



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**“ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO
CENTRAL A LAS DEMARCACIONES
POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DEL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA (OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

NORMA DE LA CRUZ DE LA CRUZ

ASESOR: DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ



MÉXICO, D.F. 2009



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.

*A mi mamá, por su amor, comprensión y cariño
que desde niña me ha brindado
A mi papá, porque desde pequeña ha sido para mí el hombre al
que siempre he admirado.
Mis logros son también suyos e inspirados en ustedes.
A mi Universidad, por darme la oportunidad de conocer
lo maravilloso que es ser parte de ella.*

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO.

1. 1 ESTADO	1
1. 2 GOBIERNO	3
1. 3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	5
1. 4 REFORMA ADMINISTRATIVA	8
1. 5 ESTADO FEDERAL	9
1. 6 DESCENTRALIZACIÓN	12
1. 7 DESCONCENTRACIÓN	14

CAPÍTULO 2. CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

2. 1 SINGULARIDAD JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL	17
2. 2 MARCO HISTÓRICO	18
2. 2. 1 El Distrito Federal en la Constitución de 1824.	18
2. 2. 2 El Distrito Federal en la Constitución de 1857.	23
2. 2. 3 El Distrito Federal en la Constitución de 1917.	24
2. 3. DEFINICIÓN JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL	26
2. 3. 1 Distrito Federal como sede de los poderes federales	27
2. 3. 2 Distrito Federal como entidad federativa.	27

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

3. 1 SUPRESIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL.	31
3. 2 REFORMAS AL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	36
3. 2. 1 El Distrito Federal como Departamento Administrativo.	36

3. 2. 2 El Distrito Federal en 1933.	37
3. 2. 3 El Distrito Federal en 1941.	38
3. 2. 4 El Distrito Federal en 1946.	40
3. 3 REFORMAS POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.	40
3. 3. 1 Reforma Política de 1970.	40
3. 3. 2 Reforma Política de 1978.	41
3. 3. 3 Reforma Política de 1987.	44
3. 3. 4 Reforma Política de 1993.	48
3. 3. 5 Reforma Política de 1996.	53
3. 3. 6 El último intento de Reforma Política del Distrito Federal.	56

CAPÍTULO 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

4. 1 NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.	62
4. 1. 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	62
4. 1. 2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	65
4. 1. 3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	68
4.1. 4. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.	71
4. 2 LA NUEVA ADMINISTRACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL.	73
4. 2. 1 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.	77
4. 2. 2 Rosario Robles Berlanga.	80
4. 2. 3 Andrés Manuel López Obrador.	81
4. 3 LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.	85
4. 3. 1 Estructura y facultades de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.	85

4. 4. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO CENTRAL AL GOBIERNO DELEGACIONAL.	90
CONCLUSIONES.	93
BIBLIOGRAFÍA.	99

INTRODUCCIÓN

La trascendencia de la Ciudad de México no sólo como capital de la República sede de los poderes federales y gran urbe económica, política y social, han dado al Distrito Federal mexicano un carácter especial, convirtiéndola en un gobierno singular y de excepción dependiente de los poderes federales, una estructura de gobierno que no termina por adecuarse a los principios del federalismo mexicano, en específico, en el ámbito de autonomía de gobierno, entendida como la capacidad que tienen las entidades para organizarse política, administrativa y jurídicamente.

Desde 1928, cuando Álvaro Obregón elaboró la iniciativa que suprimió los municipios en la capital de la República, el Distrito Federal, fue administrado directamente por el Presidente de la República y por los poderes federales.

Esta singularidad de la Ciudad de México deriva en una estructura de gobierno que no cuenta con facultades de decisión y ejecución en materia política, administrativa y financiera, así como con una distribución de competencias al interior mismo del gobierno de la ciudad.

El caso más significativo de esta situación lo constituyen las demarcaciones territoriales denominadas delegaciones políticas. Las delegaciones o jefaturas delegaciones no tienen un carácter de órganos municipales o de gobiernos locales plenos y su *status* jurídico sigue siendo indefinido y ambiguo.

Estos órganos no cuentan con un gobierno en pleno uso de facultades y atribuciones de gestión que permitan desarrollar un gobierno local y autónomo, permitiendo la reproducción de un modelo de gobierno centralista.

La importancia de analizar la estructura de los órganos locales del gobierno de la Ciudad de México deriva de la necesidad de reconocer y entender la situación política y administrativa que enfrentan las delegaciones políticas; además de exponer la necesidad de encontrar un equilibrio a la relación

existente entre los distintos ámbitos de gobierno establecidos en la sede de los poderes federales; el gobierno federal, el central y el delegacional.

Reconocer cuáles son los principales obstáculos a los que se enfrenta el gobierno delegacional da la pauta para realizar una exposición que reconoce los principales conflictos que diariamente enfrentan estas estructuras, así como, las acciones y alternativas que han tomado los gobiernos delegacionales al margen de una reforma jurídica a su estructura de gobierno y así responder a las necesidades de los habitantes de la ciudad.

El objetivo principal de este trabajo es, analizar la situación administrativa actual del Distrito Federal y sus órganos locales con base en los avances obtenidos con las reformas a su organización política y administrativa.

A mismo, reconocer las facultades y atribuciones de acción que desempeñan estos órganos de gobierno y analizar las alternativas que ha tomado el gobierno de la ciudad para sobrellevar esta falta de definición.

La principal aportación que sugiere este tipo de análisis más que el recuento histórico, es identificar el papel que han llevado las delegaciones políticas para contribuir a la construcción de un espacio que cuente con los instrumentos de gobierno elementales.

La hipótesis que da la pauta a esta investigación es que las demarcaciones político-administrativas juegan un papel primordial en la construcción de alternativas políticas y administrativas que permiten la descentralización de algunas facultades del gobierno central al gobierno delegacional, alterno a una reforma política del Distrito Federal.

El problema sigue siendo el definir la naturaleza jurídica y política de los órganos político-administrativos, comúnmente denominadas delegaciones.

La presente investigación está estructurada en cuatro capítulos que permitirán comprobar o replantear los supuestos. El primer capítulo está conformado por un sustento teórico que desarrolla conceptos básicos de Estado, Gobierno,

Administración Pública, Estado Federal, Descentralización y Desconcentración.

En el capítulo dos se desarrolla una breve reseña de la historia política y administrativa del gobierno del Distrito Federal. Se analizan las posibilidades de reestructurar al gobierno de la Ciudad bajo un complejo proceso histórico que comienzan con la supresión de su estructura municipal de gobierno en 1928, para dar lugar al Departamento del Distrito Federal, argumentando su incapacidad económica para hacer frente a las necesidades de servicios públicos de la población, recordando su histórica dependencia de recursos federales para atender dichas necesidades.

Hasta el año de 1987 el gobierno del Distrito Federal conservaba jurídica y administrativamente la misma organización establecida desde 1928, a partir de 1987 surgen una serie de reformas políticas al Distrito Federal, logrando avances significativos en la esfera democrática, pero también, un inconcluso proceso en la construcción de un gobierno local autónomo. Dichas reformas son analizadas en este apartado.

Al observar brevemente el proceso histórico del gobierno del Distrito Federal damos paso al cuarto capítulo, en donde se reconocen algunas características de la administración pública del Distrito Federal y específicamente la situación actual de las demarcación políticas; dentro de este apartado se analiza la estructura de gobierno de la delegación política con base en una revisión jurídica.

Las conclusiones de este trabajo son el resultado de la investigación realizada y hacen una invitación a la reflexión sobre la problemática que genera la situación particular del gobierno del Distrito Federal: esta reflexión permite reconocer la importancia de contar con los instrumentos políticos y administrativos que fueron objeto de estudio de la presente investigación.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.

1.1 ESTADO.

Aristóteles, Hobbes, Locke, Rousseau, Maquiavelo, Carlos Marx, son algunos de los pensadores que analizan la naturaleza y origen del Estado, así, el desarrollo del concepto que ahora conocemos como Estado, ha sido definido por diferentes corrientes de pensamiento a lo largo de la historia.

Para el efecto de este trabajo retomaremos el concepto de Estado que rescata el punto de vista positivo y necesario de su existencia; así mismo, esta definición se desarrolla desde una visión de tipo político y social.

Uno de los principales autores que define el concepto es el sociólogo Max Weber, quien considera que el Estado es la identificación de una comunidad humana dentro de un territorio determinado, de esta manera, se caracteriza por ser la única instancia que ejerce el uso de la violencia física de manera justificada.

“El Estado, como todas las acciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombre sobre hombres, que se sostienen por medio de la violencia legítima... Para subsistir necesitan, por lo tanto, que los dominados acaten la autoridad”¹

Así, una característica que definen al Estado es el reconocimiento de una autoridad por parte de los habitantes de un territorio; para que exista el Estado debe haber una relación de autoridad y obediencia entre los gobernantes y los gobernados.

¹ Weber, Max, El político y el científico, traductor, Chávez, Martínez José, México, Premio, 2ª Edición, 1980, p. 83

Por otra parte se entiende al Estado como una organización política, conformada por una sociedad humana, esta idea hace referencia al concepto de Estado que desarrolla Norberto Bobbio, en donde menciona que: “el Estado Moderno aparece como una forma de organización de poder...consiste, sin duda, en la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia”²

Una de las aportaciones que este concepto realiza es identificar a la organización social como una de las características primordiales del Estado y a su vez una organización dotada de poder político y en consecuencia de acción.

Con todas las aportaciones que se han realizado a largo de la historia, el concepto se ha ido adecuando y se le reconoce como una organización política, Ricardo Uvalle recalca su importancia como una institución primordial en la vida de la sociedad, que posee el uso de la fuerza política, recursos, y medios para cumplir con sus objetivos, de esta manera, el Estado es:

“una institución clave para que la vida social y política sea asegurada con eficacia... indispensable para que la convivencia de los opuestos se realice de manera organizada, cooperativa y emprendedora... como institución poderosa, el Estado combina intereses, relaciones autoridad, legalidad y legitimidad para que sus modos de obrar tengan sentido”³

El autor señala otras características al concepto, e identificamos que el Estado cumple con funciones que le permiten mantener organizados a los habitantes de su territorio mediante un conjunto de estructuras que coadyuvan para la materialización de los objetivos del Estado.

² Bobbio, Norberto, Nicolás, Matteucci, Redactor: Gianfranco, Pasquino, Diccionario de Ciencia Política, México, Siglo XXI Editores, Vol. 1. 1982, p. 564

³ Uvalle, Berrones Ricardo, El Gobierno en acción, la formación del régimen presidencialista de la administración pública, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p.186

Dentro de esta concepción y retomando al autor Norberto Bobbio, se reconocen como partes integrantes del Estado: población, territorio y gobierno. Como territorio se entiende todos aquellos elementos que constituyen el ámbito del derecho; población se define como el elemento esencial y razón de ser del Estado; gobierno es el poder de crear y aplicar el derecho en un territorio y hacia un pueblo.

Así, podemos definir al Estado como la organización política conformada por una sociedad, un territorio, y su gobierno; desde que se crea el Estado, nace la vida organizada en comunidad, la cual genera una serie de necesidades colectivas que requieren ser atendidas, y es el Estado en la mayoría de las ocasiones el que brinda la atención de estas necesidades; de esta manera, las funciones y atribuciones con las que trabaja el Estado son una de las principales características que justifican su existencia.

1.2 GOBIERNO.

El concepto de gobierno es considerado la parte funcional de todo Estado, la estructura que le da vida y manifiesto, en el diccionario político de Norberto Bobbio el concepto de gobierno se define como:

“el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad...con la expresión de gobernantes se entiende el conjunto de personas que gobiernan el Estado y con la de gobernados el grupo de personas que están sujetas al poder del gobierno.”⁴

El gobierno es la vía para que las responsabilidades y fines últimos que justifican al Estado lleguen a su materialización; es una estructura conformada

⁴ Bobbio, Norberto. Diccionario de Política, México, Siglo Veintiuno Editores, 1991. Sexta edición en español corregida y aumentada.

por un conjunto de personas y organizaciones que deben expresar la voluntad del pueblo y hacerla efectuar. Para Omar Guerrero el gobierno es:

“...el conjunto de órganos de Estado que tienen a su cargo la ejecución de funciones en que se desarrolla el poder público y los actos que éste realiza por lo tanto, la forma de gobierno es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y relaciones que establecen entre si.”⁵

Entre el gobierno y el Estado existe una relación indiscutible, es el gobierno la parte activa del Estado, es la mano ejecutora de sus objetivos, la representación más próxima y tangible de lo que es el Estado y es también la vía más cercana de reconocer su existencia.

El gobierno es la estructura que pone en marcha los objetivos del Estado, de esta manera se entiende que el Estado es la parte intangible, el gobierno es la estructura que los ciudadanos pueden percibir.

Charles-Jean Bonnin el autor más representativo en la historia de la ciencia de la administración pública sostiene que: “el gobierno consiste en la autoridad creada para dar movimiento al Estado y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes. Es la fuerza que anima al Estado, la voluntad pública activa que brinda la dirección del Estado”⁶

Esta acepción del término gobierno, hace referencia no solo al conjunto de las personas que detentan el poder, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.⁷ En este sentido el gobierno es instituido por un conjunto de instituciones que se encargan de llevar a cabo la organización política de la sociedad.

⁵ Guerrero, Orozco Omar, Teoría administrativa del Estado, México, Oxford, 2000, pp. 118-119.

⁶ *Ibidem.* pp. 118-119

⁷ Norberto Bobbio, *op. cit.* p. 619

Oskar Fischbach, en su obra *Teoría General del Estado*, reconoce que uno de los elementos constitutivos del Estado es su organización; dicha organización tendrá la capacidad exclusiva de actuar para ejercer su dominio sobre el territorio y los habitantes que lo componen.

Fischbach al hacer referencia a Max Weber retoma la capacidad que el gobierno tiene para imponer “la propia voluntad dentro de una relación social”.⁸ De esta manera, el concepto de gobierno se entiende como la mano ejecutora y la concreción del Estado.

Para interés de esta investigación aterrizaremos el concepto de gobierno y lo definiremos a partir de su concepción jurídica; la noción más cercana que se tiene del gobierno mexicano se plasman en el artículo 40º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se define la forma de gobierno que se adopta.

“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 ”⁹

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En el ámbito de la administración pública una de las principales referencias es el autor Omar Guerrero, quien realiza trabajos de investigación relacionados con la historia y desarrollo de esta ciencia. Guerrero realiza una breve síntesis de las principales acepciones del concepto de administración pública, mencionando que:

“En Alemania, Carlos Marx se refirió a la actividad organizadora del Estado, Lorenz von Stein a la actividad del Estado; en tanto que los Estados Unidos, Woodrow

⁸ Fischbach, Oskar, *Teoría General del Estado*, México, Editorial Nacional. 1968. p. 120

⁹ Guerrero, Orozco Omar, op. cit. pp. 119.

Wilson discernía sobre el gobierno en acción, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al Estado como constructor”¹⁰

A partir de este concepto se reconoce que la administración pública cuenta con atributos propios, tiene que ver con objetivos estatales, con el interés social, realiza actividades a favor de un bien común, constituye la actividad del Estado, está encaminada a producir las condiciones necesarias para el desarrollo y bienestar de la sociedad. El Estado por medio de la administración pública aplica normas jurídicas y políticas, creadas en un parlamento o cámara como representación de la sociedad.

La administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad, donde el gobierno lleva a cabo las intenciones surgidas en un sistema político, es el medio a través del que se ejercen las tareas del gobierno, es le medio que le permite realizar en forma concreta todas las acciones, que serán los fines que ha asumido el Estado, tiene la tarea del funcionamiento de la maquinaria gubernamental en el cumplimiento diario de las finalidades políticas.

La administración pública se caracteriza por la ejecución inmediata de las leyes y “en ese sentido... es la acción organizada e inmediata que el estado utiliza para denominar en última instancia a la sociedad civil... ésta tiene como propósito fundamental el interés general, esto es el predominio del interés político de la clase dominante.”¹¹

Es el Estado quien establece el juego político, al contar con un órgano de poder ejecutivo, quien cuenta con la facultades de las actividades de gestión, este desempeña acciones de gobierno sobre los bienes del Estado, proporcionando y satisfaciendo las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; “dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se

¹⁰ *Íbidem.*

¹¹ *Íbidem.* p. 83.

concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos”.¹²

La Administración Pública se entiende como aquella parte del Poder Ejecutivo, cuyo cargo tiene la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. Con relación a las características de la Administración Pública Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que en su artículo 90 que:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”¹³

Por mandato constitucional la administración pública deberá regirse dentro de un marco normativo específico, así también apegarse estrictamente a los principios del Estado de Derecho; en función a ello, cuenta con su correspondiente Ley Orgánica, Reglamentos Internos etc.

Es así, como mediante la Administración Pública se definen metas, objetivos, planes y programas que se orientan a la materialización de los objetivos del Estado; teniendo como tarea principal el responder a las demandas ciudadanas.

¹² Castillo, García Moisés. La administración Pública en México. México, UNAM 1998. p.115

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 49 Constitucional, México. Editorial SISTA, 2007.

1.4 REFORMA ADMINISTRATIVA.

Para Alejandro Carrillo la reforma administrativa es “un proceso de índole político-técnico de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica”¹⁴

De acuerdo con la definición anterior podemos decir que la reforma administrativa se enfoca principalmente a la mejora de los procesos administrativos al interior del gobierno, las reformas administrativas tienen un ritmo y un tiempo de madurez que no pueden ser violentados.

