario de los Debates del Senado de la República*, 1 de octubre de 2002, *op. cit.*

<sup>42</sup> *Ibid.*



Por tanto —se concluye en el Dictamen— actualmente la competencia original sobre el Distrito Federal le compete a la Federación, por lo que es a ésta a la que le corresponde señalar al Gobierno del Distrito Federal cuál es la competencia que se le confiere al mismo y no al contrario.

En consecuencia, el Senado acordó devolver la Minuta que contiene la Iniciativa con Proyecto de Decreto a la Cámara de Diputados, para los efectos legales a que haya lugar.

Finalmente, el 7 de noviembre de 2002, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una demanda de controversia constitucional donde se impugna el dictamen del Senado por considerar que los argumentos que se exponen son una violación directa de la competencia constitucional de la Asamblea Legislativa a su derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, derecho establecido en el artículo 122, apartado B, base primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Federal.

Por su parte, la Cámara de Diputados turnó nuevamente la Minuta con Proyecto de Decreto devuelta por el Senado a Comisiones para su estudio y resolución, donde el 12 de febrero de 2003 se emitió otro dictamen en el que se reiteran todos los términos del anterior, siendo también aprobado.

Por consiguiente, la decisión final sobre la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal, que transforma sensiblemente el régimen jurídico en el Distrito Federal, aún está por tomarse.

## CAPÍTULO VIII

### **ESCENARIOS SOBRE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

En el presente capítulo, se proponen tres escenarios diferentes sobre posibles reformas políticas a la ciudad de México, con el fin de presentar alternativas de solución a la problemática política y administrativa que padece actualmente la capital del país.

El primer escenario, otorga mayor autonomía política a los órganos de gobierno del Distrito Federal y las delegaciones políticas, manteniendo el carácter desconcentrado de estas últimas.

El segundo escenario, propone la conversión del Distrito Federal en ciudad-estado, siguiendo el modelo de Berlín, Bremen, Hamburgo y Viena en Alemania y Austria respectivamente. Esto es, que la ciudad de México se transforme en un estado más de la federación, asumiendo al mismo tiempo el carácter de municipio y capital de la república, donde los poderes federales convivan en el mismo territorio con los poderes estatales y municipales; todo ello, bajo una estricta distribución de competencias asentado en la Constitución federal y leyes complementarias.

El tercer escenario y último, propone la creación de un gobierno metropolitano, que gobierne a toda la zona metropolitana resultante de la unión del Distrito Federal con los municipios conurbados del Estado de México, que presentan en realidad un continuo urbano integral de gran metrópoli, con una población de aproximadamente 20 millones de habitantes; la cual presenta problemas sociales y administrativos alarmantes, en cuanto dotación de servicios públicos, que amenazan con desquiciar a la ciudad de México.

## **8.1 Mayor Autonomía a los Órganos de Gobierno del DF**

En la siguiente propuesta de reforma, sólo se señalarán los cambios necesarios en el actual marco jurídico para el Distrito Federal. Lo no indicado se entiende seguirá vigente en todo lo que no se contraponga con los cambios propuestos.

Es conveniente aclarar, que la siguiente propuesta alternativa se suma a la gama de propuestas que han venido presentando en los últimos años los partidos políticos, autoridades federales y del Distrito Federal con respecto a la reforma política de la ciudad de México. Con base a estas, se trató de armar una propuesta congruente con el status especial que goza actualmente la ciudad de México como sede de los poderes federales y capital de la República, en donde se buscó aumentar las facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal, respetando la independencia y autonomía de los poderes federales; todo ello, en congruencia con un régimen democrático y de acuerdo a las bases que establece la Constitución General para el funcionamiento del Estado Federal Mexicano.

### **8.1.1 De las bases de organización del gobierno**

- Seguirá vigente en toda su extensión el artículo 44 Constitucional, que señala principalmente que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Por consiguiente, seguirá existiendo un régimen especial de gobierno para el Distrito Federal dada su naturaleza jurídica.
- Por lo tanto, el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los órganos de gobierno locales: legislativo, ejecutivo y judicial, así como de los Poderes Federales en las materias expresamente señaladas por la Constitución General y demás leyes federales y locales.

- Se considera al Distrito Federal como entidad federativa y parte integrante de la federación con personalidad jurídica y patrimonio propio, de acuerdo al artículo 43 Constitucional y al artículo 2° del Estatuto de Gobierno.
- Se propone que el Congreso de la Unión establezca en la Constitución Federal las bases generales para la distribución de competencias entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal. Por consiguiente, que se enumeren claramente en la Constitución las facultades a que tiene derecho la federación en la ciudad de México, y lo no señalado se entienda reservado a los órganos de gobierno del Distrito Federal. Todo ello, siguiendo el criterio ya establecido por el artículo 124 Constitucional para la distribución de competencias entre la federación y los estados federados.
- Se prohíbe expresamente a los órganos de gobierno del Distrito Federal, establecer normas y ejecutar actos que afecten el ejercicio de los Poderes Federales.
- Son órganos de gobierno y autoridades del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

### **8.1.2 De la Asamblea Legislativa**

- Que se establezca en la Constitución General que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá la facultad para emitir y reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para lo que se requerirá de la votación aprobatoria de las dos terceras partes del total de miembros que integran la Asamblea. Debiendo ceñirse estrictamente a las bases generales establecidas en la misma Constitución para el contenido de dicho Estatuto.

- Que se señale expresamente en la Constitución las materias en las que tendrá derecho a legislar el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, y lo no conferido o enumerado se entienda reservado a la Asamblea Legislativa.
- Que se establezca en la Constitución que la Asamblea Legislativa podrá aprobar los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del gobierno del Distrito Federal, así como supervisar el ejercicio de dichos recursos. Todo ello, siguiendo las bases establecidas en la Constitución Federal sobre este tema para los estados miembros (artículo 117, frac. VIII). Con esto se pretende dotar al gobierno local de la autonomía financiera necesaria para hacer frente a las necesidades de inversión de la ciudad de México. Asimismo, será necesario que la Asamblea Legislativa señale en el Estatuto de Gobierno, los límites de endeudamiento que podrá contraer el gobierno local.
- Que la Asamblea Legislativa pueda legislar en materia de seguridad pública para el Distrito Federal.
- Que la Asamblea Legislativa tenga facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en cualquier materia ante el Congreso de la Unión.
- Que se elimine la “cláusula de gobernabilidad” en la integración de la Asamblea Legislativa, establecida actualmente en la fracción III, base primera del artículo 122 constitucional. Eliminando de esta manera la creación de mayorías artificiales dentro de la Asamblea. Permitiendo, en cambio, la formación de mayorías de acuerdo a la votación adquirida, y en todo caso, la consolidación de alianzas entre los partidos para alcanzar la mayoría.
- Que la Asamblea Legislativa tenga facultades para solicitar juicio político ante la Cámara de Diputados para los funcionarios públicos del Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido por el Título Cuarto de la Constitución Federal.

### 8.1.3 Del Jefe de Gobierno

- Se suprime la facultad del Senado de la República para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y todo ese mecanismo vigente. En su lugar, se propone que el Jefe de Gobierno pueda ser sujeto a juicio político y removido de su cargo de acuerdo a lo señalado por el Título Cuarto de la Constitución Federal (artículos 108-114), que establece las causas de responsabilidad de los servidores públicos. O bien, cuando el Jefe de Gobierno resultase responsable en un planteamiento de controversia constitucional (artículo 105), en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería la indicada de dictaminar. Asimismo, deberán incluirse como causas de responsabilidad del Jefe de Gobierno las siguientes: a) si incurre en violaciones a la Constitución Federal o a las leyes federales; b) por manejo indebido de fondos y recursos públicos; c) por enriquecimiento ilícito; d) así como cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que coarten la autonomía de los Poderes Federales.
- En caso de remoción del Jefe de Gobierno, será la Asamblea Legislativa quien designe un sustituto que concluya el encargo. Pero si la remoción ocurriera en los tres primeros años de ejercicio del Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa nombrará un interino que convocará inmediatamente a elecciones para elegir un nuevo Jefe de Gobierno que concluya el periodo.
- Que el Jefe de Gobierno mantenga la facultad de proponer el presupuesto para cada una de las Delegaciones políticas en que se divida el Distrito Federal, dentro del Presupuesto de Egresos que deberá presentar ante la Asamblea Legislativa para su aprobación.

#### **8.1.4 De la Autoridad Judicial**

- La autoridad Judicial en el Distrito Federal será ejercida por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura, magistrados y jueces, así como los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno.
- Que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tenga facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.

#### **8.1.5 De la Seguridad Pública**

- Que el Presidente de la República tenga el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, pudiendo delegar dicha facultad en el Jefe de Gobierno. Esto en congruencia con lo establecido por el artículo 115 Constitucional, fracción VII, párrafo segundo.
- El Jefe de Gobierno podrá nombrar y remover al funcionario que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República. Sin embargo, en caso de emergencia nacional o desastres naturales graves, el Presidente podrá reasumir el mando directo de la fuerza pública por el tiempo que fuere necesario.
- El Jefe de Gobierno podrá nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- El Jefe de Gobierno podrá ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal.

