



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Aspectos de la Democracia, la Administración Pública y
la Reforma Electoral en la Ciudad de México, 1996-1997**

Tesina

**que para obtener el Grado de
Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública
(Especialidad en Administración Pública)**

Presenta

Bulmaro Ramírez Ramos

Asesor de Tesina

Dr. Víctor Manuel Nájera de la Torre

México, D. F., septiembre de 2010.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi hijo con todo mi amor.

Gracias por tu grandeza mamá.

Doni mi mayor reconocimiento por tu apoyo.

Raquel eres un ejemplo de superación.

Rebeca y Lucía gracias por ser mis hermanas.

A mis sobrinos por su solidaridad.

A mi ahijado por su inocencia.

Pedro y Eduardo por su fraternidad.

Con admiración y agradecimiento a mis sinodales por su asesoría y comentarios; en particular, al Prof. Víctor Manuel Nájera De la Torre por su apoyo permanente.

Al Lic. Salvador Alcántara Venegas por su apoyo y motivación de mi realización profesional.

A mis compañeros de trabajo por sus comentarios y expresiones de apoyo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9
1.1 Democracia.....	9
1.1.1 Concepto de democracia	9
1.1.2 La Democracia Representativa.....	12
1.1.3 Los Rasgos Significativos de la Democracia Procedimental de Robert A. Dahl.....	15
1.2 Administración Pública.....	19
1.2.1 Concepto de Administración Pública	20
1.2.2 Administración Pública Centralizada.....	24
1.2.3 Administración Pública Descentralizada	25
1.2.4 Administración Pública Desconcentrada.....	28
CAPÍTULO 2: EL PODER EJECUTIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO ANTES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996-1997	31
2.1 La Ciudad de México es el Distrito Federal	31
2.1.1 Su Origen como Sede de los Poderes de la Federación	32
2.2 La Democracia de la Ciudad de México	36
2.2.1 La Desaparición del Municipio en la Ciudad de México.....	36
2.2.2 Los Derechos Políticos de los Ciudadanos de la Ciudad de México ...	40
2.3 El Poder Ejecutivo Local	45
2.3.1 El Presidente de la República como Jefe de Gobierno.....	46
2.3.2 El Jefe del Departamento del Distrito Federal.....	48
2.3.3 El Departamento del Distrito Federal en la Administración Pública Federal.....	51
CAPÍTULO 3: LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN 1997	57

3.1 La Reforma Electoral de 1997	57
3.1.1 La reforma electoral en el sexenio de José López Portillo 1976-1982.	58
3.1.2 La reforma electoral en el sexenio de Miguel De la Madrid Hurtado, 1982-1988	60
3.1.3 La reforma electoral en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1988- 1994	61
3.1.4 La reforma electoral en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León	63
3.2 La Elección del Jefe de Gobierno	69
3.2.1 Resultados de la Elección del Jefe de Gobierno en el Proceso Electoral de 1997	81
3.3 El Impacto de la Reforma Electoral de 1996 en la Administración Pública..	85
3.3.1 Nivel Federal	86
3.3.2. Nivel Local	90
CONCLUSIONES	102
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	109
Bibliografía.....	109
Documento Institucional.....	111
Legislación.....	112
Cybergrafía	113

INTRODUCCIÓN

Los estudios de la Democracia en México tienen una historia reciente que toman un fuerte impulso a partir de la reforma política de 1977, lo que da lugar a investigaciones sobre las características y la naturaleza de la misma.

En este sentido, antes de la Reforma Electoral de 1996, la Democracia y la Administración Pública en la Ciudad de México se caracterizaron: la primera, porque sus ciudadanos no contaban con un Poder Ejecutivo Local elegido directamente por ellos en elecciones libres y la segunda, estaba bajo la responsabilidad del Presidente de la República, quien era electo por los ciudadanos del país.