La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, “deben ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, es por eso que se requiere sea integral, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización”¹⁵

“La reforma administrativa, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son otros: incrementar la eficiencia y eficacia de sus entidades mediante el mejoramiento de estructuras y sistemas, a fin de aprovechar al máximo los recursos con lo que cuenta el Estado; agilizando y descentralizar los mecanismo operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como una política de Gobierno”¹⁶

¹⁴ Carrillo, Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México. Base Metodología, antecedentes e institucionalización del proceso. Prologo de Luis Cárdenas. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980. p.69

¹⁵ *Ibidem.* p. 70

¹⁶ *Ídem.* p. 120

1.5 ESTADO FEDERAL.

Teóricamente, el federalismo se define como un sistema de gobierno compuesto por la voluntad de entidades federativas soberanas y autónomas, que deciden pactar entre ellas, con el objetivo de desarrollar el ejercicio de gobierno.

El federalismo puede entenderse también como una decisión política que tiene que ver con las vías y medios de organizar a los Estados miembros de la Federación, es decir, el federalismo consiste en la división de poder entre los distintos ámbitos de gobierno; al respecto Ricardo Uvalle señala que el federalismo se entiende como:

“...un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política”¹⁷

Se observa pues, que esta organización se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno “...el federal propiamente dicho, que corresponde al propósito de crear un Estado poderoso desde el punto de vista del Derecho internacional, y el local, que se anima por la necesidad de conservar particularidades de cada entidad federativa”¹⁸

El federalismo se define como un pacto entre los estados que conforman al país; sin embargo algunos autores manejan características particulares a este

17 Uvalle, Berrones Ricardo, *Descentralización política y Federalismo: consideraciones sobre el caso de México*, en: *Gestión y Estrategia*, México, UAM, Departamento de Administración, versión en línea.

18 Gutiérrez, Elías Sergio, “Centralismo político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano”, en: *El Debate Nacional, II Escenarios de la democratización*, México, Editorial Diana, 1998. p.112.

tipo de gobierno, José Fernando Badía explica la naturaleza jurídica de los estados federales con los siguientes puntos:

a) El Estado federal posee un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el poder constituyente federal y revisable por él sin más límite que el respeto a la constitucional federal;

b) El ordenamiento constitucional del Estado miembro constituye un sistema estatal completo, regulando todos los órganos por los que se manifiesta habitualmente el poder del Estado (autonomía administrativa, ejecutiva y jurisdiccional);

c) El Estado miembro o federado está regido por verdaderos gobernantes, no por funcionarios sujetos a control. Las autoridades federales actúan con plena competencia dentro de los límites que la Constitución federal establece. Los órganos del Estado Federal son absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica. Si en el ejercicio de sus atribuciones estuvieran sometidos a la intervención, dirección o control de los órganos federales no constituyentes, entonces ya no nos encontraríamos ante un verdadero Estado federado;

d) El ordenamiento político del Estado federal es de tipo rígido, las competencias del Estado federal no pueden ser reducidas o suprimidas sin su propio consentimiento o participación.¹⁹

De esta manera, podemos mencionar que la principal característica de los Estados federales radica en el reconocimiento de un marco constitucional propio, éste marco jurídico cumple la función de otorgar claras competencias a

¹⁹ Salazar, Serrano Oziel, La Reforma Política del Distrito Federal, Plaza y Valdes. 2001. pp. 38- 39.

los gobernantes, los cuales actuarán de manera autónoma en el ejercicio de gobierno y dichas atribuciones por ningún motivo serán sometidas o limitadas.

Así mismo, podemos observar con más detalle algunas características que se identifican en el Federalismo mexicano a consideración del autor Burgoa Orihuela:

1. Autonomía democrática de las entidades, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;
2. Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídicamente y políticamente, sin transferir o acatando siempre los principios de la constitución Nacional;
3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;
4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.²⁰

En esta consideración se utiliza el concepto de autonomía haciendo referencia a la capacidad que tienen las entidades federativas para organizarse política, administrativa y jurídicamente; esta autonomía implica la necesidad de contar con facultades para ejecutar acciones de gobierno, que se materializan en respuestas concretas a las demanda de la sociedad.

²⁰ Íbidem. p. 39.

Es importante señalar que esta autonomía encuentra su límite cuando las competencias se señalen exclusivamente como facultad de la Constitución General.

Con base en estas características desarrolladas, entenderemos al federalismo mexicano como una estructura compuesta por un poder de gobierno central y varios de gobierno local; estos poderes están reglamentados por una Constitución Central que tiene preeminencia sobre las constituciones locales, esta Constitución determina las competencias y facultades entre cada uno.

1.6 DESCENTRALIZACIÓN.

La descentralización puede definirse a partir del concepto contrario, la centralización. Gabino Fraga en su obra *Derecho administrativo* define la descentralización de la siguiente manera:

"Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía"²¹

Para el autor, la diferencia básica entre la descentralización y la centralización, es que en la descentralización los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos, y en cambio en la centralización todos los órganos que integran a la estructura son dependientes directos de una relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores.

²¹ Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 166

De esta manera, la descentralización se entiende como una serie de procesos, en donde se ponen en marcha una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración.

Descentralización, para el derecho administrativo, es una forma jurídica en la que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos las principales características de este tipo de administración son: que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y son responsables de una actividad específica.

Desde esta perspectiva se puede decir que en todo proceso de descentralización existe un proceso que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de recursos que permite ejercer éste. El significado específico de lo anterior es desarrollado por Cabrero Mendoza, mencionando que:

“...todo proceso de descentralización trataría en principio de transitar de una estructura casi monopólica del poder a una tipo oligopólica donde se pueden detectar una gama de núcleos periféricos de decisión con un nivel considerable de autonomía relativa con el núcleo central de las decisiones”²²

De esta manera se parte de la idea de que la descentralización es un proceso dinámico, relativo y el cual se debe de contextualizar en un momento determinado y debe ser entendido como:

“...un conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar dentro de la evolución dentro de un sistema más amplio. Asimismo, se debe aceptar que dicho proceso tiene una fase legal, una fase administrativa y un contenido político intrínseco”²³

²² Cabrero Mendoza Enrique y Mejía Lara José, Las políticas descentralizadoras en México. (1983-1993) logros y desencantos. CIDE. México, 1998. p. 81

²³ *Ibidem*.

Desde este punto de vista, la descentralización, tiene como tarea básica crear estructuras en donde la toma de decisiones se realice de tipo consensual, lo cual implica necesariamente un sistema de relación y comunicación entre los núcleos basados en “acuerdos, negociaciones y concesiones, más que un proceso coercitivo, unilateral y dominante del núcleo central.”²⁴ Los acuerdos tomados en el contexto de la descentralización implican:

“la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades de campo de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinado, autoridades y corporaciones públicas semiautomáticas, autoridades de áreas funcionales, u organizaciones no gubernamentales”²⁵

Así pues, se sugiere tener en cuenta el contexto político al analizar la descentralización. Se citan muchas justificaciones para implementar un modelo de descentralización, en particular es por la necesidad de aliviar la carga administrativa, incrementar la eficacia y eficiencia de la administración pública, “...pero, en general, ninguna de estas razones enteramente válidas pueden separarse de la política. Después de todo, el gobierno central decide por qué, dónde, qué y cómo descentraliza”²⁶

Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el poder ejecutivo federal se auxilia de las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales; de esta manera en la descentralización todos los órganos que la integran están ligados por una relación jerárquica.

²⁴ Ídem. p. 82

²⁵ Rodríguez, E. Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo. Fondo de Cultura Económica, México, 1999. p. 40

²⁶ Ídem. p. 36

1.7 DESCONCENTRACIÓN.

En el ámbito de la administración pública el modelo de la desconcentración responde a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración administrativa consiste en el proceso jurídico-administrativo que permite una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales, permite al titular de una institución, facultar a otra instancia de varias funciones que le son legalmente encomendadas. En suma la desconcentración significa:

“...un cambio de autoridad administrativa, pero de acuerdo con una línea administrativa central. Este proceso puede implicar una transferencia considerable de autoridad y poder o nada en absoluto. Lo que es importante señalar acerca de la desconcentración es que se trata de una acción administrativa y no altera el flujo del mando en el sistema”²⁷

La desconcentración es la forma jurídica y administrativa mediante la cual los organismos o instancias dependientes de la administración pública central prestan servicios o desarrolla programas en distintas regiones del territorio del país.

Podemos distinguir la desconcentración de la descentralización ya que la primera consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de la administración central; de la misma manera, el órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio

La desconcentración está consagrada en el artículo 17° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la letra dice:

²⁷ *Íbidem.* p. 42

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."²⁸

Concluimos que la descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en las que se organiza la administración pública y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinadas instancias u organismos; como ya se analizó, existe la diferencia esencial en que los órganos de la descentralización están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la desconcentración están sujetos al poder de la administración central.

²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 17°.

CAPÍTULO 2. LA CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1 SINGULARIDAD JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

La singularidad jurídica del Distrito Federal deriva en un régimen jurídico híbrido, que ha sido parte de una transformación política inconclusa, una reforma jurídica y política que no ha logrado configurar una estructura de gobierno que atienda las demandas de los habitantes de la ciudad.

El Distrito Federal no escapa a un régimen de excepción en el que le son restringidas facultades administrativas a sus órganos locales de gobierno y en donde no ha terminado de transformarse la estructura y distribución de competencias al interior mismo del gobierno de la ciudad; de esta manera, el Distrito Federal, no es más una dependencia federal, pero tampoco es una entidad federativa con facultades propias.

La Ciudad de México no cuenta con una Cámara de Diputados, sino con una Asamblea Legislativa que sólo puede legislar en las materias que expresamente se le confieren, quedando las demás en facultad del Congreso de la Unión. Por ello el Distrito Federal no cuenta con una Constitución propia, sino un Estatuto de Gobierno cuya elaboración y promulgación, además, es también competencia del Congreso de la Unión.

Así, el Distrito Federal tiene marcadas diferencias con el resto de las entidades federativas que van más allá de su reconocimiento como sede de los poderes federales. La característica *sui generis* del Distrito Federal se observa en su experiencia histórica, donde durante mucho tiempo se descartó la posibilidad de hacer coincidir la sede de los poderes federales con un gobierno local autónomo.

El estudio que a continuación se desarrolla analiza el surgimiento y evolución del Distrito Federal en el marco del federalismo mexicano. Primero se realiza una breve descripción en torno a la instauración del sistema federal en México, posteriormente se aborda la discusión y aprobación legislativa en

donde se elige a la Ciudad de México como sede de los poderes federales para poder entender algunos de los argumentos que llevaron a tomar dicha decisión.

2.2 MARCO HISTÓRICO.

2. 2. 1 El Distrito Federal en la Constitución de 1824.

La etapa en donde se pretende ubicar un Distrito Federal para la ciudad de México se inicia con el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, plasmada en la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, la cuál otorgaba facultades al Congreso de la Unión para elegir un lugar donde tuvieran su residencia los Supremos Poderes de la Federación.

En este marco, el principal problema al que se enfrentó el gobierno federal con el gobierno de los estados, es sin duda el arduo debate llevado a cabo con miras al establecimiento de la sede de los poderes federales. Un debate muy importante en este Congreso fue llegar a un acuerdo para decidir el territorio que sería la capital del país, un territorio que quedaría bajo jurisdicción del gobierno federal y de esta manera crear el Distrito Federal.

Sin embargo, se habla también de un antecedente fechado el 18 de junio de 1824, en donde el congreso aprueba como una de las facultades implícitas del poder legislativo, elegir el lugar que serviría de residencia a los poderes de la Federación y al mismo tiempo que en este lugar se ejercerían facultades únicamente del poder legislativo.

En estas discusiones, se identifican dos posiciones: la que proponía a la ciudad de México como sede de los poderes federales, y otra, que exhortaba que fuese un lugar distinto para la capital, en específico el estado de Querétaro.

“En los debates del 22 y 23 de julio de 1824, se discutió un dictamen preparado por un grupo de diputados favorable al cambio de lugar que, en lo esencial, se pronunciaba por que la capital fuera Querétaro. Las razones eran geográficas y demográficas: una ciudad situada en la porción central, con población suficiente, clima benigno e instalaciones adecuadas para albergar y atender a los habitantes de la ciudad capital, los cuales aceptaban que, en caso de ser Querétaro residencia de los supremos poderes de la federación, ésta perdería su soberanía.”²⁹

Una comisión especial encargada de designar el lugar donde debían residir los poderes federales presentó un dictamen que proponía se convirtiera al estado de Querétaro en el asiento de los poderes federales; el argumento básico de esta propuesta fue presentar al territorio como el centro de la población del país.

En contra parte, la oposición al cambio de sede del Distrito Federal fue apoyada por varios diputados entre los que destacan: Lucas Alamán, de Relaciones, Pablo de la Llave, de Justicia, y Francisco de Arrillaga, de Hacienda, argumentaban básicamente que:

- 1) El alto costo que significaría el traslado de la capital en un momento en el que el erario público carecía de los fondos suficientes para cubrirlo.
- 2) Surgirían problemas de seguridad, ya que se temía que al dejar de ser la capital la ciudad de México, podía traer serios problemas y desequilibrios en el balance de fuerzas del país, y convertirse en una plaza – militarmente hablando- tentadora en cualquier revuelta.

²⁹ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1995, p. 650

3) En la medida en que la ciudad albergaba a los principales propietarios y comerciantes, sus fortunas eran fundamentales para la marcha de las finanzas públicas pues con frecuencia se recurría a ellos para obtener préstamos, debido a la escasez de recursos, por lo que el cambio de lugar podía afectar seriamente este tipo de movimientos monetarios.

4) Se señalaba también que la ciudad era el principal centro de comunicaciones internas y externas del país, por lo que resultaba un despropósito trasladar la capital a un lugar donde se perdería esta situación tan privilegiada.

En la medida en que las aduanas marítimas eran la mayor fuente de ingresos del gobierno, la mudanza podría dificultar la captación fácil de dichos recursos fiscales.

5) Asimismo, se mencionó que Querétaro no contaba con las instalaciones adecuadas para recibir al gran número de personas que integraban el poder público, empezando por los ministros, diputados y empleados públicos, puestos que carecía de habitaciones y edificios públicos suficientes y confortables.³⁰

Para los días 29 y 30 de octubre de 1824 continuaron en el debate las dos posiciones, el argumento que se manifestaba en contra de que la ciudad de México fuese la residencia de los poderes federales giro en torno a las intervenciones que expresaron su preocupación de que se disminuyeran los derechos políticos de que habían de gozar los ciudadanos del Distrito Federal.

Este argumento no resultó convincente y cuando se consideró suficiente, la discusión se sometió a votación; por mayoría de 49 votos a favor y 32 en contra se aprobó que la ciudad de México fuera la sede de los poderes federales.

³⁰ Ídem. p. 652

Posteriormente, en la sesión del 2 de noviembre del mismo año, la discusión giró en torno a la extensión territorial del Distrito Federal, pero finalmente se aprobó por que fuese la plaza mayor el centro de la ciudad, abarcando un radio de dos leguas.

Este mismo decreto señaló que la autoridad competente en la estructura económica, política y de gobierno en el Distrito Federal, era responsabilidad exclusiva del gobierno federal.

“...en la medida en que no se contaba con las disposiciones que reglamentaran su funcionamiento, se seguirían las dispuestas en la ley del 23 de junio de 1813, salvo las derogadas. Así, en el caso del jefe político, encargado de ejercer la autoridad política y económica, sería remplazado ahora por el gobernador sustituto”³¹

De esta manera y oficialmente, el decreto que señalaba la creación del Distrito Federal, fue promulgado por el entonces Presidente de la República Guadalupe Victoria, el 20 de noviembre de 1824. En esta promulgación destacan los siguientes puntos:

1. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la federación, conforme al artículo 50° de la Constitución, será la ciudad de México.
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de acción de dos leguas.
3. El Gobierno General y el Gobierno del Estado de México, nombrará cada uno un perito, para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

³¹ Íbidem. p. 72

4. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

5. En las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con el presidente.³²

Se puede identificar que la construcción del gobierno de la ciudad de México se desarrolla a partir de 1824, en esta Constitución se determina que la forma de gobierno del país sería: una república, representativa y federal.

En el caso del Distrito Federal esta legislación no hace referencia alguna a su organización política-administrativa, sólo se destaca la facultad del Congreso para elegir un lugar y establecer en él los poderes de la Federación, y las atribuciones que el poder legislativo adquiere dentro de esta demarcación.

De esta manera, sería el Congreso General el encargado de ejercer las atribuciones del Poder Legislativo en este territorio. El gobierno político, económico y administrativo del Distrito Federal quedaría bajo la jurisdicción del gobierno federal, el cual designaría un gobierno interino para su administración.

Desde entonces existe en la ciudad de México un régimen político de excepción, cuya consecuencia inmediata fue la supresión de algunos derechos electorales de los ciudadanos del Distrito Federal.

Entre éstos se encuentra el que no se podrían elegir gobernador ni congreso local como el resto de los habitantes de los estados de la República, no

³² Salazar, Serrano Oziel, La Reforma Política del Distrito Federal, Plaza y Valdes. 2001. pp. 75-76.

obstante, seguirían efectuándose las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en la ciudad.

“Sin embargo, formar el Distrito Federal en la ciudad de México no fortalecía al pacto federal, sino que lo debilitaba. El gobierno federal se fortalecía, tendría el control directo de la ciudad más poblada del país, y sobre todo, podría disponer de las riquezas de esta ciudad”³³

2. 2. 2 El Distrito Federal en la Constitución de 1857.