### 8.1.6 De las Delegaciones Políticas

- Debido a la elección directa del titular de las Delegaciones o demarcaciones territoriales, y al consecuente carácter representativo de su gobierno, se hace necesario otorgarles los instrumentos adecuados para responder a la responsabilidad que la ciudadanía le confiere. Por tal motivo, ya no es congruente mantener la actual estructura de desconcentración limitada y control excesivo de la administración central que presentan actualmente las Delegaciones.
- Es por ello, que la propuesta es continuar con el carácter desconcentrado de las Delegaciones, pero incrementando significativamente su autonomía política frente a la administración central, con el fin de responder al diseño de unidad y continuidad urbana que presenta la ciudad de México.
- Será necesario realizar con antelación estudios administrativos y políticos sobre los alcances de la autonomía; concretamente en materia financiera y presupuestal, así como redefinir las relaciones jurídico-políticas con la administración central.<sup>1</sup>
- Se propone que el presupuesto para las Delegaciones lo siga proponiendo el Jefe de Gobierno con la debida aprobación de la Asamblea Legislativa, y que la recaudación impositiva continúe a cargo de la administración central.
- En cuanto a los Jefes Delegacionales, se propone otorgarles facultades reglamentarias y la posibilidad de presentar iniciativas de ley ante la Asamblea Legislativa.
- Que se realice un redimensionamiento territorial de las Delegaciones políticas, considerando población y continuidad geográfica. Que se aplique lo considerado en los artículos 109-111 del Estatuto de Gobierno, que señalan la

---

<sup>1</sup> Para profundizar en el tema, ver a Marván Laborde, Ignacio, *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal*, en “Cuestiones Constitucionales”, revista mexicana de derecho constitucional, número 4, enero-junio de 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, pp. 49-83.



conformación de un Comité de trabajo conformado por funcionarios del Distrito Federal y diputados a la Asamblea Legislativa, que estudiaría y dictaminaría la mejor forma de dividir y redistribuir las Delegaciones en el territorio del Distrito Federal.

- Que se continúe con la elección directa de los Delegados, los cuales durarán seis años en su encargo sin posibilidad de reelección, empatando su elección con la de Jefe de Gobierno y Consejos Delegacionales. Con la extensión del periodo de gobierno, se busca otorgar continuidad a los programas de gobierno de mediano y largo plazo; así como evitar la desestabilización política que pudiera surgir debido al cambio de Jefes Delegacionales que se realiza actualmente cada tres años, y que impacta negativamente a la mitad del periodo del Jefe de Gobierno, por el reequilibrio de las fuerzas políticas entre los nuevos Delegados que provienen de diferentes partidos políticos.
- Que la fuerza pública en cada demarcación territorial este a cargo del Jefe Delegacional, para su mayor coordinación y efectividad.
- Que se establezca en la ley el procedimiento para la distribución de los recursos financieros que correspondan a cada Delegación.
- Que se conforme un Consejo Delegacional en cada una de las Delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal, con calidad de órgano colegiado de representación ciudadana. Contarán con funciones de vigilancia y supervisión del presupuesto y del funcionamiento de los servicios públicos en cada demarcación territorial; así como funciones de gestoría entre la población. En la elección de dichos Consejos podrán participar los partidos políticos con registro oficial. Los Consejos Delegacionales tendrán carácter de autoridades y percibirán remuneración a cargo del erario local. Dichos Consejos serán conformados por representación proporcional, de acuerdo al rango de votación obtenida por cada partido político en la elección de Jefe Delegacional de su demarcación; durarán en sus funciones 6 años sin posibilidad de reelección, empatándose las elecciones con la de Jefe de

Gobierno. El número de integrantes de los Consejos será de acuerdo a la población de cada Delegación, y sus atribuciones y funciones serán establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

### **8.1.7 De la Participación Ciudadana**

- Que sigan vigentes los instrumentos de participación ciudadana como son: el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, audiencia pública, etcétera, que ya se contemplan en la Ley de Participación Ciudadana.
- Que siga vigente la conformación de Comités Vecinales en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, con las características y funciones especificadas en la Ley de Participación Ciudadana.
- Se propone que dentro de las funciones de los Comités Vecinales, se establezca en la ley, la obligatoriedad del Jefe Delegacional de consultar con los Comités Vecinales de su demarcación, sobre las obras públicas a implementarse para definir prioridades; sobre estrategias y operativos regulares para eficientar la seguridad pública; así como la implementación y funcionamiento de los servicios públicos en general.

### **8.1.8 Otros Aspectos**

- Será necesario implementar aparejada con la reforma política, también una profunda reforma administrativa, que entre otras cosas, incremente la eficiencia en la prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal.
- Que la administración central del Distrito Federal sea la única facultada para la recaudación de impuestos.

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los diputados a la Asamblea Legislativa, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia y el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, quedarán enmarcados dentro del Título Cuarto de la Constitución General de la República, que señala las causas de responsabilidad de los servidores públicos y la posibilidad de ser sujetos a juicio político. Esto como garantía a la salvaguarda de la federación.
- Que se instituya un régimen local de responsabilidad de servidores públicos, que cuente con juicio político por parte de la Asamblea Legislativa, y con un sistema de rendición de cuentas.

## **8.2 Conversión del Distrito Federal en ciudad-estado**

El Distrito Federal como sabemos, es la capital de la República y asiento de los Poderes Federales desde su creación en 1824. Por lo tanto, en él existe un régimen político de excepción que lo diferencia de los estados miembros de la federación. Establece la Constitución Federal que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de gobierno del DF.

### **8.2.1 Sobre el Federalismo Europeo**

Se cree por lo general, que todo Estado Federal debe tener un territorio específico que sirva de residencia oficial a los poderes federales y en el cual sólo ellos tengan jurisdicción. Esto es falso, ya que de acuerdo a la política comparada con otras ciudades capitales del mundo que ostentan el sistema federal, existen algunas que no tienen un territorio específico como asiento de los poderes federales.

El caso de Berlín y Viena, capitales de Alemania y Austria respectivamente, es ilustrativo. Ambas capitales poseen la condición de Estado integrante de la Federación, con una Constitución local propia y un parlamento local elegido directamente por los ciudadanos; en ambas ciudades el alcalde es designado por el parlamento local. Estas capitales son un caso de ciudad-estado, sin división municipal interna, donde la ciudad funciona como un solo y gran municipio y a la vez como estado miembro de la federación; en donde las autoridades federales conviven pacíficamente con las autoridades estatales y municipales en un mismo territorio, sin llegar a originarse conflictos entre autoridades que obstruyan la labor de los poderes federales.<sup>2</sup>

Asimismo, el caso de Berna, capital de Suiza es singular. La ciudad de Berna se encuentra dentro del estado o cantón de Berna, junto con otros municipios que conforman ese estado. Por tanto la ciudad de Berna funciona como capital del cantón de Berna y capital federal de Suiza. En este caso, la capital federal no sufre ninguna alteración en su gobierno por el hecho de ser asiento de los Poderes Federales y de las autoridades estatales y municipales. En la ciudad de Berna se elige a su alcalde como si se tratara de cualquier otra ciudad del país. Asimismo, el cantón de Berna funciona y elige a sus autoridades como cualquier otro estado miembro de la federación. Tal situación, hasta el momento, no ha originado conflictos internos entre los poderes federales con las autoridades estatales y municipales. La Constitución federal y la Constitución local, especifican claramente el ámbito de competencia de cada autoridad dentro de la ciudad, evitando posibles conflictos entre autoridades.<sup>3</sup>

Sin embargo, hay quienes argumentan que dicha convivencia entre autoridades en un mismo territorio es imposible. La realidad del federalismo europeo aclara esta cuestión.

---

<sup>2</sup> *Vid supra* capítulo II, sobre Berlín y Viena.

<sup>3</sup> *Vid supra* capítulo II, sobre Berna.

Llama la atención la forma en que funciona el federalismo europeo, el cual a diferencia del federalismo americano, no se obsesionó por encontrar una ciudad especial que albergara a los poderes federales y en donde sólo ellos tuvieran jurisdicción, como garantía de gobernabilidad en el país. El federalismo europeo demuestra que sí pueden convivir diferentes autoridades en un mismo territorio, sin obstruirse mutuamente ni originar conflictos; siendo necesario una estricta y clara distribución de competencias entre autoridades, que debe de establecerse principalmente en la Constitución federal.

Lo anterior se encuentra reforzado por la teoría sobre el Federalismo, de la cual se deduce que sí es posible la coexistencia de autoridades federales con locales en un mismo territorio, porque precisamente ese es el espíritu del federalismo, una unidad política diferenciada, en donde cada orden de gobierno tiene facultades y competencias específicas que se encuentran definidas en la Constitución Federal, y que no permiten que un orden obstaculice a otro.<sup>4</sup>

Por consiguiente, el Estado Federal es ante todo un estado descentralizado, el cual funciona como un todo diferenciado, en donde cada cuerpo tiene su ámbito de competencia. Consecuentemente, la esencia del federalismo y del estado federal radica principalmente en la distribución de competencias entre el orden federal y el orden local.

### **8.2.2 Condiciones Políticas**

No obstante, ¿Es posible que el Distrito Federal se transforme en un estado miembro de la federación, con todos sus derechos y obligaciones que señala la Constitución para el resto de las entidades federativas, sin romper el orden federal y sin crear

---

<sup>4</sup> *Vid supra* capítulo I, acerca del federalismo.

ingobernabilidad en la ciudad capital? La respuesta es afirmativa, ya que desde el punto de vista político, jurídico y administrativo existen condiciones para lograrlo.

La existencia de estas condiciones comenzaron a gestarse en 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hecho que inició el proceso de reforma política para el DF, acelerándose visiblemente con las reformas políticas de 1993 y 1996.

Por tanto, de tener en 1987 un gobierno a cargo del presidente de la República, se pasa en 1996 a un gobierno local a cargo de los Poderes de la Unión en concurrencia con los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Los cambios efectuados hasta el momento al gobierno del DF, forman parte de un proceso de reforma inconcluso, en donde la tendencia es otorgar mayores facultades a los órganos de gobierno locales, con lo cual se les reviste de cierta autonomía en sus funciones, que los equipara, en algunas de esas funciones, con un estado miembro de la federación.

Por tanto, una culminación natural de dicho proceso de reforma, podría ser la total autonomía del gobierno de la ciudad de México, esto se podría concretar con la conversión del Distrito Federal en estado miembro de la federación, bajo la modalidad de ciudad-estado para su mejor funcionamiento, dada su condición de metrópoli integral y continuidad urbana que presenta.