Con base en lo anterior, desde el punto de vista histórico y explicativo, la presente investigación es el resultado del estudio de la Democracia, la Administración Pública y la Reforma Electoral en la Ciudad de México durante los años 1996 y 1997, ya que se considera que la Democracia restituyó a los ciudadanos de la Capital del país, el más elemental derecho político electoral: votar y ser votado para ocupar cargos de representación política en el ámbito local y permitió como forma de gobierno la coexistencia de los Poderes Federal y Local en una misma sede, lo que a su vez, impactó en las esferas de la Administración Pública Federal y de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por lo tanto, en el presente documento se desarrolla la Democracia en la Ciudad de México como un proceso de efectiva ampliación del derecho político electoral de los ciudadanos para elegir al Titular del Poder Ejecutivo Local mediante elección basada en el ejercicio del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, así como la llave del cambio político en la Ciudad de México que impactó los ámbitos de la Administración Pública Federal y de la Administración Pública Local, al pasar ésta de una relación de subordinación a una relación de

coordinación y colaboración con respecto a la Federal. Para ello, este documento se conforma de tres capítulos, conclusiones y fuentes de información que se utilizaron para el desarrollo de la investigación.

El Capítulo 1 desarrolla el marco conceptual de la presente investigación en dos partes: la primera sobre Democracia y la segunda sobre Administración Pública.

En la primera, se presenta a la Democracia como el referente político más importante de nuestro tiempo; a la Democracia Representativa como forma de gobierno y los rasgos significativos de la Democracia Procedimental de Robert A. Dahl, que entre otros son: el derecho de voto, el derecho de ser elegido, el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos, elecciones libres y justas, la libertad de asociación, la libertad de expresión, las fuentes alternativas de información, e instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos.

La segunda parte presenta los conceptos y características de Administración Pública, con base en el fundamento de que todo Gobierno realiza dos funciones básicas: Política y Administración Pública, es decir, decide y ejecuta. En este sentido, se desarrollan los conceptos de Administración y Público para determinar a la Administración Pública como el conjunto de instituciones estatales que realiza acciones gubernamentales para el cumplimiento de las políticas del Estado. Asimismo, se habla de las formas de organización que puede presentar la Administración Pública: centralizada, descentralizada y desconcentrada, las cuales, presentan sus propias características que lejos de excluirse se complementan entre ellas.

En el Capítulo 2, se presenta el desarrollo de los objetivos de la presente investigación; para ello, se describe al Poder Ejecutivo de la Ciudad de México antes de la Reforma Electoral de 1996 que permite conocer a la autoridad que

ejerce el Poder Ejecutivo Local en la Ciudad de México antes de la Reforma Electoral de 1996-1997. Se define el origen y fundamento jurídico del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Federación, así como los derechos políticos existentes de los capitalinos a lo largo de su historia y la afectación que tuvieron estos derechos con la desaparición de los Municipios en la sede federal, al restringir su aplicación solamente en el ámbito federal y la desaparición de ellos en el ámbito local.

El Capítulo 2 concluye con el ejercicio del Poder Ejecutivo Local a cargo del Presidente de la República a través de la facultad que tuvo de nombrar y remover libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal y la adscripción de este Departamento Administrativo dentro de la estructura de la Administración Pública Federal Centralizada.

El Capítulo 3 presenta el análisis de la Reforma Electoral de 1996, que estableció la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Al presentar a esta reforma como el resultado de una serie de reformas en materia electoral que datan de la década de los años setenta.

El contenido de este Capítulo, presenta el impacto que tuvieron las reformas político electorales a partir de 1977 en la Ciudad de México y que concluyen como objeto de estudio de la presente investigación en 1997, con la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En particular, se presenta la Reforma Electoral de 1996 que estableció los arreglos y reglas institucionales para la realización del Proceso Electoral de la elección de 1997 último año mencionado; los resultados de la elección de Jefe de Gobierno y el impacto que tuvieron estos resultados dentro de la Administración Pública Federal y en la Administración Pública del Distrito Federal.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la presente investigación y las fuentes de información que se utilizaron para el desarrollo de la misma.

Por lo anterior, esta investigación presenta la evolución histórica de los derechos políticos electorales de los ciudadanos de la Ciudad de México y de la *Administración Pública Federal-Local* del Distrito Federal.

Esta evolución histórica inicia con el origen de la Ciudad de México y concluye con la relevancia de la Reforma Electoral de 1996-1997, que permitió, por primera vez, después de más de 170 años de historia, la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que impactó en las esferas de la Administración Pública Federal y de la Administración Pública del Distrito Federal, al pasar ésta de una relación de subordinación a una relación que permite la coexistencia de los Poderes Ejecutivos Federal y Local en una misma sede.

CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 Democracia

Este punto se fundamenta, en presentar el concepto de democracia y la institucionalidad de la misma en las sociedades modernas, las cuales en su mayoría se caracterizan por “articular una variedad de intereses, valores y opciones que responden a la lógica de la competitividad organizada”.¹

La democracia permite esta articulación a través del ejercicio del poder político fundamentado éste en normas y reglas establecidas en una Constitución General.

1.1.1 Concepto de democracia

La palabra democracia proviene de los términos griegos demos y cratos cuyo significados son: del primero, pueblo y del segundo, poder o gobierno; es decir, la democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo; es una forma de gobierno que permite organizar el poder político que ostenta el pueblo a través de la soberanía popular, entendiendo a ésta como la voluntad del pueblo de contar con un poder superior que cuente con la monopolización de la violencia legítima para pacificar y someter dentro de un territorio determinado y fuera de él las voluntades existentes en bien de los intereses generales del pueblo.

En el siglo XXI, se considera que la democracia “es uno de los pocos valores que unen a toda la cultura occidental. Es el referente político más importante de nuestro tiempo y es difícil de pensar por ahora en otro tipo de organización política y social”.²

¹ UVALLE BERRONES, Ricardo, *et. al.*, *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, pág. 9.

² GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (compiladora), *“Democracia: retos y fundamentos”*, Colección *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, 4 tomos, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007. pág. 85.

Lo anterior, se explica porque la democracia implica el desarrollo de normas y reglas que se constituyen dentro del marco del Estado de Derecho, el cual dentro de su Constitución General finca estas normas y reglas para evitar que el poder del pueblo sea arbitrario o abusivo, lo que origina el desarrollo de un marco de legalidad donde las instituciones públicas y la sociedad se encuentran jurídicamente limitadas en sus competencias y atribuciones tanto para constituir y legitimar el poder de un gobierno democrático.

Hans Blomeier y Jorge Arias señalaron que para definir a la democracia se debe considerar sus atributos formales y reales, los cuales, de acuerdo a estos autores, se presentan en la Tabla No. 1.

Atributos Formales y Reales de la Democracia		
Formales	Elecciones libres	Existencia de una razonable competencia política y ausencia de fraude electoral.
	Sufragio universal	No puede ser negado a una minoría de la sociedad.
	Participación plena	No debe presentarse prohibiciones de candidatos o partidos.
Reales	Respeto a las libertades civiles y los derechos políticos	Libertad de expresión, asamblea y asociación. Los derechos políticos alcanzan también a los derechos humanos.
	Eficiencia política y calidad institucional	Se establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia y rendición de cuentas en los actos de la administración.
	Ejercicio de poder efectivo para gobernar	En un proceso de “transición democrática” importa medir el control de autoridades civiles sobre los militares. En procesos de consolidación y estables importa la gobernabilidad y los efectos de la administración pública, entendidos como las políticas que tienden a asegurar bienestar y equidad social.

Tabla No. 1. Elaborado con base en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (compiladora), “Democracia: retos y fundamentos”, Colección Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, 4 tomos, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, págs. 109 y 110.

Estos atributos reales y formales lejos de excluirse se interrelacionan a través de un conjunto de arreglos institucionales que permiten la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas del poder político se sometan a la discusión y están garantizadas por la Constitución. Para ello, la democracia garantiza los derechos civiles y políticos de los ciudadanos; estos derechos políticos, entre otros son: el derecho al voto, el derecho a la participación, el derecho de asociación, el derecho de información y el derecho de manifestarse.

Asimismo, la democracia se fundamenta en el principio de mayoría que presupone que las decisiones se toman por mayoría, misma que en un determinado momento puede cambiar. Además, este principio requiere el reconocimiento de la necesidad y legitimidad de la existencia de las minorías que también tienen derechos y obligaciones, destacando dentro de los primeros el convertirse en mayoría. De esta manera, la democracia alcanza la legitimidad del poder político con la suma de las preferencias de la mayoría y las preferencias de la minoría.