A pesar de la decisión del constituyente de 1824 para establecer el Distrito Federal en la Ciudad de México, con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 queda abolido el régimen centralista y las facultades para organizar al Distrito Federal se reservan al Congreso de la Unión en donde se había presentado un debate sobre la pertinencia de cambiarlo a Querétaro o Aguascalientes, “aparece por vez primera, al previsión de que, en caso de que su residencia cambiara en el futuro, se formaría en el territorio ocupado por el Distrito Federal, una entidad denominada Estado del Valle de México.”³⁴

En la Asamblea Constituyente de 1856-1857 nuevamente se produjeron encendidos debates en torno a la sede de los poderes federales, los derechos políticos de los habitantes de la ciudad y la coexistencia de dos poderes de gobierno en un mismo territorio, el local y el federal.

Para 1857, en la Constitución Federal se enfatizaba nuevamente que el Congreso de la Unión sigue siendo el órgano legislativo en el Distrito Federal, ahora la novedad de esta ley fue que se consideró una forma de elección indirecta para elegir gobernador, procurador, regidores, jueces y magistrados;

³³ *Íbidem.* p. 91- 92

³⁴ Reforma Política del Estado. Alternativa. Partido Político Nacional. Enero 2007, p. 19

derechos políticos muy limitados que en poco tiempo también fueron suprimidos.

“Un breve lapso de soberanía se dio con la promulgación de la Constitución de 1857 donde inicialmente se promovió la elección de las autoridades políticas, municipales y judiciales. Sin embargo, durante el porfiriato fueron paulatinamente conculcados esos derechos: primero cuando en 1900 los ayuntamientos fueron convertidos en órganos consultivos; al año siguiente, suprimiendo la elección popular de los municipios y, por último, en 1903, cuando los municipios perdieron su personalidad jurídica y sus facultades ejecutivas para transformarse en órganos consultivos del gobierno”³⁵

2. 2. 3 El Distrito Federal en la Constitución de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 reiteró la forma de gobierno federal. En el artículo 40° de la Constitución mexicana queda constituida una república, representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

De esta manera, se le da al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a la siguiente base: “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”³⁶

Pero en esta ocasión la discusión del Distrito Federal gira en torno a la posibilidad de existir el régimen de municipios dentro de este territorio; así

³⁵ Lince Campillo, María, “El nuevo gobierno del Distrito Federal”, en Salazar Luis, 1997. Elecciones y transición a la democracia en México. México, Editorial Cal y Arena, 1999, p. 216

³⁶ Reforma Política del Estado. Alternativa. Partido Político Nacional. Enero 12 del 2007, p. 21

como el hincapié en el tema de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal.

Finalmente, la figura del Distrito Federal queda asentada en el artículo 73° Constitucional, y en la Ley de Orgánica del Distrito y Territorios Federales, publicada el 14 de abril de 1917.

En el constituyente de 1917, se establece que “el Distrito Federal conserve su régimen municipal, de esta manera la administración pública estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa”³⁷

Aparentemente el Distrito Federal, al igual que los estados del país, se beneficiarían de esta disposición constitucional al dar la posibilidad de elegir de manera popular y directa a sus autoridades municipales, pero a la larga el poder centralista del gobierno federal no respetaría dicha autonomía municipal.

Es de señalar que en 1917 se debatió ampliamente la posibilidad de instaurar el régimen municipal en el Distrito Federal; en favor de esta iniciativa se argumentó que el hecho de ser sede de los poderes federales no derivaba en negar el derecho de los ciudadanos para elegir sus autoridades municipales.

Por otra parte, en contra del régimen municipal se argumentó que la organización municipal era incompatible con los poderes de la federación, enfatizando que los poderes federales podrían verse sometidos por este poder local.

De esta manera, el sistema de gobierno municipal en 1917 era prácticamente nulo, en consideración de las facultades que jurídicamente se otorgaban al gobernador del Distrito Federal, a esto Paulina Fernández Christlieb opina que:

“...el Gobernador del Distrito Federal concentraba tan importantes facultades que prácticamente quedaba anulado

³⁷ Vázquez, Valencia Luis. Los poderes Ejecutivo y legislativo del Distrito Federal, México, Instituto Federal del Distrito Federal, 2003, p. 20

el régimen municipal. Correspondía al ámbito de competencia del gobernador del Distrito Federal la seguridad pública; la vigilancia de penitenciarias y cárceles; el cuidado de los servicios hospitalarios; la ejecución de obras públicas; la responsabilidad del censo y estadística; la elaboración del proyecto de presupuesto para el Distrito Federal; el mando supremo de la policía; la vigilancia de los municipios respecto a sus catastros; y con la aprobación del presidente de la República, el gobernador expedía todos los reglamentos para los servicios públicos del DF.”³⁸

Finalmente, el Congreso de la Unión quedó facultado para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en calidad de Congreso local del Distrito Federal, en cuanto a la división territorial, se dispuso que la ciudad de México se dividiera en municipalidades que tendrían la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. También, pese a una gran negativa quedó establecido que cada municipio estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

2.3 DEFINICIÓN JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Al analizar el contexto en el cual surge la creación del Distrito Federal como sede de los poderes federales, nos permite dar la pauta para continuar con el análisis del Distrito Federal a partir de su concepción como sede de los poderes federales, como entidad federativa, departamento administrativo, y como territorio a cargo de la federación; a continuación se desarrolla cada una de ellas.

³⁸ Fernández Christlieb Paulina, “El Distrito Federal: reto a las estructuras de control”, en Fernando Castañeda Sabido (coord.), El Debate Nacional II. Escenarios de la democratización, en Gutiérrez Garza, Esthela, (coord. Gral.) , México, Diana / UNAM, 1998. p 258

2. 3. 1 Distrito Federal como sede de los poderes federales.

El Distrito Federal es un concepto que define el área donde se asientan los poderes de la unión y la capital política de la república mexicana; su naturaleza jurídica se define en el artículo 44° constitucional:

“La Ciudad de México es el Distrito federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el congreso general.”³⁹

Al detallar dicho artículo se identifican los siguientes elementos:

- 1) La ciudad de México es el Distrito Federal, y de la misma manera, el Distrito federal es la ciudad de México.
- 2) Es la sede de los poderes de la Unión.
- 3) Es la capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4) Se compone del territorio que actualmente tiene.
- 5) Si los poderes de la Unión se trasladan a otro lugar, el Distrito Federal pasa a ser el estado del Valle de México.

2. 3. 2 Distrito Federal como entidad federativa.

Sin embargo, analizando el artículo 43° Constitucional, no podemos limitar al Distrito Federal simple y sencillamente como el lugar donde residen los poderes de la federación, puesto que, de conformidad con este artículo, se contempla también como una entidad que forma parte integrante de esta federación.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 44° constitucional.

Las partes integrantes de la federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.⁴⁰

De la misma manera, el reconocimiento de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, en tanto entidad federativa, se consagra en el artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que dice: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes federales de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio...”⁴¹

Como entidad federativa, el Distrito Federal debe entenderse como un territorio delimitado; con una población; un orden jurídico y con un conjunto de autoridades que desempeñan las funciones de gobierno. La ausencia de estas características y de esta autonomía convierten al Distrito Federal en una entidad con características singulares, es decir una entidad *sui generis*.

Sin embargo, y a pesar de este reconocimiento, el Distrito Federal no comparte la misma naturaleza con los demás estados integrantes de la Federación, el autor Oziel Serrano menciona que entre el Distrito Federal y un estado de la República existen grandes diferencias, tales como:

1. El Distrito Federal no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no cuenta con su propia Constitución)

⁴⁰ Constitución Política. Artículo 44° constitucional.

⁴¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Artículo 2°

2. A diferencia de las entidades federativas, el Distrito Federal no tiene gobernador sino jefe de gobierno, ni ayuntamientos, sino delegaciones.
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución General.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.⁴²

Es de observar que la naturaleza y estructura jurídica del Distrito Federal se justifica sólo por su carácter de asiento de los poderes federales, y no se le reconoce su figura como entidad federativa.

Por su parte en el artículo 124° Constitucional observamos una contradicción en las facultades jurídicas que se otorgan a las entidades federativas, pues en este se señala que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados; mientras que para el Gobierno de la Ciudad en el artículo 122° se señala que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación.

De esta manera y partiendo de la situación jurídica es necesario plantear la posibilidad de hacer coincidir la sede de los poderes federales y una entidad federativa; es viable encontrar estas dos figuras sin que se modifique el régimen jurídico interno del Distrito Federal.

Si el Distrito Federal se rige bajo las mismas normas que rigen a las entidades federativas tendría que ser considerado como tal, a pesar de su concepción como sede de los poderes de la Unión; el que la ciudad de México sea la sede de los poderes federales, es una cualidad que ha sido el principal argumento

⁴² Salazar, Serrano Oziel, La Reforma Política del Distrito Federal, Plaza y Valdes. 2001. pp. 75 - 76.

para negarle la posibilidad de hacer coincidir la sede de los poderes y una entidad federativa.

Sin embargo, se puede argumentar que consta la posibilidad de que puedan coexistir autoridades locales y federales en un mismo territorio, por lo que el Distrito Federal puede convertirse en una entidad de la república y seguir siendo la sede de los poderes de la Unión.

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 SUPRESIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL.

Una de las primeras consecuencias derivadas de la supresión del régimen municipal del Distrito Federal fue lo que Guadalupe Loaeza denomina la desaparición de su identidad política, de esta manera, quedó subordinada a la estructura del poder nacional. Argumenta que:

“la despolitización de la capital de la República fue el objetivo inmediato y relativamente explícito de esta reforma; la conversión de la ciudad en una entidad administrativa trataría de resolver los numerosos conflictos interpartidistas que la había hecho ingobernable en la década anterior”⁴³

Así, en el espacio sede de los poderes federales, se trató de construir un espacio donde las diversas fuerzas políticas pudieran encontrarse y coexistir, sin poner en riesgo a la autoridad política del Distrito Federal.

Sin embargo, también se puede señalar que esta singularidad que provocó la supresión del régimen municipal del Distrito Federal, ha propiciado que todo lo referente al ámbito de la política local, sobrepase esta esfera y tome relevancia a niveles más amplios, es decir, esta excepción ha propiciado que cualquier problema político local pueda llegar a adquirir proporciones nacionales.

Ante esta realidad, y nuevamente por la oposición de compartir facultades de un gobierno federal y un gobierno local en un mismo territorio, en 1928 se suprime el modelo municipalista para la ciudad de México.

⁴³ Soledad Loaeza, Perspectivas para una Historia Política del Distrito Federal en el siglo XX. Colegio de México, versión en línea.

Los argumentos presentados fueron dos; primero su incapacidad económica para hacer frente a las necesidades de servicios públicos de la población; y segundo el manifestar que no convenía involucrar en contiendas políticas a la sede de los poderes federales “en los ayuntamientos locales se libraba una intensa lucha política entre los diversos partidos existentes durante el periodo carrancista, aun cuando todos ellos apoyaban al Presidente”⁴⁴.

Posiciones a favor de la supresión del régimen municipal se plasman en la iniciativa de reformas que presentó Álvaro Obregón en el marco de su segunda campaña electoral con miras a la presidencia al Congreso de la Unión en abril de 1928.

Esta supresión se plasma en de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, expedida por el entonces presidente Emilio Portes Gil, con antecedentes en la propuesta de reforma a la Constitución promovida por el presidente Calles el 14 de agosto del mismo año.

Al desaparecer los ayuntamientos se faculta al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, señalando que su gobierno estaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva, un departamento administrativo y político al que se denominó: Departamento del Distrito Federal.

En la dirección de esta estructura, se designó a un funcionario responsable de la administración del departamento, denominado Jefe del Departamento, quien cumplía la función de ser el jefe máximo de la administración, él cual podía nombrarse y removerse libremente.

El Jefe del Departamento se auxiliaría con el nombramiento de delegados y subdelegados; con esta división se denominan a las delegaciones como órganos desconcentrados del Departamento Central, al frente de las cuales se

⁴⁴ Ward, Meter. México Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970-2002. México, Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 188

encontraba un delegado nombrado por el Jefe del Departamento, siempre bajo previo acuerdo con el Presidente de la República.

La función principal que tenía la figura del delegado era básicamente ser el representante del jefe del Departamento del Distrito Federal en su jurisdicción. Entre las funciones que tenían los delegados destacan:

“la vigilancia y la administración de los servicios públicos; informar al jefe del Departamento las irregularidades o deficiencias que advirtiera en su demarcación; proponer soluciones y velar por el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales dentro de su delegación. Para auxiliarse en sus funciones administrativas podían contar con el apoyo de subdelegados, quienes se ubicaban en poblados que no fueran cabecera de delegación. El presupuesto para la operación de las delegaciones se asignaba de acuerdo con las necesidades públicas y los ingresos locales.”⁴⁵

A partir de la supresión del municipio en la ciudad de México, el territorio se organizaba a partir de un Departamento Central formado por las municipalidades de México, Tacaba, Tacubaya y Mixcoac y por 13 delegaciones que serían: Guadalupe Hidalgo, Atzacotalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.⁴⁶

Con la desaparición del municipio en el Distrito Federal los habitantes de la ciudad de México se convirtieron en ciudadanos de excepción, es decir, ciudadanos que no contaban más con el derecho y la posibilidad de elegir a sus representantes.

⁴⁵ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. p. 671

⁴⁶ Íbidem. p. 675

De la misma manera, la figura de gobernador desaparecía y en su lugar el gobierno del Distrito Federal lo ejercía el presidente de la República, quien lo haría por medio de un jefe del Departamento Central.

De lo anterior, resultó una estructura de gobierno híbrida en la ciudad de México, la cual funcionaba como una secretaría de estado, dependiente del poder federal, que a su vez tenía que atender los diversos problemas propios del gobierno local.

Así, el regente del Distrito Federal era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, lo cual implicaba en plena dependencia de él. “Sin embargo, por otro lado requería legitimar su gestión y establecer sus propios mecanismos de control, dado que una de sus tareas fundamentales era lograr mantener el control y la relación política con los habitantes de la ciudad”⁴⁷

A raíz de la desaparición del régimen municipal y para contar con un mecanismo que fuera el vínculo entre el gobierno y la ciudadanía se constituyeron el Consejo Consultivo y los consejos delegacionales, reconocidos como espacios de participación ciudadana, de esta manera, se crearon para subsanar los mecanismos formales de representación política.

De esta manera, los habitantes de la ciudad de México fueron representados por los consejos consultivos, que se caracterizaban como órganos de colaboración siempre subordinados al regente y a los delegados políticos y con nulo margen de acción.

En el trabajo realizado por Raúl Contreras Bustamante se hace un análisis de las principales causas por las que se cambia el régimen de municipalización del Distrito Federal; menciona que una de las principales fue el enfrentamiento político entre el grupo sonorenses y el partido Cooperativista, los cuales lograron introducirse en el ámbito electoral de los ayuntamientos de la ciudad.

⁴⁷ Alberto J. Olvera. Coord. , Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina México, Fondo de Cultura Económica, p. 210

Esto sustentaba la posición del gobierno federal que argumentaba la incompatibilidad de los poderes federal y local dentro de un mismo territorio. Segundo, la necesidad de despolitización a la capital, encontró su mejor argumento en la necesidad de hacer más eficiente a la administración de la Ciudad, para el autor, esto significaba sacar de la esfera político-electoral a la ciudad de México y transferirla al marco de la administración especializada.

“la despolitización de la Ciudad se concretó mediante el aprovechamiento del descrédito de los ayuntamientos y detrás de la promesa de enfrentar la prestación de los servicios públicos capitalinos de manera integral y ordenada. Se escondió la habilidad política de Obregón y Calles”⁴⁸.

El mismo autor resalta que con la reforma de 1928 al artículo 73° constitucional facultaba al Presidente de la República a través de un departamento administrativo para gobernar y administrar la ciudad,

“... se transforma al territorio del Distrito Federal en órgano administrativo del gobierno federal, pero sin embargo, incongruentemente siguió siendo anunciado por el artículo 43 de la Constitución, como parte integrante de la federación. Es decir, el Distrito Federal era al mismo tiempo entidad federativa y dependencia administrativa”⁴⁹

3.2 REFORMAS AL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

3. 2. 1 El Distrito Federal como Departamento Administrativo.

⁴⁸ Contreras Bustamante Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Historia y Perspectiva, México, Porrúa, p. 184.

⁴⁹ *Íbidem*, p. 185

Contreras Bustamante asegura que la determinación de convertir al Distrito Federal en departamento administrativo, constituyó una grave falta de técnica jurídica y legislativa. No sólo no delineó perfectamente su naturaleza jurídica al no definirla correctamente si dejaba de ser entidad federativa, sino que también al adoptar una figura de departamento con jurisdicción territorial.

En otras palabras, la decisión de convertir en departamento administrativo al Distrito Federal, significó contar con una estructura administrativa centralizada y vino a constituir en nuestro orden constitucional, una contraposición a la teoría del federalismo.

Por su parte, Rodrigo Borja destaca que un alto grado de descentralización jurídico-político, la distribución del poder político con sentido territorial y la coexistencia de normas jurídicas, constituyen las características fundamentales de un estado federal,⁵⁰ lo que a todas luces se desechó cuando se definió como actividad administrativa del gobierno capitalino.