### **8.2.3 Condiciones Jurídicas**

Se presume, que la conversión del Distrito Federal en estado, plantearía como consecuencia un marco político y jurídico más sólido y arraigado para el gobierno de la ciudad de México, que establece la Constitución Federal para los estados y

municipios del país. Lo cual otorgaría mayor autonomía política y administrativa al gobierno de la ciudad, brindando un ámbito de competencia más amplio que se traduciría en diversos instrumentos legales para enfrentar los continuos problemas políticos y administrativos que aquejan a la ciudad; esto redundaría en mayores alternativas de control y solución a dichos males.

Concuerdan la mayoría de los académicos sobre el Distrito Federal mexicano, que esta entidad enfrenta graves problemas de diversa índole, que desde hace varios años amenazan con desquiciar la ciudad. Sólo por mencionar algunos, se encuentra el problema de la inseguridad pública, el transporte público, el suministro de agua y la contaminación ambiental, así como diversos problemas que se suscitan alrededor de los municipios conurbados con el Distrito Federal, que amenazan con desquiciar a la ciudad de México.

Efectivamente, de verificarse la conversión del DF en ciudad-estado, gozaría de un marco político-jurídico más sólido y arraigado para la capital. Esto debido a que la Constitución Federal desde su expedición en 1917, estableció un marco jurídico para los estados y municipios de la República, que se ha venido consolidando; dicho marco se encuentra estructurado por una serie de artículos constitucionales, como son principalmente: 40, 41, 115-121, 124, entre otros.<sup>5</sup>

Por consiguiente, de acuerdo a nuestra legislación mexicana, los estados miembros de la federación gozan de autonomía política para su gobierno interior, que se caracteriza principalmente, en la facultad de otorgarse su propia constitución local y elegir a sus autoridades.

En consecuencia, de municipalizarse la ciudad de México en un sólo y único municipio, como resultado de su conversión en ciudad-estado, asumiría un marco jurídico de autonomía política, administrativa y financiera que establece el artículo

---

<sup>5</sup> *Vid supra*, capítulo VI.

115 constitucional. Con lo cual la ciudad gozaría de un mayor ámbito de competencia, que se traduciría en mayores instrumentos legales y una estructura descentralizada para tratar de frenar y controlar los problemas más urgentes que aquejan a la ciudad desde hace varias décadas.

No obstante, seguiría prevaleciendo un régimen especial de gobierno en la ciudad de México, debido a la instrumentación que en la realidad implicaría la convivencia de tres ordenes de gobierno en un mismo territorio. Pero bajo las bases jurídicas que brinda la Constitución federal a los estados y los municipios.

Por lo tanto, los Poderes Federales radicarían en la entidad de nueva creación en convivencia con los poderes estatales y municipales, pero bajo una precisa distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno.

Esto nos plantearía el siguiente escenario: el Distrito Federal actual ciudad de México, se transformaría en una ciudad-estado; es decir, funcionaría como un sólo y gran municipio y al mismo tiempo asumiría el status de estado miembro de la federación, además de fungir como capital de la República. Por consiguiente, como estado poseería: constitución local, congreso local y gobernador; como municipio poseería: ayuntamiento (integrado por el presidente municipal y el cabildo), todos compartiendo el mismo territorio pero bajo una estricta distribución de competencias señaladas en la Constitución Federal.

Asimismo, de convertirse la ciudad de México en una ciudad-estado, el gobernador de la nueva entidad fungiría también como presidente municipal del municipio de la ciudad de México; sería la única figura que tendría dualidad de funciones en una misma persona, cuestión que no es ajena a nuestra tradición jurídica.

Al asumir el Distrito Federal la condición de estado miembro de la federación, la constitucionalidad del orden Federal no se rompe; el DF desaparecería como figura jurídica, y en su lugar se erigiría el Estado del Valle de México (o como se le quiera



llamar) en el territorio que actualmente ocupa la ciudad de México, funcionando en su papel de ciudad como capital federal y asiento de los poderes federales.

Este modelo, retoma algunos rasgos de la estructura gubernativa de ciudades-estado como Berlín, Viena, Bremen y Hamburgo; así como la ciudad de Berna, que además de funcionar como municipio, es capital de Suiza y capital del cantón de Berna. Pero tomando en cuenta las características propias del sistema federal mexicano, acordes a nuestra tradición histórica y cultura. En donde las facultades de cada autoridad estarían perfectamente definidas, tanto en la Constitución federal como en la Constitución local del nuevo estado y leyes complementarias.

#### **8.2.4 Condiciones Financieras**

Ahora bien, en cuanto a las condiciones financieras favorables para la conversión del DF en ciudad-estado, podemos señalar que de acuerdo al estudio respectivo realizado dentro de esta investigación, 1989 marca la etapa inicial de un profundo proceso de transformación en la política fiscal del Distrito Federal, que apunta hacia la autonomía financiera de esta entidad.<sup>6</sup>

El Distrito Federal, principal centro económico y político del país, concentrador y generador de gran parte de la riqueza nacional, históricamente viene contribuyendo en mayor proporción que las demás entidades federativas a la recaudación de ingresos tributarios federales, con los cuales, se conforman los fondos financieros distribuibles del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. No obstante, sabemos que el DF aporta más a la recaudación federal participable de lo que recibe de la federación en cuanto a participaciones federales.

---

<sup>6</sup> *Vid supra*, capítulo V.

En suma, de acuerdo al estudio financiero realizado al DF, sus finanzas son en términos generales estables y sanas, encaminadas hacia la autosuficiencia financiera.

### **8.2.5 Algunas Ventajas**

Asimismo, de transformarse el DF en ciudad-estado, se conseguirían varias ventajas para la ciudad de México, entre ellas destacan las siguientes: a) el Estado del Valle de México y el municipio de la Ciudad de México, contarían con autonomía política, administrativa y financiera al interior de su gobierno; es decir, el gobierno de la capital de la República ya no estaría a cargo de los poderes federales; b) se otorgaría una fuerte base de legitimidad a las autoridades locales, debido a la elección directa para conformar congreso local, gobernador y ayuntamiento, que les brindaría mayor respaldo ciudadano e institucional para la toma de decisiones trascendentes; y en particular, la ciudad de México se beneficiaría del precepto constitucional que introduce el principio de representación proporcional para la conformación de ayuntamientos en el país; c) se contaría con un marco político y jurídico solidamente arraigado en nuestro régimen jurídico mexicano que establece la Constitución para los estados y municipios, que otorgaría mayores instrumentos legales para enfrentar y controlar los problemas más urgentes que sufre actualmente la ciudad de México, como son por ejemplo: inseguridad pública, contaminación ambiental, transporte público y las deficiencias en la implementación de los servicios públicos; d) se conservaría el continuo urbano y metropolitano que ostenta actualmente la ciudad para la prestación de los servicios públicos;<sup>7</sup> e) habría mejores mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas de las autoridades, sobre todo a nivel

---

<sup>7</sup> Con el planteamiento de un sólo y gran municipio, se suprime el obstáculo que algunos contrarios a la idea de la conversión del DF en estado interponían, quienes aseguraban que al fragmentarse la ciudad en varios municipios, se fragmentaría también la continuidad urbana necesaria en la prestación de los servicios públicos, ocasionando caos e ingobernabilidad.

municipal; f) se contaría con mayores mecanismos de contrapesos de poder, sobre todo a nivel municipal.

### **8.2.6 Algunas Reformas Legales**

Sin embargo, para asentar jurídicamente la conversión del DF en ciudad-estado, se tendrían que realizar forzosamente algunas reformas a la Constitución Federal; así como otros aspectos tendrían que establecerse en la Constitución local de la nueva entidad y las leyes complementarias. Entre lo más importante de las reformas a efectuarse, estaría lo siguiente:

- El Título Quinto de la Constitución Federal que trata actualmente De los Estados de la Federación y del Distrito Federal, podría cambiar su denominación por el “De los Estados de la Federación y de los Poderes Federales”. Bajo este apartado se podría establecer básicamente, el entramado constitucional sobre la distribución de competencias entre los tres ordenes de gobierno: federal, estatal y municipal que convivirían en el mismo territorio.
- Al recaer en una misma persona el cargo de gobernador y alcalde, se tendrían que empalmar ambos periodos de gobierno (a seis años), para que en una misma elección la población elija a la vez gobernador y alcalde; sin embargo, esto se tendría que especificar en la constitución local, porque de acuerdo a la Constitución federal, los estados federados gozan de autonomía para el arreglo interior de su gobierno; por tanto, la Constitución federal no señala el periodo que deben durar los presidentes municipales o alcaldes, dejando esta cuestión a la Constitución particular de cada estado.
- Nada impide jurídicamente que el posible “Estado del Valle de México” cuente con un sólo municipio, ya que la constitución federal no estipula el

mínimo de municipios que deberán tener las entidades federativas. Por tanto, se tendrá que establecer en la constitución local de la nueva entidad tal situación.

- Se tendrá que especificar que la ciudad de México fungirá como capital federal, conviviendo en el mismo territorio las autoridades federales, estatales y municipales.
- Todo lo relativo a la administración del Estado del Valle de México y ciudad de México, se ajustará al marco político-jurídico que establece la Constitución federal respecto a los estados de la federación y municipios, así como a lo estipulado por la Constitución local y leyes municipales correspondientes.

Ahora bien, el hecho que una persona desempeñe el cargo de gobernador y presidente municipal al mismo tiempo, no es ajena a nuestra tradición de gobierno. Recordemos que antes de la reforma política del Distrito Federal de 1993, el presidente de la República desempeñaba a la vez el cargo de titular del Ejecutivo Federal y titular del Ejecutivo local para el DF; asimismo, el Congreso de la Unión desempeñaba la doble función de legislatura federal y legislatura local para el DF; esta situación duró cerca de 70 años, que van de 1928 (fecha en que se suprimieron los municipios en el DF), hasta 1997 (cuando toma posesión el primer Jefe de Gobierno electo del DF). Sin embargo, actualmente el Congreso de la Unión sigue legislando en importantes materias del Distrito Federal, continuando con su doble función.