Finalmente, la democracia tiene como fundamento ético el reconocimiento de la autonomía del individuo o mejor dicho, de todos los individuos sin distinción de razas, creencias, sexo. Por ello, la base práctica de la democracia es la libertad fundamenta en la igualdad jurídica ante la ley de los hombres y mujeres que gozan de derechos políticos para participar en la constitución de la voluntad política colectiva; es decir, de la elección de los representantes que ejercerán el poder político, quienes a su vez, se encargarán de tomar decisiones en lo concerniente a la vida de todos sus integrantes.

Sin embargo, en las sociedades modernas cada vez más grandes y complejas surge el problema de unificar intereses y opiniones, por lo que es necesario establecer fundamentos que permitan democráticamente la toma de decisiones públicas. Uno de estos fundamentos, es la representación, por medio de la cual, la democracia es una forma de gobierno en el que los gobernantes son electos por la

vía de la competencia a través del voto popular en elecciones periódicas, libres y equitativas.

1.1.2 La Democracia Representativa

La democracia moderna es representativa ya que se basa en el principio de la representación política, por ello, es importante estudiar y analizar el concepto de representación. De hecho, los representados no eligen las políticas y/o las decisiones a tomar, sino que eligen a representantes que serán los responsables directos de tomar decisiones.

Para Giovanni Sartori en su obra *Elementos de Teoría Política* representar significa “presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente”,³ lo que significa que el concepto representación alude a presentar algo o alguien que no está presente. Por lo que es importante presentar la evolución de la palabra representación a lo largo de la historia de la humanidad para comprenderla en los tiempos de la democracia moderna de finales del siglo XX en nuestro país y; por consecuencia, en la democracia instaurada en la Ciudad de México con la elección del Jefe de Gobierno en 1997.

El concepto representación es un concepto que ha evolucionado a lo largo de la historia de la humanidad, ya que para los griegos la democracia no se basaba en la representación sino en la presentación de los propios ciudadanos, quienes integraban la Asamblea para discutir y tomar decisiones relativas a la polis. Para los romanos, significaba traer a presencia literal algo que estaba ausente o la encarnación de una abstracción en un objeto.

La representación de seres humanos por seres humanos inicia en el Medievo, en el marco de las sociedades organicistas, estamentales y jerárquicas

³ *Ibidem*, pág. 89.

caracterizadas por los derechos particularistas que el soberano otorgaba a sus representantes, quienes no gozaban de ninguna libertad que fuera más allá de las peticiones de quien representaba en este caso del soberano; es decir, la toma de decisiones de los representantes se circunscribe a la expresa voluntad del soberano.

Largo fue el proceso para que esta representación con mandato derivara en la actual representación moderna que se conoce como mandato libre, en la que “el representante no está obligado a atar su gestión representativa a la voluntad de sus representados sino que toma decisiones libremente”⁴ en nombre de sus representados.

Este proceso se dio con el surgimiento y consolidación del parlamento y la constitución de los Estados modernos. La transformación de la Asamblea en Parlamento, su constitución como núcleo del poder político por encima del Rey y su identificación con la representación de la nación, implicaron transitar del mandato imperativo al mandato libre; lo que implicó que los representantes a pesar de haber sido elegidos en una circunscripción, representarían los intereses generales de la nación.

La democracia representativa surge ante la imposibilidad de ejercer la democracia directa en comunidades numerosas, donde sería imposible consultar la opinión de todos. Así, que la democracia representativa tiene como fundamento esencial la selección y elección de los representantes quienes van a legislar y ejecutar la Administración Pública por un periodo determinado conformando un Gobierno y legitimando las políticas públicas de éste.

En este sentido, el concepto de representación implica tres vertientes de la relación representante-representados. La primera es la autorización de la

⁴ *Ibidem*, pág. 91.

representación; es decir, el procedimiento por el que los representados autorizan al representante a ejercer legítimamente la representación; en la democracia este procedimiento son las elecciones libres y justas basadas en el ejercicio del voto, el cual se puede interpretar como “el acto de voluntad por medio del que los ciudadanos autorizan a un representante para que durante un periodo tome en su nombre decisiones”.⁵

En otros términos, la democracia representativa debe establecer las reglas y condiciones dentro de un sistema electoral que permita la autorización de los ciudadanos para elegir a sus representantes con base en una igualdad política que implica que cada ciudadano tenga derecho a un voto y sólo a un voto, y que ningún voto valga más o menos que los demás votos.