Podemos mencionar que esta centralización en la que se sujetaba el gobierno del Distrito Federal derivaba de la necesidad de tener más control y poder de decisión sobre su territorio; para Jorge Carpizo esta fue una de las principales características el presidencialismo mexicano, el “gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal”⁵¹.

Con la entrada en vigor del artículo 139° de la Ley Orgánica, se decretó la desaparición de la personalidad jurídica del gobierno del Distrito Federal y de los ayuntamientos; esta ley denominaba a la dependencia como Distrito Federal, y sus funciones recayeron en un jefe del departamento así como en los delegados y subdelegados; el primer Jefe de Departamento del Distrito Federal fue el Dr. José María Puig Casauranc.

⁵⁰ Íbidem, p. 186-187

⁵¹ Íbidem, p. 186-187

Dentro de las facultades que tenían los ayuntamientos pasan a ser funciones del Departamento del Distrito Federal, entre ellas podemos señalar las de: publicar y aplicar leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones; hacerse cargo de la policía, elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados matrimonios, exhortos, estadísticas, registros civil etc.

De la misma manera, La facultad de expropiación; construcción y fomento de habitaciones populares, elaborar los proyectos de la ley de ingresos y egresos, rendir la cuenta pública, administrar la Hacienda del Distrito Federal, controlar los servicios públicos indispensables, cuidar la seguridad pública, prestar auxilio al poder Judicial, manejar las cárceles, la justicia común, manejar el transito, al dotación del agua, alumbrado público, parques y jardines, rastros y mercados, vías públicas, panteones, la materia de justicia en lo que toca a trabajo y previsión social, materia agraria, materia administrativa, etc.⁵²

3. 2. 2 El Distrito Federal en 1933.

Para 1933 en el primer informe de gobierno de Abelardo R. Rodrigues hizo alusión a la situación en la que se encontraba la Ciudad de México admitiendo que éste requería de una atención inmediata en muchos servicios, y por su trascendencia que tenía con la vida de sus habitantes y con la necesidad de garantizar la salubridad de su población, habían sido aplazados o débilmente atendidos a acusa de la situación económica y más aún, por falta de un programa que permitiera ir resolviendo las necesidades más urgentes.

El Distrito Federal, se encuentra en situación todavía más apremiante. La magnitud de los problemas, la necesidad de buscar elementos económicos que permitan planear este programa, la falta de un adecuado funcionamiento de la organización dada al desaparecer municipios y gobierno del Distrito, el aplazamiento en la ejecución de servicios como el de aguas y saneamiento⁵³

⁵² Íbidem, p. 191

⁵³ Íbidem, p. 196

Es decir, de esta manera el titular del ejecutivo, dejaba en entredicho los primeros indicios de la falta de una organización política y administrativa para la implementación de programas en atención a las demandas de servicios de habitantes de la capital.

Con la llegada de Lázaro Cárdena a la Presidencia de la República, en lo referente a esta situación del Distrito Federal no pasó a formar parte en la agenda de asuntos importantes, sino al contrario, no mereció ninguna atención. “Caprichos del destino –pues su hijo Cuahutémoc vendría a ser el primer gobernante electo de la historia capitalina.”⁵⁴

3. 2. 3 El Distrito Federal en 1941.

Posteriormente con Manuel Ávila Camacho a la Presidencia y con Javier Rojo Gómez al frente del gobierno de la ciudad, se comienzan los trabajos para elaborar una iniciativa del Ley que moderniza a la capital, teniendo como resultado que el 31 de diciembre de 1941, entrara en vigor una nueva reglamentación denominada: Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

La necesidad de mejorar la prestación de los servicios y un mayor control de las demandas y necesidades de los habitantes de la capital llevó a tratar de optimizar dicho aparato administrativo; de esta manera una de las principales características de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales de 1941, fue la desaparición de los consejos delegacionales, quedando establecido que los miembros del consejo consultivo de la Ciudad de México serían designados directamente por el Presidente de la República, a propuesta de las organizaciones involucradas.

Otras de las características que en dicho ordenamiento se establecían “fueron las disposiciones básicas que rigieron la vida del Distrito Federal durante casi

⁵⁴ Íbidem, p. 197

60 años. La acción gubernamental del Departamento se planteó se varios rubros: Administrativa, Política, Gubernativa, Policía y Tránsito, Hacienda, Servicios Públicos y Acción Cívico-Social.

Para su ejecución se constituyeron 12 direcciones y diversas oficinas y se reestructuró el territorio, dividiéndose en la Ciudad de México y doce delegaciones. Por lo que respecta al gobierno de la ciudad, se siguió reconociendo al Presidente de la República como el jefe de la administración local”⁵⁵

En lo referente al ámbito delegacional el Distrito Federal se encontraba dividido, en dos unidades administrativas. La Ciudad de México, y las 12 delegaciones.

Los delegados cumplían la función de auxiliar al Jefe del Departamento, estos residían en las cabeceras de cada una de las delegaciones y tenían a su cargo la vigilancia de los servicios públicos locales, y por los subdelegados que fueran necesarios, a juicio del propio jefe del Departamento, ellos desempeñaban el cargo en las poblaciones que no eran cabecera de delegación. Tanto los delegados como los subdelegados eran nombrados y removidos por el jefe del Departamento del Distrito Federal.⁵⁶

Desde entonces la llamada regencia del Distrito Federal sostiene una relación de simple gestión vía canales administrativos entre sus habitantes y su singular forma de gobierno, una relación centrada básicamente en:

“...la regulación y acceso al suelo, la vivienda y los servicios públicos. Fue en torno al acceso o la exclusión de los servicios y de autorizaciones como se estableció la “governabilidad realmente existente”, fortaleciendo culturas políticas clientelares en ambos lados de esa relación, lo que

⁵⁵ Olvera, J, Alberto. Coord., Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. México, p. 217

⁵⁶ Vásquez Valencia. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal. p. 28

dio como resultado que la gestión estatal fuera más un ejercicio de facultades gubernamentales que de derechos de los gobernados”⁵⁷

3. 2 .4 El Distrito Federal en 1946.

Durante el gobierno de Miguel Alemán y con Fernando Casas Alemán como regente, la estructura del gobierno y la toma de decisiones se centralizaron, el gobierno de la ciudad pasó a ser y a gobernarse como Secretaría de estado, lo que le dio fortaleza administrativa e institucional pero al mismo tiempo lo burocratizó y le restó autonomía.

Por su naturaleza y gestión contaba con las atribuciones políticas y gubernativas de un gobierno local, con la salvedad de que las autoridades no eran electas por los ciudadanos y por tanto no estaban obligadas a tomarles su opinión y menos a rendirles cuentas.

3. 3 REFORMAS POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

3. 3. 1 Reforma Política de 1970.

Hasta 1970 este modelo de gobierno seguía vigente, y comenzaron algunas modificaciones a su estructura política-administrativa; así, el 31 de diciembre, se publica la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

Mediante esta reforma a Ley Orgánica del Distrito Federal, para algunos autores da inició en la capital de la República un proceso que da la pauta a una apertura institucional, que conlleva también a un proceso de descentralización administrativa.

⁵⁷ Alberto J. Olvera. op. cit. p. 210

“Recordemos que durante de la década de los setenta la reforma descentralizadora de la gigantesca administración de la ciudad avanzó en dos sentidos: la desconcentración de las funciones del gobierno central hacia las delegaciones y la creación de instancias de participación vecinal y ciudadana, cuyos alcances fueron siempre muy limitados, pero representaron el inicio de un proceso de apertura institucional que se iría ampliando en las décadas siguientes”⁵⁸

El primer paso hacia una transformación de la rígida estructura del Departamento del Distrito Federal se observa a partir de la manera en como se organiza el Distrito Federal con una estructura departamental; en la que se crea la figura de Jefe de Departamento, como encargado del gobierno, designado por el Presidente de la República; se constituyen 13 delegaciones políticas a cargo de órganos desconcentrados y además un Consejo Consultivo del Departamento Central, órganos auxiliares de la administración en cada una de las delegaciones.

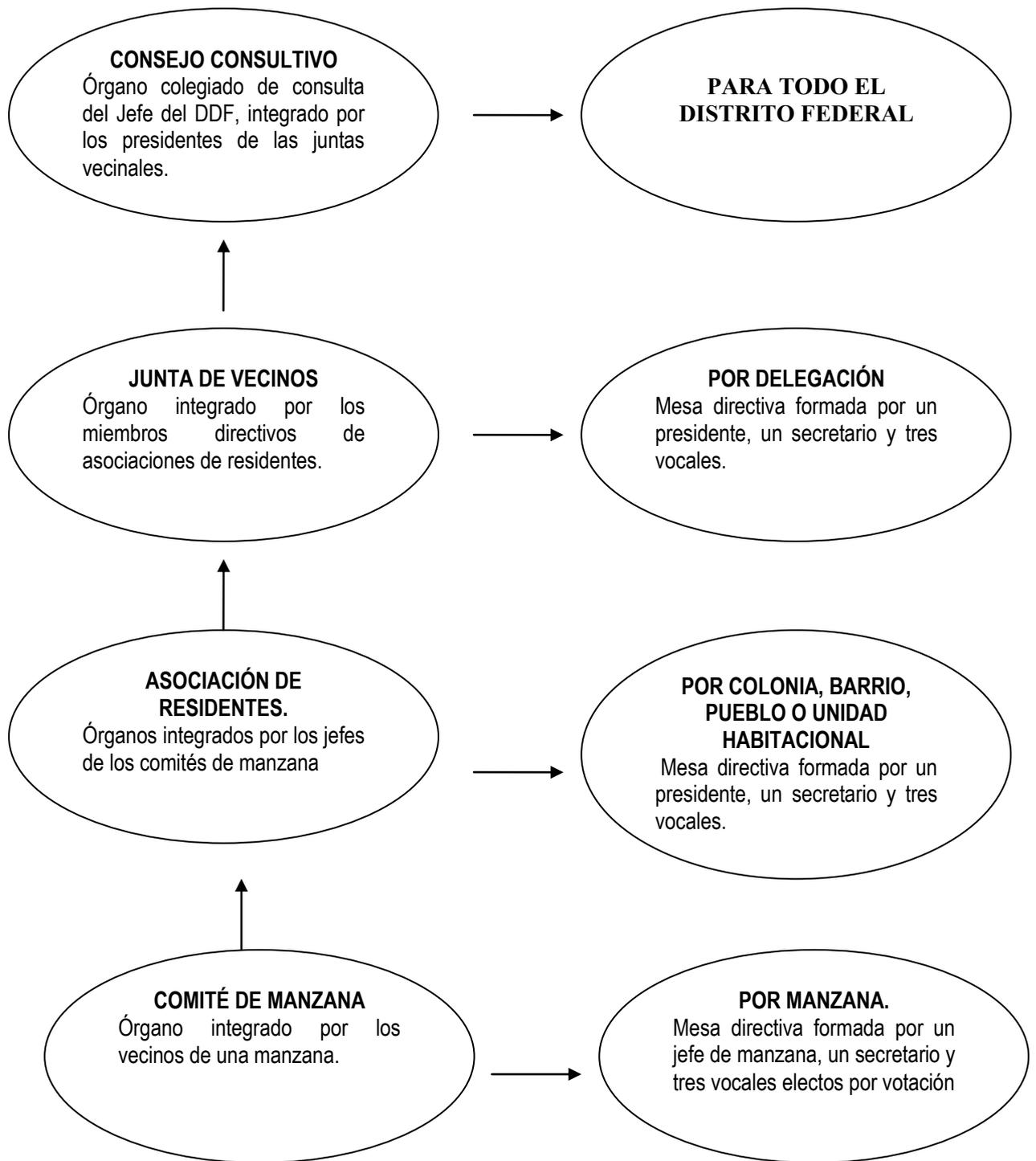
3. 3. 2 Reforma Política de 1978.

En este año se expide una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, en donde sobresale la introducción de órganos de participación ciudadana, que son “los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo consultivo”⁵⁹. En el diagrama que se presenta a continuación se distingue la integración de estos órganos de representación popular.⁶⁰

⁵⁸ Íbidem. p. 218

⁵⁹ Íbidem. p. 35

⁶⁰ Vázquez, Valencia Luis, op. cit, p. 36



Fuente: Vázquez, Valencia Luis. *Los poderes Ejecutivo y legislativo del Distrito Federal*, México, Instituto Federal del Distrito Federal, 2003, p. 38.

Además de estas nuevas modalidades de colaboración ciudadana, se establece el referéndum como un medio de colaboración directa de los ciudadanos del Distrito Federal, el objetivo era aprobar o desechar la creación,

modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos.

Se establece también la posibilidad de la iniciativa popular de los habitantes de la ciudad sobre leyes y reglamentos. Con esto, el Presidente de la República pretendía contar con mecanismos que integraran en actividades cívicas y políticas a los ciudadanos del Distrito Federal.

A esto señala Paulina Fernández Christlieb “el referéndum y la iniciativa popular son en la actualidad demandas nacionales pendientes muy importantes para organizaciones ciudadanas y para fuerzas políticas, pero no se apreció su valor y utilidad”⁶¹

Debido a que nunca se pusieron en práctica, pues resultaban ajenas o poco vinculadas a la participación ciudadana, agregando que fueron mecanismos poco anhelados en comparación con lo que en realidad se pretendía obtener; derechos políticos formales.

Finalmente, entre las principales modificaciones que se realizan a esta Ley Orgánica se pueden resumir:

- El poder legislativo: La ley establecía que correspondía al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.
- El poder ejecutivo: El artículo 1° de la ley establecía que el Presidente de la República tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercía vía el jefe del Departamento Distrito Federal, a quien nombraba y removía libremente; al igual que los secretarios generales y el oficial mayor. El Ministerio Público del Distrito Federal estaba a cargo de un Procurador General de

⁶¹ Fernández Christlieb Paulina, op, cit, p. 261

Justicia; funcionario que igualmente dependía del Presidente, así mismo el Director General de Policía y Tránsito.

- Materia Presupuestaria: Las facultades del Departamento Distrito Federal consistían en la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos, así como el de controlar y vigilar su aplicación.

En cuanto el régimen delegacional se denominaba como órganos desconcentrados y estaban a cargo de un delegado, nombrado y removido por el jefe del Departamento Distrito Federal, con acuerdo del Presidente de la República.

A partir de estas modificaciones aún precarias a las que se sometió el gobierno de la ciudad, y sumando a ello la crisis que generó el terremoto de 1985, puso al descubierto la falta de mecanismos de coordinación para responder a este tipo de catástrofes; lo cual tuvo como inmediata consecuencia la indignación y molestia agudizada de la sociedad.

3. 3. 3 Reforma Política de 1987.

Desde la década de los sesenta, algunos partidos políticos habían presentado algunas iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, propugnando el cambio en la forma de gobierno del Distrito Federal.

Entre estas propuestas destacan las formuladas por el Partido Acción Nacional (PAN), entre 1964 y 1966, iniciativa que pretendía lograr el restablecimiento de los derechos políticos de los capitalinos. Posteriormente el Partido Popular Socialista (PPS) presentó una iniciativa para promover el establecimiento del Estado 32 de la Federación.

Más tarde en 1974, el PAN presentó otra iniciativa donde ratificó su interés en hacer que el ejecutivo federal compartiera las responsabilidades de gobierno en la ciudad de México, con un consejo elegido pluralmente.

Posteriormente, entre 1979 y 1981, el PPS presentó otra iniciativa, donde propuso la creación de un congreso local elegido popularmente. Finalmente, entre 1985 y 1987, 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 PAN presentaron una iniciativa para establecer el Estado de Anahuac, en el territorio del Distrito Federal y restituir sus derechos políticos.”⁶²

A pesar de la gran tarea llevada a cabo por los partidos de oposición la mayoría de las propuestas quedaron pendientes indefinidamente, dada la resistencia de la mayoría priísta en el Congreso; pero estas iniciativas aportaron pruebas claras del permanente reclamo de democratización del régimen político del Distrito Federal por parte de los partidos políticos de oposición.

Sumado a ello, como ya se mencionó, la capital del país se enfrentó a las consecuencias derivadas del terremoto de 1985, una de ellas fue “la crisis de autoridad en que se encontraron sumidos los poderes federales y los funcionarios del Departamento del Distrito federal”⁶³.

Este primer signo de ingobernabilidad, fungió como bandera de agrupaciones políticas y se encauzo para exigir un gobierno eficiente que respondiera ante este tipo de acontecimientos, se manifestó la necesidad de democratizar al Distrito Federal, es decir, crear nuevas estructuras que incorporarán la verdadera participación ciudadana y política en los asuntos de gobierno.

De esta manera, comienza en la ciudad de México una nueva etapa en donde se presentan la participación de diversos actores políticos y sociales para trabajar y poner en la mesa propuestas de verdaderas y sustanciosas modificaciones a la estructura política y administrativa del Distrito Federal.

⁶² Delgadillo Rodríguez Fausto. “La Democratización del Distrito Federal: Proceso inacabado”. en Revista de Ciencia Política, Septiembre-Diciembre, México, 2001, p. 127

⁶³ Fernández Christlieb Paulina, op, cit, p. 262

Para 1986 el gobierno federal ante estas nuevas y enérgicas demandas, respondió con una serie de foros de consulta que tenían por objetivo permitir mayor participación ciudadana, modificando algunas estructuras de gobierno, pero sin pensar si quiera en el cambio de *status* jurídico y político del Distrito Federal.