Por lo tanto, es admitido por nuestra tradición jurídica la dualidad de funciones en una misma persona u organismo.

### 8.3 Gobierno Metropolitano

No es un secreto que el Distrito Federal rebasó desde hace tiempo sus límites geográficos. Las 16 delegaciones que en la actualidad lo conforman, se han unido prácticamente a los municipios colindantes del Estado de México, formando una Zona Metropolitana de proporciones alarmantes que amenaza con desequilibrar política, social y administrativamente a la Ciudad de México.

Es por ello, que si queremos corregir los problemas sociales y administrativos que actualmente padece la ciudad capital, es necesario plantear las soluciones con una visión metropolitana, integral, de continuidad urbana y unidad de mando, porque así lo exige la realidad.<sup>8</sup>

En el futuro inmediato, no va a importar tanto si los órganos de gobierno del Distrito Federal detentan mayor o menor autonomía que en el pasado; o que el DF se convierta en un nuevo estado de la federación. Lo realmente importante será, como se va a coordinar la Ciudad de México con el Estado de México para administrar la Zona Metropolitana que conforman las 16 delegaciones políticas y los 41 municipios conurbanos, que en conjunto contienen cerca de 20 millones de habitantes, los cuales exigen servicios públicos eficientes, como agua, drenaje, luz, transporte, y presentan necesidades crecientes de vivienda, empleo y seguridad pública, que amenazan con desquiciar a toda esa zona.

Por tal motivo, se propone la creación de un Consejo Metropolitano, integrado por autoridades del gobierno del Distrito Federal, Estado de México y los municipios conurbados con el DF, presidido por el Jefe de Gobierno y el Gobernador del Estado de México, con el propósito de coordinar las políticas públicas a nivel metropolitano, necesarias para el buen funcionamiento de una megalópolis como la constituida por la ciudad de México y su área conurbada.

---

<sup>8</sup> Para profundizar sobre el tema, ver a Raúl Contreras Bustamante, *La ciudad de México como Distrito Federa*, *op. cit.*, pp. 470-489.

Por consiguiente, si se quiere colocar a la Ciudad de México dentro de las grandes urbes internacionales, dicho Consejo se deberá transformar en una institución de gobierno metropolitano, concretamente un cuarto orden de gobierno, que cuente con un órgano legislativo que dicte leyes y reglamentos por encima de la autoridad de los gobiernos locales involucrados, con capacidad coercitiva y unidad de mando. Esto implicaría una cesión de autoridad por parte de los gobiernos involucrados (municipios conurbados y gobierno del DF) a favor de la nueva institución metropolitana. Todo ello, mirando el bien general de la población y el desarrollo armonioso de las actividades económicas y comerciales de una de las mayores zonas metropolitanas del planeta, como la conformada por la Ciudad de México y sus 41 municipios conurbados.

Esta idea no es única ni ajena a lo que acontece en el ámbito internacional. De hecho, existen diseños institucionales metropolitanos como el Greater London Authority creado en 1999 en la ciudad de Londres, que están dando buenos resultados. Así como algunos otros intentos de construcción de gobiernos metropolitanos que se encuentran a nivel de proyectos, como la Città Metropolitana en la ciudad de Bolonia; y ejemplos similares en ciudades como Milán, Roma, Ámsterdam, Róterdam y Burdeos, entre otros casos.<sup>9</sup> Lo cual nos indica hacia donde se dirigen las grandes urbes internacionales, siguiendo a su vez, el desarrollo que imponen las tendencias globalizadoras de la economía.

Esta fórmula, de aprobarse, podría quedar asentada en la Constitución Federal Mexicana y aplicarse a todas las zonas urbanas del interior del país que tiendan a formar una Zona Metropolitana de proporciones importantes y continuidad urbana, que abarque varios municipios, inclusive de diversos estados.

---

<sup>9</sup> Para profundizar en el tema, ver a Christian Lefèvre, *Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas*, en “Gestión y Análisis de Políticas Públicas”, número 20, enero-abril, INAP, Madrid, 2001, pp. 3-21.

## CONCLUSIONES GENERALES

Al inicio del trabajo de investigación, se plantearon dos hipótesis principales. En la primera, en términos generales, se planteó que de acuerdo a la teoría del federalismo y a la práctica del federalismo europeo, si es posible la convivencia entre dos o tres ordenes de gobierno en un mismo territorio, siempre y cuando se establezca claramente su distribución de competencias en la Constitución federal y leyes complementarias.

Con fundamento en la investigación realizada, la primera hipótesis de trabajo se comprobó cabalmente. Esto se afirma de acuerdo a los siguientes argumentos.

La palabra federalismo significa unir o ligar. Por tanto, se define al federalismo como un sistema de gobierno fundado en un pacto, por el que varios estados o ciudades independientes se unen adoptando leyes generales para sus intereses políticos internacionales, militares y comerciales, con base en una estricta distribución de competencias entre el centro y los estados miembros, esto para asegurar que las distintas partes del territorio del Estado soberano no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, conservando su independencia administrativa y judicial.

El Estado Federal se compone de dos cuerpos: la federación y los estados miembros, formando un todo diferenciado, en donde cada cuerpo tiene su ámbito de competencia definido por la Constitución Federal, que es la ley suprema que rige al todo. En consecuencia, tanto la federación como los estados miembros actúan coordinadamente, no existe entre ellos ningún vínculo de subordinación, pues tanto una como otros deben su existencia a la Constitución Federal. Por consiguiente, el estado federal es una asociación de estados que antes eran soberanos, pero que al

unirse pierden su soberanía para conservar sólo autonomía respecto a su gobierno interior.<sup>1</sup>

Se cree en general, que todo Estado Federal debe tener un territorio específico que sirva de residencia oficial a los poderes federales y en el cual sólo ellos tengan jurisdicción. Esto es falso, ya que de acuerdo a la política comparada con otras ciudades capitales del mundo que ostentan el sistema federal, existen algunas que no tienen un territorio específico como asiento de los poderes federales.

El caso de Berlín y Viena, capitales de Alemania y Austria respectivamente, es ilustrativo. Ambas ciudades son asiento de los poderes federales; asimismo, poseen la condición de Estado integrante de la Federación, con una Constitución local propia y un parlamento local elegido directamente por los ciudadanos; en ambas ciudades el alcalde es designado por el parlamento local. Estas capitales son un caso de ciudad-estado, sin división municipal interna, donde la ciudad funciona como un solo y gran municipio y a la vez como estado miembro; en donde las autoridades federales conviven pacíficamente con las autoridades estatales y municipales en un mismo territorio, sin llegar a originarse conflictos entre autoridades que obstruyan la labor de los poderes federales.<sup>2</sup>

Existen otros ejemplos de ciudades-estado, como es el caso de Bremen y Hamburgo, pertenecientes a Alemania. Donde conviven pacíficamente las autoridades municipales con las autoridades estatales en un mismo territorio. En estos casos, la ciudad funciona como un solo y único municipio, y a la vez, como un estado, con todas sus facultades y responsabilidades que ello implica.

Asimismo, el caso de Berna, capital de Suiza es singular. La ciudad de Berna se encuentra dentro del estado o cantón de Berna, junto con otros municipios que conforman ese estado. Por tanto la ciudad de Berna funciona como capital del

---

<sup>1</sup> *Vid supra* capítulo I, federalismo y estado federal.

<sup>2</sup> *Vid supra* capítulo II, sobre Berlín y Viena.



cantón de Berna y capital federal de Suiza. En este caso, la capital federal no sufre ninguna alteración en su gobierno por el hecho de ser asiento de los Poderes Federales y de las autoridades estatales y municipales. En la ciudad de Berna se elige a su alcalde como si se tratara de cualquier otra ciudad del país. Asimismo, el cantón de Berna funciona y elige a sus autoridades como cualquier otro estado miembro de la federación. Tal situación, hasta el momento, no ha originado conflictos internos entre los poderes federales con las autoridades estatales y municipales. La Constitución federal y la Constitución local, especifican claramente el ámbito de competencia de cada autoridad dentro de la ciudad, evitando posibles conflictos entre autoridades.<sup>3</sup>

El caso de la ciudad de Bonn fue similar a la situación de Berna. Debido a que durante 41 años Bonn fue capital de Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, Bonn no perdió ninguno de sus privilegios políticos por el hecho de ser capital federal. Se siguieron eligiendo a sus autoridades municipales como en cualquier otro municipio del país. Los poderes federales convivieron pacíficamente con las autoridades municipales en el mismo territorio, sin surgir problema alguno.

Sin embargo, hay quienes argumentan que dicha convivencia entre autoridades en un mismo territorio es imposible. La realidad del federalismo europeo aclara esta cuestión.

Llama la atención la forma en que funciona el federalismo europeo, el cual a diferencia del federalismo americano, no se obsesionó por encontrar una ciudad especial que albergara a los poderes federales y en donde sólo ellos tuvieran jurisdicción, como garantía de gobernabilidad en el país. El federalismo europeo demuestra que sí pueden convivir diferentes autoridades en un mismo territorio, sin obstruirse mutuamente ni originar conflictos; siendo necesario una estricta y clara

---

<sup>3</sup> *Vid supra* capítulo II, sobre Berna.

distribución de competencias entre autoridades, que debe de establecerse principalmente en la Constitución federal.

Lo anterior se encuentra reforzado por la teoría sobre el Federalismo, de la cual se deduce que sí es posible la coexistencia de autoridades federales con locales en un mismo territorio, porque precisamente ese es el espíritu del federalismo, una unidad política diferenciada, en donde cada orden de gobierno tiene facultades y competencias específicas que se encuentran definidas en la Constitución Federal, y que no permiten que un orden obstaculice a otro.<sup>4</sup>

Por consiguiente, el Estado Federal es ante todo un estado descentralizado, el cual funciona como un todo diferenciado, en donde cada cuerpo tiene su ámbito de competencia. Consecuentemente, la esencia del federalismo y del estado federal, radica principalmente en la distribución de competencias entre los ordenes de gobierno que lo componen.<sup>5</sup>

En suma, de acuerdo a la naturaleza del federalismo y del estado federal, y con base al federalismo alemán, austriaco y suizo, se concluye que no es necesario la creación de un Distrito Federal como sede exclusiva de los poderes federales; ya que es posible la convivencia pacífica y armoniosa entre autoridades federales, estatales y municipales en un mismo territorio; siempre y cuando se establezca una clara distribución de competencias.

La segunda hipótesis de trabajo, planteada en términos generales, señala que considerando las reformas políticas al marco jurídico del Distrito Federal efectuadas en los últimos años, se puede constatar que dicha entidad transita por un proceso de democratización, que inició con la reforma de 1987, en la que se fundó la Asamblea

---

<sup>4</sup> *Vid supra* capítulo I, concepto de federalismo.

<sup>5</sup> *Vid supra* capítulo I, concepto de estado federal.

de Representantes; profundizándose el proceso con las reformas constitucionales de 1993 y 1996, que crearon las bases para la conformación de un gobierno propio para la ciudad, con órganos de gobierno locales y la creación de instituciones con orientación democrática.

Con fundamento en la presente investigación, la segunda hipótesis se comprobó cabalmente, considerando los siguientes argumentos.

Desde hace algunos años, el Distrito Federal inició un profundo proceso de reforma política. Propiciado en parte, por la presión constante de los partidos políticos desde la década de los sesenta, que venían propugnando por un cambio en la forma de gobierno de la capital del país.<sup>6</sup>

Posteriormente, a raíz de los sismos que estremecieron a la ciudad de México en 1985, surgieron movimientos políticos y sociales, que demandaban un cambio en el gobierno de la ciudad.

Lo anterior propició, después de un arduo proceso de consultas públicas, una de las más importantes reformas políticas de los últimos tiempos, dando como resultado la creación de la Asamblea de Representantes en 1987, e iniciando así el proceso de reforma y democratización, que hasta la fecha no ha concluido.

La Asamblea de Representantes en sus inicios, fue concebida como un órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como ejercer acciones de promoción y gestoría entre la población. Formalmente ésta institución mantuvo una orientación democrática, debido primeramente a la forma de su integración, que fue por medio de elecciones libres mediante el voto directo y secreto de la población; así como su composición pluripartidista, que contemplaba 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional, con lo cual aseguró por medio de

---

<sup>6</sup> *Vid supra*, capítulo VII, primeras iniciativas de los partidos.

estos últimos, la participación de los partidos políticos minoritarios en su conformación. De hecho, esta composición se mantiene hasta la actualidad.

Otros elementos democráticos fueron sus facultades de supervisión de las autoridades sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; así como al informe anual que presentaba el Jefe del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes, en el que manifestaba el estado de la administración de la entidad. Esto vino a cristalizar otro de los atributos de la democracia, que es el rendimiento de cuentas de las autoridades ante la ciudadanía.

Posteriormente, con la reforma política de 1993, se realizaron importantes cambios para la vida política de la ciudad, destacando entre ellos los siguientes: a) se otorgaron facultades legislativas restringidas a la Asamblea de Representantes; b) se suprimió el Departamento del Distrito Federal, y se creó la figura de Jefe del Distrito Federal, como órgano ejecutivo local, con algunas de las atribuciones que antes poseía el Presidente de la República; c) se crearon los Consejos de Ciudadanos en las 16 delegaciones políticas, elegidos por voto directo de la población, con funciones de supervisión, evaluación y en su caso, de consulta o aprobación de algunos de los programas de la Delegación. Esta institución mantuvo una orientación democrática, debido a la forma de su integración por medio de elecciones libres y a sus funciones de supervisión; en principio se pensó como una figura de contrapeso político a la autoridad delegacional.

Asimismo, se estableció la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal, en donde intervenía de manera importante la Asamblea de Representantes. Finalmente, se acordó la creación de un Estatuto de Gobierno, donde se asentaron las normas generales de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Vid supra*, capítulo VII, reforma de 1993.

Con la reforma de 1993, se efectuó un cambio radical en la estructura de gobierno de la ciudad de México, lo cual significó un verdadero avance democrático, si tomamos en cuenta como se venía ejerciendo el gobierno a partir de 1928. La reforma de 1993 significó un parte aguas en la historia política de la capital del país. Muchas de las facultades que poseía el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, fueron trasladadas a la Asamblea de Representantes y al Jefe de Gobierno. Con lo cual se establecieron las bases generales de un gobierno propio para la ciudad.

Posteriormente, con la reforma de 1996, se consolidaron los cambios y se profundizó en la reforma política, prosiguiendo el proceso de democratización de la capital.

La reforma política de 1996, se caracterizó por el otorgamiento de mayores facultades a los órganos de gobierno locales, y a la elección directa del Jefe de Gobierno y los Delegados políticos. Marcando un hito en la trayectoria política de la capital, pues por primera vez en su historia se eligió en 1997, al gobernante del Distrito Federal, rompiendo con 173 años de tradición histórica, debido a que dicho gobernante siempre había sido designado por los poderes federales.

En la actualidad, la ciudad de México está a cargo de los poderes federales en concurrencia con los órganos de gobierno del Distrito Federal, bajo una estricta distribución de competencias entre autoridades. Todo esto ha originado la transformación del status jurídico del DF, pues de ser una entidad a cargo del Presidente de la República, pasó a ser un gobierno local con autonomía limitada y órganos de gobierno propios.

Podemos concluir, que con las reformas políticas anteriormente señaladas, se transformó el régimen político del Distrito Federal a uno más democrático. Abriendo la puerta para continuar con el proceso de democratización de la capital del país, que todo parece indicar no ha concluido.

Otra de las conclusiones que se desprenden del presente trabajo, es que el estado federal en México, implantado con la Constitución de 1824, tiene sus raíces en diversas fuentes: tanto internas como externas. Como influencias externas, encontramos las ideas liberales expuestas por pensadores europeos como Rousseau y Montesquieu, que se enarbolaron antes y durante la Revolución Francesa de 1789; así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, fruto de su independencia y en donde se asume definitivamente el sistema federal.

Sin embargo, el factor más importante fue interno, ya que el germen del federalismo mexicano se fue desarrollando gradualmente a través del tiempo, acelerándose bajo la Constitución de Cádiz de 1812 por medio del establecimiento de las diputaciones provinciales, que fueron el antecedente inmediato del federalismo en nuestro país.

Por lo anterior, es insostenible la tesis que considera artificial o impuesta la creación del sistema federal en México. Si bien sufrió influencia importante de la Constitución Norteamericana y de las ideas liberales de los revolucionarios franceses; no obstante, el federalismo en México tiene su propia lógica y desarrollo, respondiendo a sus circunstancias políticas e históricas particulares.<sup>8</sup>

Dentro del presente trabajo de investigación, se realizó un estudio sobre las finanzas del Distrito Federal, del cual se desprenden las siguientes conclusiones.

Las finanzas de la ciudad de México son sanas, lo cual permite la continuación del proceso de democratización política. Podemos señalar, que 1989 marca la etapa inicial de un profundo proceso de transformación en la política fiscal de la ciudad, que apunta hacia la autonomía financiera de esta entidad.

De acuerdo a los ingresos y egresos netos del DF en el periodo de 1995-2004, se observa que el balance presupuestal en general es positivo, ya que señala un superávit. Por lo tanto, entre lo que ingresó y gastó el gobierno capitalino en dicho

---

<sup>8</sup> *Vid supra* capítulo III, fundación del estado federal mexicano.

periodo, ha existido un sobrante positivo, lo que habla de una tendencia hacia la consolidación de las finanzas públicas locales.

Por otra parte, el porcentaje con que el DF ha contribuido al PIB nacional en el periodo de 1993 a 2002, muestra que el DF ha mantenido el primer lugar nacional en cuanto aportación, con un promedio del 22 por ciento. Esto nos indica la fortaleza de la economía de la capital, la cual ha mantenido en los últimos años, colocándose como la entidad de mayor aporte al PIB.

Asimismo, los ingresos propios, que es la fuente más importante de financiamiento de la ciudad, han representado en los últimos años alrededor del 53 por ciento del ingreso neto total del gobierno del Distrito Federal. Por consiguiente, podemos concluir, que las finanzas de la ciudad de México son, en términos generales, estables y sanas.<sup>9</sup>

También en este trabajo de investigación, se realizó un estudio al marco político y jurídico de los estados y los municipios, del cual se concluyen los siguientes aspectos. Para que exista una mayor descentralización en México, se debe corregir el aspecto financiero, ya que en nuestro país persiste un alto centralismo.

Sabemos que la mayor parte de los recursos económicos con que cuentan los estados y municipios, son otorgados por vía de participaciones federales, según lo establece la Ley de Coordinación Fiscal federal; por lo que es urgente buscar mecanismos para incrementar los recursos a las entidades federativas y así impulsar decididamente su desarrollo.

Asimismo, los recursos propios de las entidades federativas son muy reducidos, lo que ha originado diversos problemas, como son: a) que la autonomía financiera de los estados y municipios se vea vulnerada; b) los estados y municipios no están en condiciones de compensar los efectos de las variaciones en los montos de

---

<sup>9</sup> *Vid supra*, capítulo V, entorno financiero de la ciudad de México.

participaciones federales; c) los estados y municipios al tener poca flexibilidad presupuestal, difícilmente pueden desempeñar su papel de inversionistas en infraestructura local.

En suma, para impulsar decididamente el desarrollo social y económico de las entidades federativas y los municipios, y así también fortalecer el federalismo mexicano, se deben descentralizar mayores recursos e incrementar su autonomía financiera.