Sin embargo, la intervención de partidos políticos de oposición que argumentaban una verdadera democratización del Distrito Federal, coincidieron en la misma propuesta; la creación del estado 32, el cual debería contar con plena autonomía para elegir gobernador, congreso local y presidentes municipales.

En contra parte de estas propuestas el partido oficial representado por el poder ejecutivo argumentaban que los habitantes del Distrito Federal en realidad sí contaban con plenos derechos políticos al elegir al presidente de la República, el cual jurídicamente estaba facultado para presidir el gobierno del DF.

Se decía también, que los capitalinos nuevamente ejercían su derecho de voto, al elegir voluntariamente a sus diputados y que de ellos se formaba una comisión encargada de asuntos específicamente del Distrito Federal.

Dichos argumentos no correspondían a la realidad que se enfrentaba la capital y más aun no respondía a las verdaderas demandas de los principales actores que se identificaban como: “dirigentes de movimientos obrero y campesino, representantes de organizaciones populares, empresario, profesionistas, miembros del sector académico, intelectuales, jóvenes y estudiantes, diputados, senadores y representantes de los partidos políticos”⁶⁴.

Finalmente, todas estas propuestas derivaron en una serie de reformas a la organización del gobierno capitalino, logrando avances significativos en la esfera democrática, en específico, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana.

⁶⁴ Vázquez, Valencia Luis, op, cit, p. 108

“el 20 de abril de 1987, se concluyó que resultaba viable la tesis del Ejecutivo al proponer nuevas alternativas de solución, a través de tres acciones concretas: la creación de una Asamblea de diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social; el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, y la organización de un poder judicial independiente e inamovible.”⁶⁵

Dicha estructura funciona como órgano de consulta, gestoría, promoción y supervisión del gobierno, con facultades para la expedición de reglamentos, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; además, de expedir normas de carácter general en materia de servicios públicos.

De la misma manera se le dio participación en nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión únicamente en materias relativas al D. F.

Para su integración se adoptó una forma de representación mixta, conformada por 40 asambleístas de mayoría relativa y 26 de representación proporcional; su cargo duraría tres años.

El objetivo central de esta reforma era buscar mayor participación ciudadana, en donde se dieron las primeras actividades de promoción y gestoría, para atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal.

Con el surgimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puede identificar el avance más significativo en la construcción de la institucionalidad de la ciudad de México, pues la forma en la que se integraban sus miembros fue por medio de elecciones libres.

⁶⁵ Aguirre Vizzuett Javier, Distrito Federal: Organización jurídica y política, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 169

Sin embargo, los problemas de representatividad seguían vigentes y se agudizaron a consecuencia de las elecciones presidenciales de 1988, en donde la capital se identificó como el principal bastión de oposición.

A esto el autor Fausto Delegadillo se pregunta: “¿Cómo es posible que el Presidente de la República gobierne el Distrito Federal a través de un funcionario designado, sin que haya ganado las elecciones en este territorio?”⁶⁶

De esta manera crecieron los reclamos y presiones por parte de los actores políticos y sociales, agudizando la demanda de democratizar las instancias de gobierno de la ciudad, discutiéndose la necesidad de elegir por medio del voto directo a sus autoridades y en general para acabar con el régimen centralizado al cual estaba sometida la administración pública en la ciudad de México.

3. 3. 4 Reforma Política de 1993.

Bajo estas circunstancias, el titular del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, presentó un conjunto de propuestas de reforma política, administrativa y económica de la capital; entre estos temas destacan la llamada *democratización* de la ciudad; es decir, pretendía ir más allá de modificaciones legales para ampliar los derechos políticos de los habitantes de la ciudad.

Así estas demandas se planearon en una “Mesa de Concertación”, con la participación de todos los partidos políticos y el gobierno del Distrito Federal cuyo objetivo central fue elaborar una iniciativa de reforma jurídico-política.

En la reforma de 1993, se logra ampliar los espacios de representación ciudadana en los órganos de gobierno del Distrito Federal. Como resultado de esa reforma se modificaron 10 artículos constitucionales; lo relativo al Distrito Federal, pasó del artículo 73° al 122° constitucional; de esta manera se alcanza

⁶⁶ Delgadillo Rodríguez Fausto, op, cit, p.127

cierto reconocimiento jurídico, pero aún limitado, a lo que el autor Ignacio Marván señala:

“se estableció que la ciudad de México es el D. F., sede de los poderes y capital de los Estados Unidos Mexicanos... con responsabilidad y autonomía política definidas, bajo un régimen especial de gobierno en el que se restituían parcialmente los derechos políticos locales a sus ciudadanos, dado que la elección del jefe de Gobierno era indirecta; la Asamblea, adquiriría la facultad de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos... sólo tendría las facultades legislativas expresamente concedidas por el Congreso y, en lugar de Constitución local, el Congreso expediría un Estatuto de Gobierno”⁶⁷

Queda establecido pues, que el gobierno del Distrito Federal seguiría siendo ejercido por los poderes de la Unión a través de los órganos de gobierno local, es decir, el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia.

Se observa también que en la elección de la figura del Jefe de Gobierno no se da participación directa a los ciudadanos; tampoco brinda las posibilidades de participación de Asamblea de Representantes en la elaboración del Estatuto de Gobierno Distrito Federal, reglamentación que regulaba las competencias de los poderes de la Unión en materia del gobierno local. En el párrafo del artículo 123° constitucional se señalaba que:

“...corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que determinará la distribución de atribuciones por materias y órganos de gobierno, la organización del gobierno local, los derechos y obligaciones de los habitantes, las bases para la

⁶⁷ Íbidem, p. 108

organización de la administración pública central y descentralizada, así como las bases para integrar por medio de elecciones directas a consejeros ciudadanos.

Asimismo, prescribe que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: nombrar al Jefe del Distrito Federal; aprobar el nombramiento y remoción que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia, el mando de la fuerza pública, enviar al congreso de la Unión los presupuestos de endeudamiento de esta jurisdicción, e iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representante”⁶⁸

De esta manera, las competencias entre los gobiernos local y federal estarían reguladas por un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuya elaboración correspondería al Congreso de la Unión y contendría las atribuciones de los poderes de la Unión en materia de gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal sufrió algunos cambios que la dotó de mayores facultades para incidir en el gobierno de la ciudad; ahora convertida en Asamblea Legislativa, dejó de ser un órgano de normatividad y reglamentación para convertirse en uno de legislación; esto es, con la capacidad de emitir mandatos específicos; con la salvedad de que sus funciones legislativas quedaron en suspenso hasta la aprobación del mencionado Estatuto de Gobierno. Esta reforma no se instrumentó de inmediato y las modificaciones que pusieron en marcha de forma gradual.

El significado de esta reforma tiene que ver con la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa y la obligación de reglamentar sus relaciones con el Gobierno de la ciudad a través de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la creación de órganos de fiscalización ciudadana en las delegaciones políticas, denominados consejos ciudadanos delegacionales.

⁶⁸ Lince Campillo, María, op, cit, p. 220

El congreso ciudadano contaba con funciones de gestión, supervisión y evaluación de los programas del gobierno del Distrito Federal, los cuales se habían pensado como un mecanismo para formalizar la gestión urbana y las relaciones entre el gobierno de la ciudad y los grupos organizados “sin embargo no cumplió con dichos propósitos; pues dicha convocatoria no logró interesar a la población capitalina, pues no se entendía la modalidad y utilidad de esta figura”⁶⁹.

Por otra parte funcionó para identificar el tipo de estrategia que desarrollarían los partidos políticos y su nivel de penetración y convocatoria con las organizaciones sociales y vecinales del Distrito Federal

Finalmente las reformas a la constitución resolvían el problema de las competencias políticas dentro de un mismo territorio, entre el Presidente de la República y el titular del Ejecutivo del Distrito Federal, con la diferenciación de facultades del poder federal y el poder local.

Lo más significativo de estas reformas se encuentra en el ámbito político, pues era la primera vez que hicieron reducciones en las facultades del presidente de la República para con la ciudad de México, con esta forma política, son varias las facultades que se suprimen al Presidente de la República para otorgarlas a los órganos de gobierno locales del Distrito Federal; en suma, entre las modificaciones más importantes que se efectuaron al marco jurídico del Distrito Federal se encuentran las siguientes:

- Supresión formal del Departamento del Distrito Federal.
- Otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes.
- Un nuevo sistema de nombramiento del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

⁶⁹ Peschard, Jacqueline, “La Reforma Política del Distrito Federal después de 1994”, en Lucía Álvarez (Coordinadora), Participación y Democracia en la Ciudad de México, La Jornada, Ediciones, México, 1997, p 224.

- Creación y elección directa de los Consejos Ciudadanos delegacionales, nueva figura de la administración en el Distrito Federal.
- Creación de Comisiones Metropolitanas.
- Proyección de la redacción de un Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal.
- Instrumentación de una reforma política pactada, programada por etapas, en la que se subsiste una mayor participación política del ciudadano.⁷⁰

Como puede observarse, el Presidente ahora sólo participaría en la formación de las ternas para que de ella surgiera la figura de Jefe de Gobierno. De esta manera, la reforma política del Distrito Federal de 1993 marcó una etapa en la historia de la capital, el cambio más significativo se avocó al cambio de la figura del Departamento del Distrito Federal, por una administración pública local, con órganos de gobiernos locales y representativos del Distrito Federal.

Hasta aquí las modificaciones a la forma de gobierno de la Ciudad habían ampliado el margen y las formulas de participación ciudadana, pero los cargos ejecutivos seguían dependiendo del gobierno federal.

La nueva reforma política del Distrito Federal que arrancarían después de las elecciones de los consejos ciudadanos delegacionales, quedó inscrita una vez más al proceso de negociación Inter -partidaria para la reforma electoral federal.

3. 3. 5 Reforma Política de 1996.

⁷⁰ Delgadillo Rodríguez Fausto, op, cit, p. 132.

El 23 de diciembre de 1994 se instaló la Mesa de Discusión para la Reforma Política del Distrito Federal, participando la Cámara de Senadores y Diputados, la Asamblea de Representantes y los partidos políticos, para la organización de una agenda básica que desarrolla los temas de interés general.

“Las Mesas comenzaron sus trabajos el 24 de enero, concluyéndolos el 14 de marzo de 1995. Las sesiones que se efectuaron en este lapso, se presentaron más de 600 ponencias que sirvieron de sustento para elaborar la reforma en curso.”⁷¹

En los sucesivos días se dieron una serie de negociaciones entre los partidos entorno a dichas reformas, que finalmente concluyeron el 23 de mayo con un debate de once horas en la Cámara de Diputados, donde fueron aprobadas las reformas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con el voto de la mayoría frente a la oposición del PAN, PRD y PT.

Asimismo, se estableció que en cada área vecinal en que se dividieran las delegaciones podrían presentar candidatos los ciudadanos vecinos, en los términos que estableciera la ley, omitiendo la participación de los partidos políticos. De esta forma se suprimió oficialmente a los partidos políticos para postular candidatos.

Es oportuno señalar que la reforma del Distrito Federal cambió paralelamente con la reforma electoral nacional auspiciada por la Secretaria de Gobernación. Dentro de la “Mesa Central” para la Reforma del Estado conformada por la Secretaria de Gobernación, partidos políticos nacionales y los coordinadores de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión, así 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.

Dentro del marco del Diálogo Político Nacional, el 27 de octubre de 1995 se firmo el acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal entre la Secretaria

⁷¹ Íbidem, p. 124

de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal; la Asamblea de Representantes, las dirigencias de los partidos del PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN y las Comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y el senado de la República.

“Finalmente, 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 dieron 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.” ⁷²

Así pues, en 1996 nuevamente la Constitución en el artículo 122 y el Estatuto de Gobierno, experimentan una radical transformación en donde ya el Jefe de Gobierno a similitud de lo que sucede en cada una de nuestras entidades federativas, tenía que ser electo por medio de un voto secreto, universal. En general, estas modificaciones se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Se estableció que entre las nuevas facultades que tendría la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estaría la de expedir las disposiciones que rigieran las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establecieron el Estatuto de Gobierno y el artículo 116 constitucional.
- Se señaló que la Asamblea Legislativa tendría la facultad de nombrar a quien debía sustituir, en caso de falta absoluta, al jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Anteriormente el jefe del Distrito Federal nombraba a los delegados políticos con la aprobación de la Asamblea de Representantes. Ahora se elegirían en forma universal, libre, secreta y directa a partir del año 2000.

⁷² Ídem, p.136

- 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 estableció que se elegiría al jefe de gobierno por medio de votación universal, libre, directa y secreta.
- 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 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.⁷³

Como se puede observar, la reforma política de 1996 estableció la elección por voto universal, libre, directo y secreto del Jefe de Gobierno y de los titulares de las demarcaciones territoriales, a pesar de ello, “no se introdujeron los cambios en materia de autonomía y responsabilidades para dar al Distrito Federal una estructura coherente de gobierno, correctamente sustentada y no sujeta a maniobras, de acuerdo con el nuevo carácter representativo de las autoridades delegacionales”⁷⁴.

Con esta reforma se dio el paso más significativo hasta la fecha, al dar mayores facultades a la Asamblea Legislativa y plantearse la elección del Jefe de Gobierno mediante el voto universal, sustituyendo a la figura de regente; sin embargo, el trabajo realizado para construir una estructura de gobierno que funcionara de manera descentralizada y autónoma era un trabajo aún incompleto.

En general, 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 comparación a como se venía ejerciendo el gobierno a partir de 1928.

⁷³ Ídem, p.138

⁷⁴ Ídem, p. 112

3. 3. 6 El último intento de Reforma Política del Distrito Federal.

Ante el brevemente recuento histórico del proceso de transformación del gobierno del Distrito Federal, se puede observar que su situación actual atraviesa por el dilema de no ser una entidad federativa, y ser únicamente la sede de un distrito federal, así cuente con una Asamblea Legislativa en lugar de un Congreso local, demarcación políticas con un delegado político, semejante a la estructura municipal.

Los últimos avances en materia de reformas a la estructura política y de gobierno al Distrito Federal, se dieron por parte de la Asamblea Legislativa de la ciudad, junto con la Cámara de Diputados en 2001, con un proyecto de reforma, donde se analizó la organización del gobierno del Distrito Federal, y sus posibles soluciones.

Uno de los principales impedimentos para llevarla a cabo, se da por parte de la Cámara de Senadores al no aprobarla. “Las modificaciones que se pretendieron realizar mediante el proyecto de reforma comprendía la reforma a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁷⁵. A continuación se retoman y analizan los principales artículos:

1.- Fracción VIII del artículo 73.- Propone suprimir la parte del texto en relación con la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y la obligación del Presidente de la República para rendir al propio congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda.

⁷⁵ Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados. Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal, México, Porrúa, 2003. pp. 51-60. Se realiza un resumen de los principales artículos a reformar derivados de la sesión celebrada el día 8 de noviembre del 2001, por el Pleno de esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, setenta y dos diputados integrantes de ésta, presentaron la iniciativa de Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico del Distrito Federal.

El sentido de esta modificación obedece a la decisión de facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 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.

Esta modificación pretende dotar a los órganos de gobierno del Distrito Federal de la autonomía financiera necesaria para hacer frente a las necesidades de inversión y, por lo tanto, a los requerimientos de financiamiento

2.- Fracción IX del artículo 76.- Se orienta a tres objetivos: elevar el quórum de votación exigido para la remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República a dos terceras partes de los miembros de dicha Cámara; dejar asentado que dicha facultad sólo le corresponde al Senado de la República y no, como indica la previsión vigente, a la Comisión Permanente durante los recesos de aquél.

3.- Fracción XIV del artículo 89.- Deja de ser facultad del Ejecutivo Federal conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común, para que, de acuerdo al Estatuto de Constitucional que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esta atribución corresponda al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

4.- Artículos 108, 109,110 y 111.- Con la correspondiente modificación que se hace en el artículo 122, permitirá instaurar un régimen de responsabilidades locales para servidores públicos del Distrito Federal.

El nuevo sistema de distribución de competencias que se plantea entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, permitirá que, conforme al texto que se propone del artículo 109, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ALDF, expida una ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.- Artículo 122.- Por su estructura, se abordan las modificaciones propuestas en los siguientes términos:

a) El primer y segundo párrafos del artículo 122 establecerán la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo a lo que establece la propia Constitución y el Estatuto Constitucional. Su gobierno estará a cargo de los órganos legislativos, ejecutivo y judicial de carácter local.

El segundo párrafo resulta fundamental para comprender tanto la estructura que se le da al nuevo artículo 122, como el marco de referencia para establecer las facultades que le corresponden al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.

b) Una de las modificaciones más trascendentes que se plantea en el artículo 122, es variar el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁷⁶

El proceso legislativo comienza con fecha del 13 de noviembre de 2001, cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por conducto de su Comisión de Gobierno, presenta ante la Cámara de Diputados, la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, en sesión celebrada el 14 de diciembre de 2001, el pleno de la Cámara de Diputados discutió y aprobó el Proyecto de Decreto que reforma de dichos artículos. Con fecha del 15 de diciembre de 2001, la Mesa Directiva del H. Cámara de Senadores turnó dicha iniciativa a las Comisiones del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos.

El 11 de septiembre de 2002 en sesión de las Comisiones Unidas del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado de la República, se tomó la decisión de desechar en su totalidad la minuta que contenía el Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los

⁷⁶ Íbidem. p. 14

artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada ya por la Cámara de Diputados.⁷⁷

Los principales argumentos utilizados por la Cámara de Senadores se plasman en un documento denominado *Consideraciones Generales* relacionadas con el conjunto de la iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En este documento se realiza una reseña histórica del Distrito Federal y se desarrollan los principales argumentos que impedían que la propuesta fuera aprobada. A continuación se enumeran los principales puntos debatidos.