Sin embargo, actualmente las entidades federativas enfrentan graves problemas para lograr su equilibrio financiero, entre estos destacan los siguientes: a) la heterogeneidad en los criterios de las autoridades locales para distribuir los ingresos recibidos de la federación; es decir, no existe un criterio homogéneo en el país para la distribución de recursos económicos a los municipios por parte de las autoridades estatales; lo que ocasiona que en muchas entidades federativas esta asignación se realice de manera discrecional; por tal motivo, es urgente una reforma en las legislaciones locales en este sentido; b) el costo de administración que tienen las autoridades locales para recabar los impuestos es muy alto, por lo que se deben de modernizar los sistemas de recaudación.<sup>10</sup>

Después de revisar el marco político y jurídico del Distrito Federal, se manifiesta la compleja estructura jurídica y administrativa que posee el gobierno de la capital. No obstante, existen restricciones políticas y jurídicas que dificultan la labor de los órganos de gobierno locales.

Por ejemplo, el mecanismo de remoción del Jefe de Gobierno por parte del Senado, es un acto de infiltración política de los poderes federales, en el que la función

---

<sup>10</sup> *Vid supra*, capítulo VI, sobre los estados y los municipios.



pública del Jefe de Gobierno queda sujeta a la calificación directa de la Cámara de Senadores, quedando ajeno el gobierno local.<sup>11</sup>

Este tipo de mecanismo tiene su paralelismo en el artículo 76, fracción V de la Constitución federal, el cual establece la desaparición de poderes para los estados de la federación. Sin embargo, esta medida ha ocasionado que en el pasado fuera utilizada por parte del Ejecutivo Federal para deshacerse de sus adversarios políticos.

Es por ello, que llegado el caso, podrían anteponerse intereses políticos particulares a los intereses públicos de la Nación. Pudiéndose utilizar este tipo de intervención federal como arma política y mecanismo de control, por parte de los poderes federales sobre el Distrito Federal.

Por consiguiente, este mecanismo de remoción debería desaparecer, y en su lugar, se estableciera que el Jefe de Gobierno podrá ser sujeto a juicio político y removido de su cargo de acuerdo a lo señalado por el Título Cuarto de la Constitución Federal (artículos 108-114), que establecen las causas de responsabilidad de los servidores públicos.

Asimismo, podría instituirse un régimen local de responsabilidad de servidores públicos, que cuente con juicio político por parte de la Asamblea Legislativa, y con un sistema de rendición de cuentas.

Por otra parte, llama la atención, que la facultad de legislar en materia de seguridad pública para el Distrito Federal pertenezca al Congreso de la Unión, porque resulta incongruente que mientras la Asamblea aprueba los recursos fiscales en esta materia, sea el Congreso el que legisle en este rubro. Por tanto, la Asamblea Legislativa

---

<sup>11</sup> *Vid supra*, capítulo IV, remoción del Jefe de Gobierno.

debería legislar en materia de seguridad pública, ya que se trata de un problema eminentemente local.<sup>12</sup>

Asimismo, es incongruente, que no habiendo entregado la Constitución facultades directas al Jefe de Gobierno, sobre el nombramiento del servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, y que tampoco tenga facultades la Asamblea Legislativa para legislar en materia de seguridad pública. En cambio, dentro de las causas que pueden originar la remoción del Jefe de Gobierno, según la Constitución, se mencione la alteración del orden público en el DF (art. 122, base quinta, frac. F). Y que el Estatuto de Gobierno al enumerar las causas graves que pueden originar la remoción del Jefe de Gobierno, señale la utilización de la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que afecte el orden público (art. 66, frac. IV). En suma, resulta incongruente, que no habiéndole otorgado al Jefe de Gobierno los suficientes instrumentos legales para garantizar cabalmente el orden público en el DF, en cambio, si se le pueda fincar responsabilidad política y causa de remoción si se altera gravemente dicho orden público.

Sería conveniente, que todos los mecanismos de control de la seguridad pública en el Distrito Federal, estuvieran en manos del gobierno local, incluyendo el nombramiento y destitución del jefe de la policía, ya que la seguridad pública es uno de los rubros donde la ciudad enfrenta graves problemas.

En otro orden de ideas, la Asamblea Legislativa carece de facultades para fijar y aprobar los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del gobierno de la ciudad de México. Esta situación obstaculiza la viabilidad del desarrollo económico y social de la ciudad, ya que pone en riesgo el financiamiento para programas prioritarios de infraestructura y educación.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Vid supra*, capítulo IV, facultades del Congreso de la Unión.

<sup>13</sup> *Vid supra*, capítulo IV, facultades del Congreso de la Unión.

Por consiguiente, sería conveniente que la Asamblea Legislativa pudiera aprobar los montos de endeudamiento de la ciudad, así como supervisar el ejercicio de dichos recursos. Todo ello, de forma similar a lo establecido por la Constitución Federal sobre este tema para los estados miembros de la federación (artículo 117, frac. VIII); señalándose en el Estatuto de Gobierno los límites de endeudamiento que podrá contraer el gobierno local. Con esto, se dotaría al gobierno de la capital de la autonomía financiera necesaria para hacer frente a las necesidades de inversión de la ciudad de México.

Revisando el proceso de reforma política que ha seguido la ciudad de México en los últimos años, podemos percatarnos de algunos aspectos importantes. En años recientes, se presentaron dos proyectos de reforma que contenían avances significativos en la democratización de la ciudad de México, y que fueron aprobados oportunamente por la Asamblea de Representantes y la Cámara de Diputados. El primero de ellos, proponía reformas al Estatuto de Gobierno (1999). Entre estas, destacaba la propuesta de convertir a las Delegaciones políticas en órganos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya titularidad estuviera a cargo de cuerpos colegiados denominados consejos político administrativos, presididos por un presidente del consejo, elegidos por voto directo de los ciudadanos.<sup>14</sup>

La segunda propuesta, contemplaba reformas a la Constitución federal (2001); entre ellas, destacaba el establecimiento de la autonomía del Distrito Federal respecto a su régimen interior; dejando su gobierno a cargo, únicamente, de los órganos de gobierno locales; asimismo, se facultaba a la Asamblea Legislativa para elaborar y reformar el Estatuto Constitucional del DF.

---

<sup>14</sup> *Vid supra*, capítulo VII, reforma de 1999.

Ambos proyectos fueron enviados, en sus respectivos tiempos, al Senado para su dictamen, y ambos fueron rechazados. No obstante, que los proyectos habían sido aprobados previamente por la Asamblea Legislativa y la Cámara de Diputados.

Esto indica, que el problema de la reforma política en la ciudad de México, contiene un trasfondo eminentemente político. Es decir, de disputa por los espacios de poder entre los partidos políticos nacionales, el gobierno federal y el gobierno local. Lo que ha frenado la continuación del proceso de democratización de la capital del país. Sin embargo, no se debe olvidar el valor de los pactos y acuerdos que se dieron en su momento para aprobar las reformas políticas de 1993 y 1996 en el DF. Por consiguiente, es posible que en los siguientes años, cuando cambie el equilibrio de fuerzas dentro del Senado, se pueda destrabar este proceso y se culmine con la última etapa de la reforma, que otorgue mayor autonomía a la ciudad de México dentro de un contexto democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Cázares, Daniel; Galeana Patricia, [et al], *El Municipio en México*, AGN, CNDM, Secretaría de Gobernación, México, 1996, pp. 639.
- Álvarez, Lucía (coord.), *Participación y Democracia en la ciudad de México*, La Jornada, CIICH-UNAM, México, 1997, pp. 312.
- Álvarez Lucía, Huarte Ma. Concepción, Sánchez-Mejorada Cristina, San Juan Carlos (coords.), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-A, CONACULTA, INAH, México, 2002, pp. 671.
- Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, UNAM, México, 1996, pp. 212.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea. Política*, Porrúa, México, 1969, pp. 321.
- \_\_\_\_\_, *La Política*, Espasa-Calpe, España, 1980, pp. 246.
- Berger Gaston; Duverger Maurice; Chevallier J, [et al], *Federalismo y Federalismo europeo*, Tecnos, Madrid, 1965, pp. 357.
- Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, tres tomos, Siglo XXI, México, 1988.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 138.
- Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 307.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2000, pp. 1085.
- Cabo de la Vega, Antonio, *El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación*, UNAM, México, 1994, pp. 174.
- Carpizo, Jorge, *Entidades Federativas*, en “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, tomo III, D-E, Porrúa, UNAM, IJ, México, 2002, pp. 769-771.
- \_\_\_\_\_, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, UNAM, México, 1996, pp. 607.
- \_\_\_\_\_, *Sistema Federal Mexicano*, en “Los Sistemas Federales del Continente Americano”, [et al], FCE, UNAM, IJ, México, 1972, pp. 463-547.
- \_\_\_\_\_, *Federalismo en Latinoamérica*, IJ-UNAM, México, 1973, pp. 85.

- Carranco Zúñiga, Joel, *Régimen Jurídico del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2000, pp. 305.
- Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, UNAM, Facultad de Derecho, FCE, México, 1998.
- Castelazo, José R., *Ciudad de México: Reforma Posible, Escenarios en el Porvenir*, México, INAP, 1992, pp. 172.
- Castillo García, Moisés y Reyes Luján, Sergio, *Problemas emergentes de la zona metropolitana de la ciudad de México*, UNAM, COMECOSO, México, 1997, pp. 269.
- Cerroni, Umberto, *Reglas y Valores en la Democracia*, Alianza Editorial y Conaculta, México, 1991.
- Cisneros Sosa Armando, *La Ciudad que Construimos*, UAM Iztapalapa, México, 1993.
- Conde Bonfil, Carola, *Finanzas Públicas Metropolitanas*, en “La ciudad de México en el fin del segundo milenio”, Gustavo Garza (coordinador), GDF y Colegio de México, México, 2000, pp. 212-219.
- Connolly, Priscilla, *Los gastos e ingresos de la ciudad*, en “Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, Emilio Pradilla Cobos (comp.), tomo 6, UAM-X, ARDF, DDF, México, 1993, pp. 9-16.
- Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, Porrúa, México, 2001, pp. 562.
- Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, Jus, México, 1946, pp. 513.
- Dahl, Robert, *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, Alianza Editorial y Conaculta, México, 1991.
- \_\_\_\_\_, *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Barcelona, 1993.
- De la Cueva, Mario, *La idea del estado*, UNAM, México, 1980, pp. 414.
- De Gortari Rabiela, Hira y Hernández Franyuti, Regina (comps.), *Memoria y Encuentros: la ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, tres tomos, DDF e Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1988.
- \_\_\_\_\_, *La ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*, DDF e Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 1988, pp. 219.
- Delgadillo Rodríguez, Fausto, *La Reforma Política del Distrito Federal de 1993*, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 1994, pp. 204

- \_\_\_\_\_, *La Reforma Política del Distrito Federal de 1996*, Tesis de Maestría, FCPyS, UNAM, México, 2000, pp. 296.
- De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1988.
- Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Decreto de 18 de Noviembre de 1824*, en “Colección completa de disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república”, edición oficial, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, hijos, tomo I, México, 1876, pp. 743-744.
- Duverger, Maurice, *Métodos de la Ciencias Sociales*, Barcelona, Ariel, 1980.
- Faya Biseca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, Porrúa, México, 1998, pp. 340.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1990, pp. 506.
- Galindo y Villa, Jesús, *Historia sumaria de la ciudad de México*, DDF, México, 1996, pp. 214.
- Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 2000, pp. 375.
- Gamboa de Buen, Jorge, *Ciudad de México, una visión*, FCE, México, 1994, pp. 261.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.
- Garza, Gustavo, *Ámbitos de Expansión Territorial*, en “La ciudad de México en el fin del segundo milenio”, Gustavo Garza (coordinador), Gobierno del Distrito Federal y el Colegio de México, México, 2000, pp. 237-246.
- González Casanova, Pablo y Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coords.), *DF Gobierno y Sociedad Civil*, El Caballito, México, 1987, pp. 297.
- González Oropeza, Manuel; Moctezuma Barragán, Esteban, *El Federalismo Mexicano*, AGN, Secretaría de Gobernación, México, 1996, pp. 175.
- González Oropeza, Manuel, *Dictamen de la comisión especial de la Cámara de Diputados para formar la Constitución del Distrito y Territorios de la federación*, en “Digesto Constitucional Mexicano, La Constitución del Distrito Federal”, Tribunal Superior de Justicia del DF, México, 2000, pp. 274-297.
- \_\_\_\_\_, *El Federalismo*, UNAM, México, 1995, pp. 760.
- González Salazar, Gloria, *El Distrito Federal: Algunos Problemas y su Planeación*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1990.

- Gutiérrez y Gonzáles, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Porrúa, México, 1993.
- Gutiérrez de McGregor, María Teresa y González Sánchez, Jorge, *Geohistoria de la ciudad de México (s. XIV a XIX)*, Instituto de Geografía, UNAM, México, 2002, pp. 138.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1990, pp. 341.
- Hernández Becerra, Augusto, *Estado y Territorio*, UNAM, IIG, México, 1981.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, Colmex, FCE, México, 1993, pp. 224.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, FCE, México, 2001, pp. 618.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso y Villar Calvo, Alberto (coords.), *Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés y DDF, México, 1988, pp. 192.
- Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Compañía Editorial Continental, México, 1958.
- Kandell, Jonathan, *La Capital, historia de la ciudad de México*, Javier Vergara Editor, Argentina, 1990, pp. 583.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1979, pp. 478.
- Lenin, V. I., *El estado y la revolución*, Lenguas Extranjeras, Pekín, 1985, pp. 156.
- Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México, UNAM, México, 1994, pp. 315.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pp. 619.
- López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, UAEM, México, 1999, pp. 232.
- Macune Jr., Charles W., *El estado de México y la federación mexicana*, FCE, México, 1978, 277.
- Madrazo, Jorge, *Distrito Federal*, en “Diccionario Jurídico Mexicano”, tomo D-H, Porrúa, UNAM, IIG, México, 1999, pp. 1170-1172.
- Manheim, Jarol B., y Rich, C. Richard, *Análisis político empírico, métodos de investigación en ciencia política*, Alianza Editorial, México, 1988, pp. 472.



- Martínez Assad, Carlos (coord.), *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, [et al], USO, FP, SONER, México, 1998, pp. 174.
- \_\_\_\_\_, *¿Cuál Destino para el DF?, ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México, 1996, pp. 246.
- Matute, Álvaro, *Ramos Arizpe: Raíces del Federalismo en México, 1812*, en “México en el siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas”, UNAM, México, 1973, pp. 209-218.
- \_\_\_\_\_, *Servando Teresa de Mier: Profecía sobre la Federación*, en “México en el siglo XIX, Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas”, UNAM, México, 1973, pp. 243-257.
- Miranda Pacheco, Sergio, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, UOS, FP, SONER, México, 1998, pp. 252.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México, 2000, pp. 453.
- Mouskheli, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Aguilar, Madrid, 1931, pp. 365.
- O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Argentina, 1991, pp. 127.
- Ortega Lomelín, Roberto, *El Nuevo Federalismo, la Descentralización*, Porrúa, México, 1988, pp. 562.
- \_\_\_\_\_, *Federalismo y Municipio*, FCE, México, 1994, pp. 203.
- Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 2002, pp. 655.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel, *Actores Sociales y Proyecto de Ciudad*, Plaza y Valdés, México, 1989.
- Regina Hernández Franyuti (compilador), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, dos tomos, Instituto José María Luis Mora, México, 1994.
- Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 1998, pp. 498.
- Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano, Los Orígenes*, tomo I, FCE, México, 1974.
- Ritchie, Daniel, *La experiencia de Washington D.C., y sus relaciones con el gobierno federal*, en “Reforma Política en el Distrito Federal, Memoria del Seminario Taller”, Cámara de Diputados, UNAM, México, 2001, pp. 277-287.

- Robles Jorge, Gallardo Francisco, Caballero Ricardo y Lugo Carlos, *La Reforma Política del Distrito Federal*, COPARMEX-IPE, México, 1993.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, México, 1985.
- Rodríguez Kuri, Ariel e Illades Carlos (compiladores), *Ciudad de México, Instituciones, Actores Sociales y Conflictos, 1744-1931*, Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, pp. 343.
- Rodríguez Kuri, Ariel, *La Experiencia Olvidada, el ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, UAM-Azcapotzalco y el Colegio de México, México, 1996, pp. 301.
- Rodríguez Lozano, Amador, *El Distrito Federal Mexicano: gobierno y democracia*, en “Lecturas sobre la reforma política de la ciudad de México”, Ramírez Hernández Guillermo (comp.), Fundación Cambio XXI, México, 1993, pp. 101-134.
- Rodríguez, Victoria, *La Descentralización en México*, FCE, México, 1999, pp. 335.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, UNAM, México, 1978, pp. 187.
- Samaniego Breach, Ricardo (compilador), *Ensayos sobre la economía de la ciudad de México*, Pórtico de la Ciudad de México, DDF, México, 1992, pp. 302.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, México, 1991, pp. 305.
- \_\_\_\_\_, *Teoría de la democracia, 2. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, México, 1991, pp. 626.
- Sayeg Helú, Jorge, *La Creación del Distrito Federal*, Tribunal Superior de Justicia del DF, México, 1991, pp. 114.
- \_\_\_\_\_, *El nacimiento de la república federal mexicana*, SEP, Sep/Setentas, n. 159, México, 1974, pp. 167.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y Regionalismo, memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, III-UNAM, México, 2002, pp. 695.
- Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1981, pp. 768.
- \_\_\_\_\_, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1974.

- Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, CENAM, Plaza y Valdés, México, 2001, pp. 309.
- Sierra Brabatta, Carlos J., *La Constitución Federal de 1824*, Colección Conciencia Cívica Nacional, DDF, México, 1983, pp. 157.
- Sirvent Gutiérrez, Carlos, *La reforma política del Distrito Federal*, en “Análisis y perspectiva de la reforma política del Distrito Federal”, [et al], IEDF, México, 2002, pp. 155-167.
- Solís Acero, Felipe y Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, INAP, México, 1985, pp. 153.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990, pp. 651.
- \_\_\_\_\_, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, Porrúa, México, 1998, pp. 1180.
- Tocqueville, Alexis De, *La Democracia en América*, FCE, México, 1978, pp. 751.
- Tovar de Arechederra, Isabel y Mas, Magdalena (comp.), *Ensayos sobre la ciudad de México*, seis tomos, DDF, UI, CNCA, México, 1994.
- Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, pp. 293.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 233.
- \_\_\_\_\_, *Economía y Sociedad*, FCE, decimotercera reimpresión, México, 1999, pp. 1237.
- Young, Pauline V., *Métodos Científicos de Investigación Social*, Imprenta Universitaria, México, 1978.
- Zavala, Silvio, *Orígenes del Distrito Federal*, Centro de Estudios de Historia de México, Condumex, México, 1992.
- Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 237.
- \_\_\_\_\_, *¿Qué es un gobierno local en el DF? El caso de la delegación Miguel Hidalgo*, en “La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas”, IIS-UNAM, México, 1995, pp. 343-377.
- \_\_\_\_\_, *Federalismo*, en “Léxico de la política mexicana”, Baca (comp.), [et al], FLACSO, SEP, CONACYT, FCE, México, 2000, pp. 238-241.

- \_\_\_\_\_, *Las reformas al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes*, en “Análisis y perspectiva de la reforma política del Distrito Federal”, [et al], IEDF, México, 2002, pp. 65-97.