1.- Doble Representación.

“Como el Distrito Federal se creó para que fuera la sede de los poderes Federales, y a fin de evitar que sobre este espacio hubieran dos gobiernos diferentes que se disputaran la hegemonía, la Constitución dispuso que el Gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo de los propios Poderes Federales... en tanto que la máxima autoridad en el Distrito Federal lo son por razón histórica, constitucional y política, los poderes Federales”⁷⁸.

Es decir, se trata de evitar una duplicidad de gobiernos sobre un mismo territorio.

2.- La falta de competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas de reformas.

⁷⁷ Las fechas de las sesiones y los artículos tratados en cada una de ellas se retoman del resumen desarrollado en el material: Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal. Trabajo realizado por la H. Cámara de Diputados. pp. 51-60

⁷⁸ Ídem. pp. 101-102

“Por regla genera las cuestiones inherentes a la transformación de la naturaleza política de cualquier entidad federativa, y el Distrito Federal, es un asunto que corresponde de origen y por atribución propia a la Cámara de Senadores, máxime si recordamos que estamos en presencia de la entidad federativa que es la sede de los Poderes Federales”⁷⁹

Atribución que deriva de los artículos 71° y 135° de la Constitución y que expresa que es el Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, los competentes para presentar iniciativas de reforma de la Carta Magna.

De esta manera, no se le otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la facultad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión para adicionar o reformar a la Constitución. Sin embargo, se establece en el artículo 122, Apartado B, Base, Primera, fracción V de la Constitución Política, “precepto que faculta a dicho órgano legislativo a presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, entre las que están incluidas las iniciativas de reforma constitucional”⁸⁰.

Por su parte la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha 7 de noviembre de 2002, presentó ante la Suprema Corte de Justicia una controversia constitucional, donde se impugna como acto la aprobación del dictamen de la Cámara de Senadores, en tanto a los efectos jurídicos que genera, dado que los razonamientos que se exponen son una violación directa de la competencia constitucional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁷⁹ Ídem. p. 104

⁸⁰ Íbidem. p. 62

RESUMEN DE LAS REFORMAS POLÍTICAS AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ⁸¹

Temas de las Reformas Políticas	Avances	Actores	Logros
Democratización política	<p>Elección de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representantes a la ARDF y ALDF (1997) • Jefe de Gobierno (1997) • Jefe Delegacional (2000) • Representantes a la Cámara de Senadores • Representante vecinal 	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos • Organizaciones políticas • Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternancia en el control del ejecutivo local • Pluralismo político en la composición de la ALDF • Democracia restringida al voto ciudadano • Participación Ciudadana Institucionalizada.
Creación de instrumentos jurídicos y normativos	<p>Modificación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículos constitucionales (44, 73, 122) • Ley Orgánica del D.F. • Estatuto de Gobierno • Leyes y reglamentos locales • Representación vecinal 	<ul style="list-style-type: none"> • El Ejecutivo Local ALDF • Congreso de la Unión 	<ul style="list-style-type: none"> • Se limitan facultades al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión • Creación de una base legal y normativa que fija competencias, funciones y procedimientos y de diferentes instancias del gobierno central y las delegaciones
Democratización del proceso de planeación urbana	<p>Elaboración y aprobación de programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • General de Desarrollo Urbano • Delegaciones (16) y Parciales, (15) con participación ciudadana institucionalizada (organizaciones sociales y ONGs, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo del DF, (SEDUVI) y otras instancias • Ejecutivos Locales (delegaciones) • ALDF • Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización del proceso de planeación urbana • Incorporación del tercer nivel de planeación (barrio/colonia)

⁸¹ Ziccardi, Alicia, Gobernabilidad y Participación ciudadana en la capital, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p.

CAPÍTULO 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

A continuación se elabora un resumen de la justificación jurídica de la administración pública del Distrito Federal y de sus delegaciones políticas, esta razón de ser es definida a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 122. Este artículo define jurídicamente al Distrito Federal y lo reconoce como la sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; mencionando también que se compone del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en términos de este artículo se definen como autoridades locales del Distrito Federal a los siguientes órganos:

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal que se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa (40) y de representación proporcional (26), mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que tendrá a su cargo el poder ejecutivo y la administración pública en la entidad, esta recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

- Tribunal Superior de Justicia, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La importancia del artículo 122° Constitucional en el estudio y análisis de la administración pública del Distrito Federal deriva de que en dicho artículo se encuentran determinadas las atribuciones y distribución de competencias de los poderes federales, así como de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local:

“Establece las bases a la que se sujetará el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; determina la titularidad del ministerio público del Distrito Federal; indica el procedimiento de designación y remoción del titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; establece el procedimiento de remoción del Jefe de gobierno del Distrito Federal, define las estrategias para la coordinación metropolitana”⁸²

En cuanto a las competencias de nivel federal aplicadas al gobierno del Distrito Federal que corresponden al poder ejecutivo y que es representado por el Presidente de la República encontramos las siguientes:

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

⁸² Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index/.html

- las demás atribuciones que le señale la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Por su parte, el poder legislativo federal representado por el Congreso de la Unión también cuenta facultades aplicadas al gobierno del Distrito Federal entre las que destacan:

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión; y
- las demás atribuciones que le señala la Constitución.

En la base tercera de este mismo artículo se hace referencia explícita a la organización de la Administración Pública local y sus facultades en el territorio del Distrito Federal.

- Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;
- establecerá los órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.
- Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Establece que 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.

4. 1. 2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el ordenamiento jurídico que rige la Administración Pública, en ella destacan los siguientes artículos que hacen referencia a las funciones y facultades del gobierno central del Distrito Federal en su territorio.

Artículo 11. Señala que el Gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinada por:

- Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- La unidad geográfica y estructural de la ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y
- la coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal.

Artículo 12. Establece los principios estratégicos para la organización política y administrativa del Distrito Federal:

- El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias de que les otorga éste Estatuto y las leyes;
- la previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad.
- 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.
- La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad;

- la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes.

Artículo 52. Este artículo hace referencia a las facultades que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como órgano ejecutivo de carácter local y de la Administración Pública de la ciudad.

Artículo 87. De acuerdo con este artículo la Administración Pública del Distrito Federal será: centralizada, desconcentrada y paraestatal, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

Artículo 104. En dicho artículo se establece que la Administración Pública del Distrito Federal, contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

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

Artículo 108. Dentro de algunas de las causas graves por las que podrá ser removido el Jefe Delegacional se encuentran: “por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal; por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal, y por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión”.

Artículo 115. Este, hace referencia específica de las atribuciones de los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, referentes a la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación en distintas materias.

Artículo 116. Cita que: Las atribuciones a que se refiere el artículo anterior, así como aquéllas de carácter técnico u operativo, podrán encomendarse a órganos

desconcentrados, a efecto de lograr una administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, transparencia y racionalidad, en los términos del reglamento interior de la ley respectiva.

En este supuesto, los órganos políticos-administrativos de las demarcaciones políticas serán invariablemente consideradas para los efectos de la ejecución de las obras, la prestación de los servicios públicos o la realización de los actos de gobierno que tengan impacto en la Delegación respectiva.

Artículo 117. 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. De esta manera los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuétales;
- participar en la presentación de servicios o realización de obras con otras delegaciones y con el gobierno de la ciudad conforme las disposiciones presupuétales y de carácter administrativo aplicables.
- Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la delegación.
- Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes o reglamentos;

- 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;
- coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en las delegaciones.
- 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.
- Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y
- las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.

4. 1. 3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta ley señala en su artículo 2° que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

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.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Administración Pública del Distrito Federal.⁸³

Administración Pública Centralizada.

- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretarías:
 - secretaria de gobierno.
 - secretaria de desarrollo urbano y vivienda.
 - secretaria de desarrollo económico.
 - secretaria del medio ambiente.
 - secretaria de obras y servicios.
 - secretaria de desarrollo social.
 - secretaria de salud.
 - secretaria de finanzas.
 - secretaria de transportes y vialidad.
 - secretaria de seguridad pública.
 - secretaria de turismo.
 - secretaria de cultura.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría General del Distrito Federal.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Administración Pública Desconcentrada.

- Órganos político-administrativos (delegaciones del Distrito Federal)

⁸³ http://www.cgma.df.gob.mx/normatividad_admin/cocoes/index.php

Administración Pública Paraestatal.

- Sistema de Transporte Colectivo "Metro"
- Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal
- Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal
- Metrobús.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal
- Servicios de Salud Pública del Distrito Federal
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Procuraduría Social del Distrito Federal
- Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal
- Caja de Previsión de la Policía Auxiliar.
- Caja de Previsión para Trabajadores de Lista de Raya del Distrito Federal
- Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México.
- H. Cuerpo de Bomberos.
- Instituto de las Mujeres.
- Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Artículo 3°. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados.
- Administración pública desconcentrada. Los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine;

- Delegaciones. Los órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal;
- Demarcación territorial. Cada una de las partes en que se divide el territorio del Distrito Federal para efectos de organización político administrativa.

Artículo 36. Para un eficiente ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2º de esta ley mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que este determine y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

Artículo 37º. La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal, y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de esta Ley.

Artículo 38º. Los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable y 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.

4.1. 4. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 120º. La Administración Pública contará con los Órganos Políticos-Administrativos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del

Distrito Federal. Dichos órganos tendrán autonomía funcional en acciones de gobierno en sus demarcaciones territoriales.

Artículo 121°. 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.

Artículo 122°. Para el despacho de los asuntos de su competencia, los Órganos Político-Administrativos se auxiliarán de las siguientes Direcciones Generales de carácter común:

- Dirección General Jurídica y de Gobierno
- Dirección General de Administración;
- Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano;
- Dirección General de Servicios Urbanos;
- Dirección General de Desarrollo Social;

En el Manual Administrativo se establecerán las atribuciones de las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, las cuales se entenderán delegadas. Los Órgano Político-Administrativos, podrán de acuerdo a sus características, adicionar atribuciones a las Direcciones Generales de carácter común.

Además, los Órganos Político-Administrativos podrán contar con las Direcciones Generales específicas que determine su Jefe Delegacional, según las necesidades de cada una, para el ejercicio de las atribuciones que de manera expresa establece el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás ordenamientos jurídicos; siempre que exista suficiencia presupuestal y cuenten con dictamen previo de la Oficialía Mayor.

Los titulares de los Órgano Político-Administrativos, tendrán la facultad de delegar en las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas de apoyo técnico-operativo, las facultades que expresamente les otorguen los ordenamientos jurídicos correspondientes;

dichas facultades, se ejercerán mediante disposición expresa, misma que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

4.2 LA NUEVA ADMINISTRACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL.

El 6 de Julio de 1997 los habitantes del Distrito Federal eligieron por primera vez a su gobernante, esta responsabilidad recayó en el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Cuahutémoc Cárdenas Solórzano, con un 47% votos obtenidos y con una Asamblea Legislativa compuesta en su mayoría por miembros del mismo partido. Cabe mencionar que la obtención de este triunfo por parte de Cárdenas llego después de dos intentos fallidos de llegar a la Presidencia de la República en los años 1988 y 1994.

Con este suceso, el Distrito Federal vive por primera vez una nueva etapa de gobierno, un hecho sin precedentes en su historia política y administrativa, debido a que por mucho tiempo su singularidad jurídica no permitía que los capitalinos contaran con los mismos derechos políticos que el resto de los mexicanos.

Este ejercicio representó un hecho relevante en la historia de la Ciudad y fue producto de un largo proceso de varias modificaciones jurídicas, denominadas Reformas Políticas, que muy lentamente han transformando la forma de gobierno y las instancias de representación de una entidad sumamente compleja, sede del poder político y económico de la nación, y donde residen alrededor de nueve millones de habitantes.⁸⁴

En muchos sentidos, esta nueva etapa representó enormes retos para el nuevo partido gobernante, entre los principales retos a los que debía enfrentarse el nuevo grupo en el poder podemos se pueden plantear los siguientes:

1.- Gobernabilidad. Entendida como la relación que tendría el gobierno de la Ciudad con sus habitantes; esta relación tenía que adaptarse a nuevo contexto, en donde el Distrito Federal dejaba de ser un departamento dependiente del Ejecutivo

⁸⁴ Olvera J Alberto, op. cit. p. 233

Federal y comenzaba a transformarse en una estructura de gobierno regida por un jefe de la administración pública que era elegido por primera vez por los habitantes de su ciudad.

2.- Seguir trabajando en el diseño institucional del gobierno del Distrito Federal, es decir, plantear un nuevo andamiaje político-administrativo que permitiera profundizar y avanzar hacia la construcción de un gobierno propio.

“Unos de los mayores compromisos fue impulsar el proceso de reforma política y electoral de la capital. La primera medida consistió en condensar en la Asamblea un proyecto de reforma al estatuto de Gobierno que se constituyera en la plataforma de la nueva Ley de Participación Ciudadana y del nuevo Código Electoral”⁸⁵

3.- La conquista política de la capital representó grandes retos para combatir en distintos planos las bases de un sistema político fuertemente arraigado, sustentado en un partido hegemónico y un presidencialismo exacerbado, en donde la cultura política y administrativa autoritaria que se reflejaba en la proliferación de prácticas corporativas y clientelares, sumado a ello, la existencia de diversas facultades sujetas a los designios del gobierno federal, teniendo como consecuencia un proceso de confrontación política entre los dos ámbitos de gobierno.

4.- Otro de los problemas centrales derivaba de las limitaciones en materia de disposición de recursos públicos bajo las cuales el nuevo gobierno asumía el poder y la difícil situación de las finanzas públicas en la ciudad.

Esta lucha de poderes se ejemplifica principalmente en el ámbito de los recursos financieros donde a inicios de la administración perredista en el Distrito Federal fue

⁸⁵ Reforma Política del Estado. Alternativa. Partido Político Nacional. Enero 2007, p. 114

excluido de una importante partida presupuestal el Ramo 33, dirigido a la infraestructura y servicios a nivel estatal y municipal.

“El asalto frontal contra Cárdenas quedó claro, primero y sobre todo, en el modo cómo nacional, dominado por el PRI, limitó los recursos fiscales disponibles para política urbana en la capital. Ya con una decisión legislativa de 1998, aprobada con el apoyo de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN en el Congreso.”⁸⁶

Además el gobierno de Cárdenas fue el encargado de hacerse responsable de la deuda pública heredada de la anterior administración del PRI. A continuación se presenta un cuadro en el que se observa la deuda pública acumulada desde 1987 y hasta la llegada del gobierno de Cárdenas a la Ciudad.

LOS REGENTES	DEUDA EN PESOS
Ramón Aguirre 1987	285'038,000
Manuel Camacho 1988-1993	675'019,000
Manuel Aguilera 1994	512072',000
Oscar Espinosa 1995-1997	11,766'900,000
Total acumulado 1987-1997	13,239'029,000

Fuente: Alicia Ziccardi.⁸⁷

En tales circunstancias, el grupo perredista se puso al frente del gobierno local con un discurso político que aludía a nuevos mecanismos de gobierno, sustentado en un documento denominado: *Una Ciudad Para Todos*.

Este documento desarrollaba los lineamientos sustantivos orientados a dirigir de cuatro ámbitos estratégicos: la construcción de una institucionalidad democrática, la

⁸⁶ Chávez Daniel y Goldfrante Benjamín. La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina, Barcelona, España, p. 185

⁸⁷ Ziccardi, Alicia, op. cit. p. 70

formulación de políticas incluyentes, la recuperación de la responsabilidad social del Estado y el impulso de políticas productivas no especuladoras.

A partir de estos ámbitos estratégicos derivan los objetivos centrales que se planteó el nuevo gobierno y se plasmaron en el Programa General de del Distrito Federal 1998-2000 fueron:

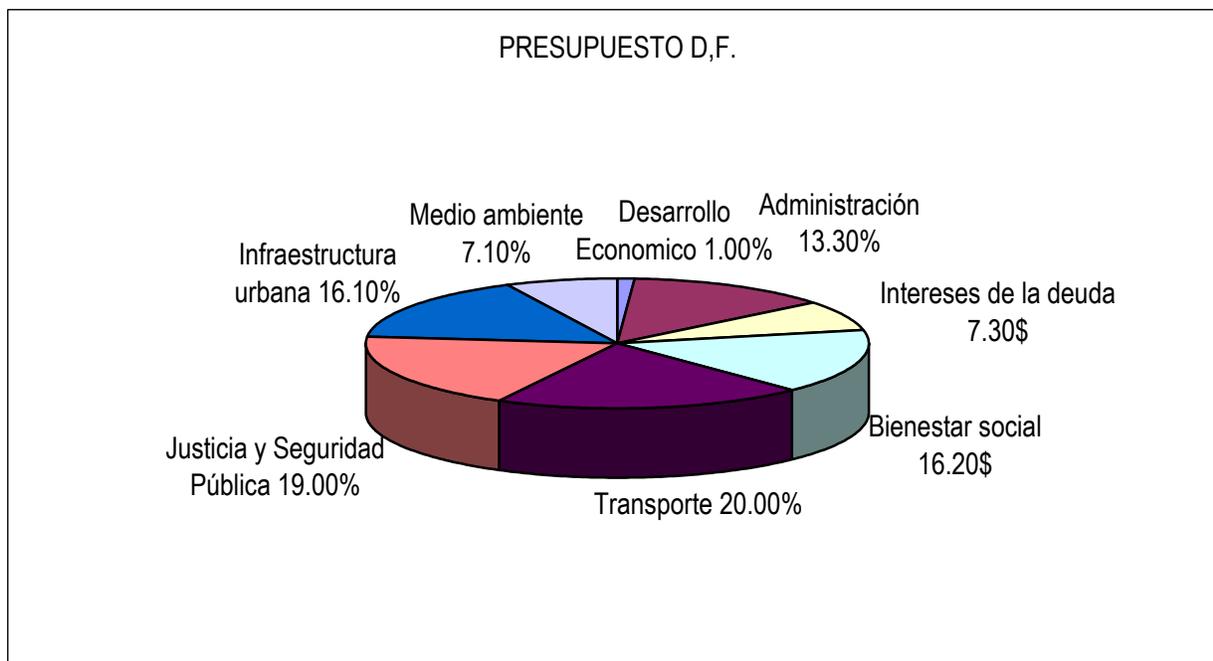
- Una ciudad segura y con justicia
- Una ciudad democrática y participativa.
- Una ciudad incluyente y solidaria
- Un camino de desarrollo sustentable
- Una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad.
- Un gobierno responsable y eficiente.⁸⁸

Sin embargo, los propósitos planteados en dicho programa se enfrentaron a una realidad que impedía poner en marcha estas líneas de acción, debido a que se enfrentaron a diversas restricciones de leyes y reglamentos del gobierno federal.

A partir de lo anterior se identifica los alcances y limitantes que afrontó el nuevo partido en el gobierno; uno de ellos y el más relevante para este caso fue el que enfrenó en el ámbito político-administrativo.

En la siguiente gráfica se esquematizan las principales prioridades que se tenían y que se materializan en los programas que el gobierno del Distrito Federal implementó mediante la asignación del presupuesto aprobado para este periodo administrativo.

⁸⁸ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, México, D.F., 1998.



Fuente: Alicia Ziccardi, Gobernabilidad y Participación ciudadana en la capital. p.70

Así mismo, en el trabajo denominado “Entre tribus y jefes: el futuro del PRD en el 2002”⁸⁹ Guillermina Baena y Gisela Saavedra desarrollan las acciones más significativas en los gobiernos perredistas, en el siguiente cuadro se presentan las acciones realizadas en la etapa de gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas.

4. 2. 1 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

El Gobierno del Distrito Federal fue el primer intento de manera institucional en cambiar toda una estructura y cultura administrativa caracterizada por la centralización y el autoritarismo, es decir, este nuevo gobierno se enfrenta a toda una estructura político-administrativa vigente y sustentada en instituciones que limitaban las atribuciones para poder revertir este tipo de prácticas.

⁸⁹ Baena Paz, Guillermina. Saavedra Andrade, Gisela, Los gobiernos perredistas en el Distrito Federal, en: Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización. Francisco Reveles. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004. p. 224.

Dentro de este ejercicio de gobierno estuvieron vigentes rasgos de la cultura política anterior (priista), arraigada fuertemente en los miembros que conformaban la estructura administrativa, así como en buena parte de funcionarios con los que se estableció alguna interacción; de esta manera y al hacer una evaluación de lo que significó el primer gobierno del Distrito Federal se pueden rescatar los siguientes elementos:

A continuación se elaboran tres cuadros en donde se presentan las acciones más significativas realizadas en el periodo de gobierno que va del año 1997 con Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y posteriormente en el año 2000 con Andrés Manuel López Obrador.⁹⁰

Acciones Significativas.

<p>Una administración eficiente y moderna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La honradez y transparencia en la utilización de los recursos públicos fue uno de sus principales compromisos y una de las metas centrales; no sólo una cuestión de responsabilidad y de ética, sino una cuestión central de eficiencia y modernidad. ▪ Dos pasos fueron importantes para dar solidez y continuidad a estos cambios: uno fue la aprobación por la Asamblea Legislativa de la primera Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y su Decreto de reforma a finales de 1998; el otro, la instalación del Consejo Consultivo de Abastecimientos para el Distrito Federal, integrado por las principales Cámaras de Comercio de la ciudad de México, cuyo funcionamiento permitió mejorar el proceso de abastecimiento, el control y la transparencia de los mecanismos de licitación y adquisición. ▪ El programa de modernización administrativa tuvo dos objetivos centrales: por un lado, poner en orden y simplificar el funcionamiento de la administración de la ciudad; por el otro mejorar cualitativamente la atención la atención al público, obviando trámites y eliminando requisitos para prácticas
---	--

⁹⁰ Íbidem. p. 226

	<p>corruptas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Para estos fines se instalaron en las 16 de legaciones las Unidades de atención Ciudadana (UNAC), como espacios físicos de uso común y con un nuevo esquema administrativo. Se reunieron en el mismo espacio las Ventanillas Únicas y los Centros de Servicios de Atención Ciudadana. Se mejoró la imagen física de las instalaciones, dando mayor comodidad al usuario y fortaleciendo las áreas de información y orientación al público.
<p>Obra nueva, mantenimiento y calidad de vida.</p> <p>Centro Histórico</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Red vial: Puentes vehiculares “Herradura” y “Tecnológico” ▪ Metro Línea B ▪ Agua: Interceptor “Gran Canal” ; plantas potabilizadoras “La Caldera” y “La Purísima” ▪ El rescate del Centro Histórico y zonas cercanas, que se acompañó de una intensa actividad de vigilancia y seguridad.
<p>Atención a la salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se creó la Secretaría de Salud con la intención de integrar las políticas de salud para el Distrito Federal.
<p>Educación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se inició un sistema de educación media superior para el Distrito Federal, dependiente del Gobierno de la Ciudad.
<p>Participación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se puso en marcha un esquema de planeación participativa a través de la elaboración de posprogramas Parciales de Desarrollo Urbano

Todos estos intentos de cambio en la administración pública del Distrito Federal, se llevaron acabo al margen de una reforma política inconclusa, que por una parte mantenía al gobierno local fuertemente sujeto a los poderes federales y, por otra daba un margen de acción muy estrecho para la construcción de una institucionalidad propia, fuerte, con atribuciones y funciones plenas para la gestión pública. Finalmente, este ejercicio de gobierno fue limitado por el factor tiempo, es decir, fue un gobierno de muy corta duración, de sólo tres años.

4. 2. 2 Rosario Robles Berlanga.

De Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles sustituyó a Cuauhtémoc Cárdenas en la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, al cumplir a penas dos años de haber obtenido en triunfo en las urnas en la capital de la República, Cárdenas contienda por tercera vez en las elecciones presidenciales del año 2000, a continuación se presentan las principales acciones implementadas en su periodo de gobierno.

Acciones Significativas.

Obra nueva, mantenimiento y calidad de vida	▪ Se creó el Instituto de la Mujer de la Ciudad de México.
	▪ Tras nueve meses de remodelación, la Ciudad Deportiva Magdalena Mixuca fue abierta al público.
Participación	<ul style="list-style-type: none">▪ Esta Se vio reflejada en las jornadas y festivales masivos a convocatoria del Gobierno del Distrito Federal.▪ La participación ciudadana en al toma de decisiones fue fundamental en el proceso de elaboración de los programas parciales de las delegaciones. Entre los logros estuvieron la conformación de los comités de seguimiento, vigilancia y evaluación de los programas parciales de cada una de las demarcaciones.
Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none">▪ Uno de los conflictos sociales heredados a esta administración fue el de la empresa Ruta 100. el 1 de marzo inició sus operaciones el organismo público descentralizado denominado “Red de Transportes de Pasajeros”▪ Una de las iniciativas que mayor polémica causó fue las reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales en materia de aborto que excluye como causales de delito las relacionadas con el riesgo para la salud de la madre y la presencia de enfermedades congénitas graves.

4. 2. 3 Andrés Manuel López Obrador.

Andrés Manuel López Obrador se inicia en la política en su natal Tabasco, muy cerca de obtener la gubernatura de su estado. Posteriormente López Obrador obtuvo la presidencia nacional del Partido de la Revolución Democrática y empezó su carrera ascendente hasta llegar a ser jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año 2000.

El primer reto importante que enfrentaría López Obrador fueron las relaciones intergubernamentales, y seguir ejerciendo presión para recibir más recursos económicos.

Acciones Significativas.

Estado democrático de derecho.	<ul style="list-style-type: none">▪ Proceso de descentralización del poder en dos direcciones: hacia las delegaciones políticas, en lo referente a aspectos administrativos y servicios a la ciudadanía, fortaleciendo el papel de los comités vecinales.▪ Con la elección de los jefes delegacionales, se da un paso decisivo en la ciudad para consolidar nuevas formas de gobierno y de relación. El Jefe de Gobierno y los 16 Jefes Delegacionales firmaron un acuerdo para la consolidación de la autonomía funcional de las delegaciones, con el que se sentaron las bases para la desconcentración de mercados públicos, centros deportivos y estancias infantiles.▪ Se instaló formalmente el Comité de Trabajo sobre Límites Territoriales del Gobierno del Distrito Federal que conjuntamente con una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, estará a cargo de los límites internos de las delegaciones políticas.
Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none">▪ Programa Integrado Territorial: para impulsar el desarrollo social en cada una de las 1 mil 352 unidades territoriales de las 16 demarcaciones políticas.▪ Para el año 2002, 284 mil adultos mayores de 70 años contaban con su tarjeta para adquirir alimentos por 636 pesos mensuales.▪ En materia educativa se crean quince escuelas de nivel medio superior

	<p>y la Universidad de la Ciudad de México.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se creó con aprobación de la Asamblea Legislativa la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito federal.
<p>Seguridad Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. La creación de este programa se oriente ha ser una instancia de articulación entre las áreas de seguridad pública, procuración de justicia e impartición de justicia. ▪ Reforma al sistema Penitenciario: Desde 1998, las autoridades federales transfirieron al gobierno del Distrito federal las facultades de gobierno y administración de los reclusorios capitalinos, y la ejecución de las sentencias conforme al Código Penal del Distrito Federal en materia de fueron común.

PRINCIPALES ÁREAS DE ENFOQUE EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y ACCIONES PARA LA REFORMA POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD, 1997-2000⁹¹

Principales problemas	Enfoque de políticas adoptadas	Efectividad
1. Reforma Política del Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conversión a Estado 32; naturaleza de integración del consejo delegacional; referendo y consultas sobre futuras propuestas. ▪ Ley y Código Electoral; Ley de participación. ▪ Realizar consulta popular sobre la reforma política. ▪ Establecer Instituto y tribunales Electorales del Distrito Federal para supervisar las elecciones locales y aprobar sus presupuestos. ▪ Realizar elecciones cívicas para consejos de vecinos y referéndum sobre reforma política. ▪ Desde 2000, crear cuarta estructura de gobierno en nivel metropolitano y parlamento metropolitano. 	Limitada a nula
2. Descentralización y fortalecimiento de capacidades y respuesta de delegaciones como órganos de gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exigir mayor integridad a funcionarios públicos; declaración inicial de patrimonio e intereses. ▪ Descentralización de funciones; continuación de programas Ventanilla Única; centros de información; políticas de puertas abiertas; puntualidad y calidad en la administración general. ▪ Reestructuración del papel de subdelegados a favor de directores generales y jefes sistemáticos de sectores. ▪ Reforma de Ley Orgánica de la Administración Pública. 	Moderada a alta.
3. Relaciones intergubernamentales y coordinación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenios con el Estado de México (incluida policía e inspecciones vehiculares). ▪ Perseguir controversias constitucionales contra el gobierno 	Limitada

⁹¹ Ward, Meter M, México Megaciudad: Desarrollo y Política, 1970-2002. México, Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 442

metropolitana.	<p>federal (Código Electoral del Distrito Federal y Ley de Coordinación Fiscal y Ley de Educación del Distrito Federal).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Relaciones intergubernamentales con la Federación: presupuesto, controversias constitucionales; Coordinación Fiscal; límites de deuda. ▪ Creación del Fondo Metropolitano de Servicios y Obras Públicas. 	
4. ALDF- Fortalecer funciones como cuerpo de discusión y legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las principales iniciativas legislativas incluyen: Ley de Participación Ciudadana; Ley Electoral; Reforma Penal; Ley sobre la Prostitución y Pornografía infantil; Ley de Mercados Públicos; Ley del Medio Ambiente; Revisión del Código Civil y Procedimientos Civiles; Reforma de Código Penal sobre derecho al aborto. ▪ Funciones de vigilancia a funcionarios mayores. ▪ Informes anuales y regulares de funcionarios mayores y del alto rango. ▪ Aprobación de presupuesto anual. 	Limitada
5. Reforma administrativa y dirección.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mediante Contraloría Interna despedir o castigar a funcionarios culpables de comportamiento ilegal o inadecuado. ▪ Integridad de servidores mayores (declaración del patrimonio personal); recortes salariales; no aguinaldo ni bonos. ▪ Reforma administrativa; modernización; recorte administrativo; promover surgimiento de servicio civil. ▪ Redes de defensa ciudadana ▪ Manejo de “sucesión” a la salida de Cuauhtémoc Cárdenas. ▪ Aumento de ingresos fiscales reduciendo evasión fiscal. 	Moderada

4.3 LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.

A partir del año 2000 en las delegaciones políticas existe la figura de un ejecutivo local electo por la ciudadanía, denominado Jefe Delegacional, esto a raíz de las modificaciones hechas en el año de 1996, en donde se transforma la manera en relación a la forma de elección de dicha figura, pasando del mecanismo de designación a la elección por voto directo.

Uno de los principales avances logrados con esta reforma es que la relación de subordinación comienza a mermar y de alguna manera se rompe con el nexo jerárquico que antes existía, lo cual, otorga una mayor separación entre estos dos órganos de gobierno.

4. 3. 1 Estructura y facultades de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

Los órganos político-administrativos del Distrito Federal, comúnmente denominados delegaciones políticas son definidas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como órganos desconcentrados a cargo de un delegado, pese a que su titular, el Jefe Delegacional, es electo por el voto popular, el cual se apoya generalmente por un equipo de confianza que se renueva cada tres años. De acuerdo con lo dispuesto la estructura organizacional básica de una delegación se conforma por:

- Oficina del Jefe Delegacional
- Unidad de Comunicación Social
- Coordinación de Asesores
- y ocho Direcciones Generales.

De estas direcciones generales cinco son las que generalmente prevalecen, la Dirección Jurídica y de Gobierno, de Prevención del Delito, de Obras y Desarrollo Urbano, de Desarrollo Social y de Administración; por otra parte, se pueden encontrar también las direcciones que según convenga a las necesidades de la delegación

política, entre ellas podemos mencionar: Participación Ciudadana, de Desarrollo Delegacional, de Desarrollo Sustentable, Desarrollo Económico etc.

Las delegaciones políticas tienen asignadas funciones de gestión dentro de su territorio local, estipuladas en el Capítulo III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUCIONES GENERALES DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL.	
Forma de gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe Delegacional electo con un periodo de 3 años.
Suministro de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Expedir licencias para obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles; otorgar licencias de conjuntos habitacionales, así como, autorizar los números oficiales y constancias de zonificación; autorizaciones para la instalación de anuncios; permisos para el uso de la vía pública; autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos; elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción. • Establecer y mantener las relaciones institucionales con el consejo de ciudadanos de su jurisdicción; formular, ejecutar y vigilar el programa de seguridad pública en coordinación con la secretaria competente; coadyuvar en la organización de las elecciones del consejo de ciudadanos; administrar los juzgados cívicos y los juzgados del registro civil. • Dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas propiedad del Distrito Federal, así como participar en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal; prestar el servicio de limpia y recolección de residuos sólidos. • Proponer las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias; coadyuvar en la realización de los estudios técnicos sobre la

	<p>localización, normas y tarifas que deberán aplicarse para la ubicación, construcción y funcionamiento de estacionamientos públicos; rehabilitar y mantener escuelas, así como construir y rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a cargo del Distrito Federal; prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades secundarias y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento.</p> <ul style="list-style-type: none">• Construir, rehabilitar y mantener los parques públicos; construir, rehabilitar, mantener y, administrar, mercados públicos; coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de rescate del distrito federal; prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes.• Proponer las modificaciones al plan parcial de la delegación; realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales; coordinar con otras dependencias la prestación servicios médicos asistenciales; administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos; efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo en coordinación con las áreas centrales correspondientes.• Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados, promover su incorporación al patrimonio cultural; formular los programas, que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto; participar en la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del comité de planeación para el desarrollo Distrito Federal, del cual el delegado formará parte.
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la delegación; facilitar y otorgar los apoyos necesarios a los consejos ciudadanos en las funciones que las leyes les atribuyan, atendiendo a los criterios establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas; construir, rehabilitar y mantener puentes y pasos peatonales en las vialidades secundarias; conservar y mantener el servicio domiciliario de agua potable y drenaje; participar en el desarrollo de programas de vivienda, así como la promoción e integración de reservas territoriales. • Coadyuvar con las dependencias centrales en la preservación del medio ambiente y ecología; desarrollar, operar y evaluar el esquema de servicio civil de carrera; elaborar, coordinar y vigilar la ejecución del programa de protección civil; realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública.
<p>Participación ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comités Vecinales electos por la ciudadanía. Instrumentos (plebiscito, referéndum, popular, etc.)