## HEMEROGRAFÍA

- Aguirre, Pedro, *El Federalismo en Alemania*, en “Nueve Capitales Federales: formas de gobierno”, primera parte, Cuadernos de Trazos, Publicación de Trazos, Centro de Investigación A. C., año 1, número 1, trimestral, México, 1993, pp. 70-76.
- \_\_\_\_\_, *El Federalismo en Austria*, en “Nueve Capitales Federales: formas de gobierno”, segunda parte, Cuadernos de Trazos, Publicación de Trazos, Centro de Investigación A. C., año 1, número 2, trimestral, México, 1993, pp. 68-73.
- \_\_\_\_\_, *El Federalismo en Suiza*, en “Nueve Capitales Federales”, segunda parte, Cuadernos de Trazos, Publicación de Trazos, Centro de Investigación A. C., año 1, número 2, trimestral, México, 1993, pp. 74-80.
- \_\_\_\_\_, *El Federalismo en Estados Unidos*, en “Nueve Capitales Federales: formas de gobierno”, primera parte, Cuadernos de Trazos, Publicación de Trazos, Centro de Investigación A. C., año 1, número 1, trimestral, México, 1993, pp. 84-89.
- \_\_\_\_\_, (coordinador), *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, “Alemania”, núm. 3, IFE, México, 2001, pp. 54.
- *Anexo, Propuestas Ciudadanas para la Reforma Política del DF*, contenido en “Diálogo y Debate de Cultura Política”, revista trimestral, núms. 5 y 6, julio-diciembre, México, 1998, pp. 290-304.
- Díaz Alfaro, Salomón, *El Distrito Federal Mexicano: Breve Historia Constitucional*, “Textos”, México, núm. 2, vol. 1, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, agosto de 1992, pp. 45-56.
- Delgadillo Rodríguez, Fausto, *La Democratización del Distrito Federal: proceso inacabado*, en “Estudios Políticos”, revista de Ciencia Política, FCPyS-UNAM, No. 28, septiembre-diciembre, México, 2001, pp. 119-144.
- Lefèvre, Christian, *Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas*, en “Gestión y Análisis de Políticas Públicas”, número 20, enero-abril, INAP, Madrid, 2001, pp. 3-21.
- Marván Laborde, Ignacio, *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano*, IIJ-UNAM, Cuestiones Constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional, No. 4, enero-junio de 2001, pp. 49-83.

- \_\_\_\_\_, *Opciones para el diseño del gobierno representativo de las delegaciones*, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, revista trimestral, México, No. 5 y 6, julio-diciembre de 1998, pp. 149-175.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel, *Reflexiones Sobre la Descentralización*, en “Estudios Políticos”, revista de Ciencia Política, FCPyS, UNAM, No. 3, Julio-Septiembre, México, 1990, pp. 65-76.
- Ortiz Pinchetti, José Agustín y Vargas Solano, Néstor, *La participación ciudadana en la reforma política del DF y la experiencia del seminario de especialistas*, en “Diálogo y Debate de Cultura Política”, revista trimestral, núms. 5 y 6, julio-diciembre, México, 1998, pp. 59-74.
- *Perfil* de “La Jornada”, 3 de diciembre de 1998, México.
- Pírez, Pedro, *El gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires*, en “Diálogo y Debate de Cultura Política”, publicación trimestral, núms. 5 y 6, julio-diciembre, México, 1998, pp. 261-289.
- Rodríguez Kuri, Ariel, *Ciudad de México: algunos rasgos históricos del modelo institucional*, en “Diálogo y Debate de Cultura Política”, revista trimestral, núms. 5 y 6, julio-diciembre, México, 1998, pp. 203-222.

### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- *Atlas de la Ciudad de México*, Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México, 1987, pp. 431.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Porrúa, UNAM, IJ, México, 1999.
- *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, España, 1970.
- *Diccionario de Ciencias Sociales*, tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.
- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, Porrúa, IJ-UNAM, México, 2002.
- *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XII, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967.
- *Enciclopedia Universal Ilustrada*, Tomo XXIII, Espasa-Calpe, Madrid, 1958.
- *Enciclopedia de México*, Vol. 5, Ed. José Rogelio Álvarez, México, 1993.
- *Enciclopedia Ilustrada Cumbre*, Tomo VI, Cumbre, México, 1987.

- *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 4, Aguilar, Madrid, 1974.
- *Enciclopedia Multimedia Encarta*, Microsoft Corporation, Estados Unidos de América, 2004.
- *Enciclopedia Universal Multimedia Micronet*, EUA, 2001.

## DOCUMENTOS

- *Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal*, “El Nacional”, México, 28 de octubre de 1995, p. 16.
- *Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política para la Reforma Política del Distrito Federal*, publicado en el periódico “El Día”, 23 de junio de 1993, México.
- *Bando informativo No. 14*, 20 de diciembre del 2000, “Paquete financiero 2001 en cuanto a la política de ingreso y gasto”, Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México, [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
- *Carpeta Informativa*, Consejo Nacional de Población, México, 2004, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).
- *Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT, en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal*, “El Financiero”, México, 22 de abril de 1996, pp. 52 y 53.
- *Compendio de Resultados y Conclusiones de las Comisiones de Estudio y Consulta de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal*, editado por el Comité Técnico de la Mesa y el DDF, México, abril de 1995.
- *Convocatoria de la Mesa para la reforma política del Distrito Federal*, editada por el DDF, 19 de diciembre de 1994, México.
- *Cuarto Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador*, 17 de septiembre de 2004, México, [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
- *Debates Legislativos de 1824*, en “Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México”, DDF, México, 1992, pp. 55.
- *Descentralización e Infraestructura Local en México: Una Nueva Política Pública para el Desarrollo*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sede en México, México, 1998, pp. 121.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 9 de noviembre de 1965, México.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 27 de diciembre de 1965, México.

- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de noviembre de 1974, México.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 18 de octubre de 1977, México.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 4 de diciembre de 1980, México.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 17 de noviembre de 1983, México.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 23 de septiembre de 1986, México.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de octubre de 1986, México.
- *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 1986, México.
- *Dictamen de diversas iniciativas de ley en torno a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, México, 21 de abril de 1987.
- *Dictamen que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, México, 12 de octubre de 1999.
- *Dictamen a la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política Mexicana*, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 14 de diciembre de 2001.
- *El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992*, en “Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México”, DDF, México, 1992, pp. 66.
- *Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa*, 7 de septiembre de 1999, México.
- *Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 23 de septiembre de 1999, México.
- *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa*, 8 de noviembre de 2001, México.

- *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76 fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, México, 14 de noviembre de 2001.
- *La Ciudad de México. Antología de lecturas, siglos XVI-XX*, Secretaría de Educación Pública, México, 1995, pp. 158.
- *Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, pp. 111.
- *Posiciones Históricas de los Partidos Políticos sobre el Gobierno del Distrito Federal 1965-1991*, en “Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México”, DDF, México, 1992, pp. 14.
- *Primer Informe de Actividades de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal*, diciembre 5 de 2000 a septiembre de 2001, México, [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
- *Primer Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador*, 17 de septiembre de 2001, México, [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
- *Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política Mexicana*, Diario de los Debates del Senado de la República, 1 de octubre de 2002, México.
- *Tercer Informe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador*, 17 de septiembre de 2003, México, [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
- *Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, México, 7 de octubre de 1999.
- *Proyecciones de la población del Distrito Federal y de sus municipios, 2000-2030*, Conapo, México, 2004, [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- *Reglamento de la Mesa de Concertación, Agenda Básica, Convocatoria a la Audiencia Pública*, “Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México”, DDF, México, 1992.
- *XII Censo General de Población y Vivienda 2000, síntesis de resultados*, INEGI, México, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)



## LEGISLACIÓN

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, cinco tomos, Porrúa, UNAM, IJ, México, 2002.
- *Constitución Política de los Estados Unidos de América*, bajada de Internet: <http://usinfo.state.gov/espanol>
- *Constitución de la Nación Argentina*, bajada de Internet: [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)
- *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*: [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)
- *Código Electoral del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 5 de enero de 1999.
- *Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 79, 110, 111 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, “Diario Oficial”, México, 10 de agosto de 1987.
- *Decreto por el que se reforman y adicionan 12 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, “Diario Oficial”, México, 25 de octubre de 1993.
- *Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política Mexicana*, “Diario Oficial”, México, 22 de agosto de 1996.
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, ALDF, colección ordenamientos jurídicos, México, 2004.
- *Ley de Coordinación Fiscal*, México, [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)
- *Ley de Garantías*, N° 24.588, Argentina, [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)
- *Ley N° 24.620*, Argentina, [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)
- *Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2004*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de diciembre de 2003, México.
- *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004*, Diario Oficial, 31 de diciembre de 2003, México.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, ALDF, colección ordenamientos jurídicos, México, 2004.
- *Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de mayo de 2003, México.
- *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 21 de diciembre de 1998.
- *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1993, México.

- *Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2004*, exposición de motivos, México, [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
- *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2004*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de diciembre de 2003, México.
- *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)

## INTERNET

- [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
- [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)
- [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)
- [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)
- [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)
- <http://usinfo.state.gov/espanol>
- [www.embajada-alemana.org.mx](http://www.embajada-alemana.org.mx)
- [www.berlin.de](http://www.berlin.de)
- [www.germany-info.org](http://www.germany-info.org)
- [www.hamburg.de](http://www.hamburg.de)
- [www.bremen.de](http://www.bremen.de)
- [www.austria.org](http://www.austria.org)
- [www.deutschland.de/es/](http://www.deutschland.de/es/)
- [www.switzerland.ch](http://www.switzerland.ch)
- [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)
- [www.dc.gov](http://www.dc.gov)

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

	Pág.
Tabla 1.- Participaciones a entidades y municipios	238
Tabla 2.- Ingresos netos del gobierno del DF, 1995-2004	241
Tabla 3.- Egresos netos del gobierno del DF, 1995-2004	246
Tabla 4.- Balance financiero del gobierno del DF, 1995-2004	249
Tabla 5.- Participación en el PIB por entidad federativa, 1993-2002	252
Gráfica I.- Ingresos del gobierno del DF, 2004	242
Gráfica II.- Egresos del Gobierno del DF, 2004	245
Gráfica III.- Participación en el PIB nacional, 1993	254
Gráfica IV.- Participación en el PIB nacional, 2002	254