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

La estructura administrativa y funcionamiento de las delegaciones políticas derivan del Estatuto de Gobierno y de su Ley Orgánica, con el cuadro anterior podemos mencionar que el gobierno del Distrito Federal, opera de manera centralizada respecto a las delegaciones políticas; esto se puede observar en la distribución del presupuesto, ya que la mayor parte de los recursos lo ejerce el gobierno central y las delegaciones son sólo las operadoras de programas centrales.

En el ámbito de hacienda pública, las delegaciones políticas no reciben recursos por conceptos de participaciones federales y tienen competencias muy limitadas para generar recursos propios; los gobiernos delegacionales no cuentan con la facultad de

elaborar y modificar libremente su presupuesto, este debe ser realizado mediante un presupuesto que elabora el Gobierno del Distrito Federal y que es aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluso, es tal la dependencia del órgano central que los delegados políticos deben informar de su ejercicio presupuestal al jefe de gobierno.

La formula para obtener la asignación de presupuesto en cada demarcación deriva básicamente de la relación del número de habitantes que tiene cada delegación y también con la relación de determinadas obras prioritarias que el gobierno de la ciudad justifique. Finalmente el presupuesto que se otorga al gobierno central del Distrito Federal y al gobierno local es aprobado por el Congreso de la Unión.

De la misma manera, las delegaciones políticas no cuentan con la capacidad de obtener ingresos propios, como por ejemplo; todo tipo de ingresos que también captan los gobiernos municipales: impuestos, derechos y aprovechamientos, así como la capacidad de endeudamiento, que conjuntamente con las participaciones estatales y federales, conforman los ingresos de las haciendas municipales.

Es necesario señalar que esta denominación de órganos políticos administrativos no es del todo puntual, ya que existen claras diferencias entre el órgano político-administrativos y un órgano desconcentrado; ya que los titulares de los órganos desconcentrados, son designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras que los titulares de los órganos políticos administrativos, delegados políticos, son electos en forma universal, libre, secreta y directa; los órganos desconcentrados carecen de autonomía de gestión presupuestal, en tanto los órganos político administrativos de manera mínima tienen cierta autonomía presupuestal, entonces, es un error confundir a los órganos desconcentrados con los órganos político administrativos, denominados genéricamente delegaciones.

4. 4. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO CENTRAL AL GOBIERNO DELEGACIONAL.

Con lo desarrollado anteriormente, se observa la continua reproducción de mecanismos de tipo centralizado del ámbito federal al gobierno central del Distrito Federal, pero también, de éste mismo ámbito con relación al local, esto se ejemplifica con la existencia de facultades exclusivas que tiene el Jefe de Gobierno como el de nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas por la Constitución Política.

Con mecanismos centralistas al interior mismo de la jefatura de gobierno se promueven situaciones contrarias a las que aspira una administración descentralizada, ya que se está impidiendo “una justa distribución de competencias, de beneficios económicos, de espacios y oportunidades, de satisfacción de demandas, de prestación oportuna de servicios, de poder, de administración”⁹²

La descentralización en el interior del aparato de gobierno del Distrito Federal hace referencia a que descentralizar facultades no es sólo traspasar legalmente funciones y recursos del gobierno central a las delegaciones, sino que, debe entenderse como un proceso dentro del cual se pueden identificar diferentes tipos y modelos de descentralización, como la a descentralización política y la descentralización administrativa.

La primera que puede equipararse con la democratización, la participación ciudadana y al gobierno representativo; en esencia este tipo de descentralización otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y el control de sus recursos.

⁹² Rodríguez, E. Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. p. 39

La segunda, la descentralización administrativa, que es el tipo de descentralización más débil, más amplio y relativamente más fácil de ejecutar, de ordinario es también el primer paso que dan hacia la descentralización de los gobiernos más centralizados; la descentralización administrativa no implica necesariamente una expansión de la participación política.

Los órganos desconcentrados como las delegaciones políticas son parte de la centralización administrativa, cuyas atribuciones o competencia la ejercen en su ámbito local, en este caso en las delegaciones políticas, bajo este argumento los delegados políticos pueden opinar, pero no deciden las verdaderas acciones de gobierno. Así, las delegaciones políticas actúan bajo coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal de acuerdo con lo que establece el Estatuto de Gobierno.

“Las delegaciones tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables. Dichos ordenamientos establecerán los supuestos en que las delegaciones actuarán con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal”⁹³

Hasta 1928 el Distrito Federal estaba organizado en municipios; a partir de ese año se establece el muy citado régimen delegacional. En el año de 1996 las delegaciones políticas son objeto de varias modificaciones y se les otorgan ciertas facultades de gobierno, no obstante estas prerrogativas y básicamente con la posibilidad de elegir a los jefes delegacionales, existen rubros en donde todavía no se ha podido desligar de la influencia que existe del gobierno central al gobierno local, tal es el caso del ámbito reglamentario y de finanzas públicas.

⁹³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index/.html

En general las delegaciones políticas no han podido definirse como un verdadero ámbito de gobierno por la falta de consistencia en su definición jurídica, pues cada ley hace una interpretación distinta respecto a su ubicación dentro de la estructura de la administración pública del gobierno del Distrito Federal.

CONCLUSIONES.

Desde 1928, cuando Álvaro Obregón elaboró la iniciativa que suprimió los municipios en la capital, el Distrito Federal careció de un gobierno local y fue administrado directamente por el Presidente de la República y por los poderes federales, en esencia, esta reforma representó la anulación de los derechos políticos de los capitalinos.

Existían dos razones principales para la supresión del régimen municipal. Primero, los municipios estaban en grandes problemas financieros y eran incapaces de proporcionar los servicios básicos. Segundo, en los ayuntamientos locales se desató una intensa lucha política entre los diversos partidos políticos. Por lo tanto, los ciudadanos del Distrito Federal sólo podrían elegir diputados federales y senadores, así como participar en la elección de Presidente.

Con la desaparición del régimen municipal en la Ciudad de México, se crearon delegaciones, que correspondían aproximadamente a las municipalidades suprimidas, en cada una de las demarcaciones territoriales en las que se dividió el Distrito Federal se contaba con un titular, cuyo cargo sería nombrado por el Jefe del Departamento, conocido popularmente como “regente”.

Setenta años duró este régimen y fue hasta la década de los años ochenta cuando se inicia una etapa de reformas políticas de las que fue objeto el Distrito Federal, de ellas destacan cuatro, realizadas entre 1987 y 1999.

- **1978:** En este año se expide una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, en donde sobresale la introducción de órganos de participación ciudadana, como los Comités de Manzana, las Junta de Vecinos y el Consejo Consultivo. Además de estas nuevas modalidades de colaboración ciudadana, se establece el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal.

-

- **1987:** En respuesta a la presión social que se generó a partir de las organizaciones sociales de damnificados de los sismos de 1985, el objetivo central de esta reforma política fue la creación de la Asamblea de Representantes, que se encargaría básicamente de emitir bandos y reglamentos; de realizar el trabajo de gestoría; y realizar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. De esta manera en 1988 por primera vez se eligió y se instaló la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conformada por representantes electos de los diversos partidos políticos.
- **1993:** Con esta reforma el Presidente de la República ahora sólo participaría en la formación de ternas para que de ella surgiera la figura de Jefe de Gobierno; la Asamblea de Representantes tendría facultades para aprobar la Ley de Ingresos y el presupuesto; se crean la elección directa de Consejos Ciudadanos Delegacionales, nueva figura de la administración en el Distrito Federal; además de la supresión formal del Departamento del Distrito Federal.
- **1996:** Con esta reforma se dio el paso más significativo hasta la fecha, al dar mayores facultades a la Asamblea Legislativa y plantearse la elección del Jefe de Gobierno mediante el voto universal; expedir las disposiciones que rigieran las elecciones locales en el Distrito Federal; nombrar a quien debía sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y se planteo que a partir del año 2000 se elegirían en forma universal, libre, secreta y directa a los delegados políticos, quienes anteriormente eran designados por el Jefe del Distrito Federal; además, ahora el jefe de gobierno del Distrito Federal, por mandato constitucional, es quien ejerce las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

Los últimos avances en esta materia se dieron por parte de la Asamblea Legislativa de la ciudad, junto con la Cámara de Diputados en 2001, con un proyecto de reforma, donde se analizó la organización del gobierno del Distrito Federal, y sus posibles soluciones; las modificaciones que se pretendieron realizar mediante el proyecto de reforma comprendía la reforma a los artículos 73°, 76°, 89°, 108°, 109°, 110°, 111° y 122° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta iniciativa se proponía modificar la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiere el Gobierno del Distrito Federal, y trasladarla como facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se pretendía también que la Asamblea Legislativa expidiera la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dichas propuestas se quedaron congeladas en el Senado de la república a finales del 2002.

La Reforma Política del Distrito Federal es un instrumento que se ha desarrollado paulatinamente, esta serie de modificaciones hechas a la estructura política y administrativa del gobierno de la ciudad, lograron grandes avances democráticos, pero también, han implicado un inconcluso proceso en la construcción de un gobierno local autónomo, que cuente con instituciones congruentes que la ciudadanía demanda.

Con base es el desarrollo histórico de las modificaciones jurídicas que ha tenido el Distrito Federal, llegamos al año de 1997 donde se dio uno de los cambios más significativos en la historia política del Distrito Federal, se elige por primera vez a un Jefe de Gobierno, por seis años. Posteriormente en el año 2000 se eligen por primera vez jefes delegacionales, éstos por tres años; así, los ciudadanos del Distrito Federal recuperaron la principal prerrogativa catalogada dentro del orden político, y se refiere a la elección de sus autoridades locales por medio del sufragio universal.

De esta manera, existe una diferencia cualitativa para abordar el tema del Gobierno del Distrito Federal, ahora la administración de la capital del país está sujeta a los resultados de las elecciones políticas. Así pues, toda la etapa de la nueva administración pública en el Distrito Federal gira en torno al trabajo realizado por el gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La relación entre el gobierno del Distrito Federal y el gobierno federal a partir de 1997 inició con convivencia tensa, pues en un sólo territorio existían dos ámbitos de

gobierno, el partido político distinto al presidente (PRD) y un partido político de la presidencia hasta entonces priista.

En muchos sentidos, esta nueva etapa representó enormes retos para el nuevo partido gobernante, el problema central fue básicamente las limitaciones en materia de disposición de recursos públicos y la difícil situación de las finanzas públicas en la ciudad, el gobierno de Cuahutémoc Cárdenas fue el encargado de hacerse responsable de la deuda pública heredada de la anterior administración del PRI.

Así pues, el Partido de la Revolución Democrática da inicio a su primer periodo de gobierno en la ciudad el 5 de diciembre de 1997 y comienza el primer intento de manera institucional en cambiar una estructura de gobierno caracterizada por reproducir constantemente una cultura administrativa centralizada. Este primer periodo perredista enfrentó serias críticas, ya que dicho periodo sólo duró 3 años, debido a la renuncia del cargo del Jefe de Gobierno para contender por su tercera candidatura a la presidencia de la república.

Tras la partida, la entonces Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles sustituyó a Cuahutémoc Cárdenas en la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles cubrió un interinato corto, pero tuvo mayor presencia en medios; acordando con los legisladores de su partido que casi no habrían cambios, y utilizaría el mismo equipo y las mismas políticas. Posteriormente en el año 2000 con la llegada de un nuevo partido político a la presidencia (PAN) y con los resultados que obtuviera el PRD, se dio una continuidad en la administración del gobierno de la ciudad con Andrés Manuel López Obrador.

De esta manera podemos observar que el Distrito Federal se muestra como un régimen de excepción en el que le son limitadas facultades estratégicas y carece de una estructura y distribución de competencias al interior del gobierno de la ciudad.

El gobierno de la ciudad cuenta con un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión; una Asamblea Legislativa conformada por diputados electos; un Jefe de

Gobierno electo y delegaciones políticas en calidad de órganos desconcentrados, con muy limitada autonomía funcional y financiera.

Las Delegaciones Políticas del Distrito Federal son definidas como órganos desconcentrados a cargo de un delegado político, los cuales no cuentan con atribuciones y facultades que le permitan actuar como un verdadero ámbito de gobierno. ¿Se ha roto en verdad la tradicional subordinación jerárquica que existía de los jefes Delegacionales hacia el jefe de Gobierno del Distrito Federal? A largo del desarrollo de esta trabajo podemos observar que esta relación aún es existente, toda vez que la autonomía funcional que se les otorga a las delegaciones es sólo de tipo administrativo y que da la pauta para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones legales en el marco de su competencia.

Al analizar el tema de descentralización administrativa podemos concluir que dicho concepto hace referencia a la capacidad que se tiene en el ámbito de la toma de decisiones, la cual constituye una de las principales prioridades por atender, ya que ésta faculta a las estructuras de gobierno, en específico a las demarcaciones político-administrativas, podrían dar un mayor margen de acción para atender y resolver la mayoría de los problemas y demandas de su población.

De esta manera y con el análisis realizado en este trabajo se puede concluir que para consolidar un buen ejercicio de gobierno en la Ciudad de México es necesario concretar un proceso de descentralización político-administrativa en dos puntos; primero del gobierno Federal al Gobierno central del Distrito Federal y de la misma manera aplicar estos mecanismos de descentralización del Gobierno central al gobierno delegacional.

Por lo anterior, la revisión del marco jurídico del Distrito Federal es una tarea urgente que deberá llevarse a cabo desde una perspectiva conjunta; es necesario terminar con prácticas de acotamiento de facultades por parte de federación hacia el gobierno local y de la misma manera pasar a una distribución de competencias al interior del Gobierno del Distrito Federal.

Superar toda relación de tutela y subordinación del y hacia el Gobierno Federal es una necesidad, reconocer jurídicamente las competencias y atribuciones a las autoridades, poderes y órganos de este gobierno son de gran relevancia.

En este marco, habrá que dar atención a las particularidades requeridas para el cumplimiento de las funciones que tiene el Distrito Federal como capital de la República y sede de los poderes federales.

La vía por la cual se puede contar con un gobierno local en la Ciudad de México es seguir trabajando con una Reforma Política, que tenga como objetivo central, crear en el Distrito Federal un gobierno local, con autonomía y al mismo tiempo con instrumentos que le permitan contar con una administración pública que responda a las necesidades cotidianas de los habitantes de la ciudad.

Es necesario concretar el objetivo de la reforma política, ya que su consolidación es de fundamental importancia para avanzar en la construcción de nuevas y mejores formas de realizar las acciones de gobierno en la capital de México.

BIBLIOGRAFÍA.

- Álvarez Arredondo, Ricardo, Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México, México, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados LVIII, 2002.
- Baena Paz, Guillermina y Saavedra Andrade, Gisela, “Los gobiernos perredistas en el Distrito Federal”, en: Reveles Francisco (coord.) Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.
- Becerra Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La Reforma Electoral de 1996, Una. descripción general, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Bobbio Norberto, Estado Gobierno y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bobbio Norberto y Nicolás Matteucci, Redactor: Gianfranco, Pasquino, Diccionario de Ciencia Política, México, 1982, Siglo XXI Editores, Vol.
- Cabrero Mendoza Enrique y Mejía Lara José, Las políticas descentralizadoras en México. (1983-1993) logros y desencantos. CIDE. México, 1998.
- Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México. Base Metodología, antecedentes e institucionalización del proceso. Prólogo de Luis Cárdenas. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Contreras Bustamante, Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Historia y Perspectiva, México, Porrúa, 2001.

- Chávez Daniel y Goldfrante Benjamín, La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina, Barcelona, España, 2004.
- Fischbach Oskar, Teoría General del Estado. México, Editorial Nacional. 1968.
- Flores Medina, Óscar, La Reforma Política del Distrito Federal, México, Instituto Federal del Distrito Federal, 2001.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1994.
- Guerrero Orozco, Omar, Teoría administrativa del Estado, México, Oxford University Press, 2000.
- Gutiérrez Elías, Sergio, Centralismo político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano, en El Debate Nacional, II Escenarios de la democratización, México, Editorial Diana, 1998.
- López Panigua, Rosalía y Alicia Ziccardi, 2000, Manual de Participación Ciudadana en el D.F., PUEC, UNAM (en prensa).
- Martínez Assad, Carlos, ¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital, Ed. Océano, México, 1996.
- Marván Laborde, Ignacio, La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal, en Reforma política en el Distrito Federal. Memoria del Seminario Taller, México, Cámara de Diputados, 200.
- Ramírez Kuri, Patricia, Espacio Público y reconstrucción de la ciudadanía, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

- Rodríguez, E. Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Rosique Cañas, José Antonio, Ciudad de México: La megalópolis ingobernable, México, Épica, 2006.
- Uvalle Berrones, Ricardo, El Gobierno en acción, la formación del régimen presidencialista de la administración pública, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Vázquez Valencia, Luis. Los poderes Ejecutivo y legislativo del Distrito Federal, México, Instituto Federal del Distrito Federal, 2003.
- Weber Max, El político y el científico, traductor, Chávez, Martínez José, México, 1980, Premio, 2ª Edición.
- Ziccardi Alicia, "¿Qué es un gobierno local en el D.F.? El caso de la Delegación Miguel Hidalgo" en: Ziccardi, Alicia (coord.), La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ziccardi Alicia y Bernardo Navarro, (coord.), Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana, PUEC-UNAM y UAM-Xochimilco, México, 1995.
- Ziccardi Alicia, "Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital". IISUNAM- Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
- Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, México, D.F., 1998.

- Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados. Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal, México, Porrúa, 2003.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

SITIOS DE INTERNET.

- www.df.gob.mx/
- www.cgma.df.gob.mx/normatividad_admin/cocoes/index.php
- www.cddhcu.gob.mx