La segunda vertiente alude a la sensibilidad del representante con respecto a los representados, ya que si bien el primero decide libremente, es favorable que en sus decisiones estén siempre presentes los intereses de sus representados; la sensibilidad implica la comunicación que debe existir entre representante y representados, con el objeto de que el primero escuche y tome en cuenta la opinión de los segundos fomentando la participación de los ciudadanos en los asuntos del ámbito público.

La tercera vertiente es la rendición de cuentas, es el ejercicio responsable de la representación a través de mecanismos institucionales que incentive los flujos de comunicación entre representante y representados con el objeto de que éstos estén informados de las razones y argumentos que justifiquen las acciones realizadas por el representante a través de la Administración Pública.

Así, a diferencia de los antiguos, donde la democracia era directa para la toma de decisiones, la democracia moderna es la democracia representativa que es la

⁵ *Ibidem* pág. 97.

forma de gobierno en la que los representados toman una sola decisión que es la de elegir a sus representantes para que éstos a su vez tomen las decisiones en nombre de sus representados. Para ello, la democracia es un conjunto de reglas que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos.

Entre las características que presenta la democracia representativa están:

- La elección directa o indirecta de los miembros del órgano legislativo.
- Instituciones ejecutivas con dirigentes electos por lo electores.
- Electores iguales, ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, ingresos y sexo.
- Voto igualitario; es decir, un elector es igual a uno y solo un voto de acuerdo al tipo de elección.
- Libertad de elegir de los electores; es decir, la no existencia de ningún mecanismo para coartar el voto de los electores.

Estas reglas permiten a la democracia representativa sea una democracia procedimental que se utiliza para formar gobiernos legítimos y autorizar las políticas de los mismos, donde el protagonista de esta democracia es el ciudadano que tiene derechos y obligaciones ante él y los demás ciudadanos.

1.1.3 Los Rasgos Significativos de la Democracia Procedimental de Robert A. Dahl

Para Robert A. Dahl la democracia es “un conjunto de reglas y principios, una constitución, que determinará cómo habrán de adoptarse las decisiones de la asociación”⁶, ya que supone que todos tenemos objetivos que no podemos alcanzar por nosotros mismos, pero algunos de ellos si los podemos conseguir

⁶ DAHL, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2005, pág. 47.

cooperando con otros que comparten fines similares; para ello, la democracia permite que las personas acuerden formar una asociación, misma que necesita una constitución que sea aprobada por ellas mismas y establezca de esta manera las reglas y principios que deben regir la actuación de la asociación para alcanzar sus objetivos, lo que implica necesariamente que las personas tengan la oportunidad de ser iguales políticamente.

Esta oportunidad de igualdad política en la democracia permite formular y manifestar las preferencias de los individuos y recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias. Para ello, Dahl señala algunos requisitos para que se dé la democracia:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad del voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
 - 5a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.⁷

Lo que significa, que la democracia procedimental de Dahl requiere de una igualdad política de los individuos para poder ejercer las libertades de asociación, expresión y voto para elegir a los representantes que serán los responsables del servicio público y estos representantes tienen el derecho de competir por los votos de representados en elecciones libres e imparciales que garanticen gobiernos legítimos.

⁷ DAHL, Robert A., *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Rei, Primera reimpresión, 1996, pág. 15.

Asimismo, en su obra *La democracia. Una guía para los ciudadanos* señala que las oportunidades que ofrece este conjunto de reglas y principios son los siguientes:

1. Participación efectiva
2. Igualdad de voto
3. Alcanzar una comprensión ilustrada
4. Ejercitar el control final sobre la agenda
5. Inclusión de los adultos⁸

La participación efectiva se refiere a que todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sean conocidos por los demás; es decir, antes de se adopte una política por la asociación, todos los individuos deben tener oportunidades iguales para hacer que sus opiniones sean conocidas por los otros individuos; de lo contrario, si a algunos individuos se les da mayores oportunidades para expresar sus políticas, éstas tendrán mayores posibilidades de prevalecer.

La igualdad del voto consiste en que todos los votos deben de contarse como iguales; es decir, cuando llegue el momento de decidir sobre una política, todos los individuos deben de tener una igualdad de votar, donde se vote una sola vez y el voto cuente solo y solamente uno.

La comprensión ilustrada es que todo individuo debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas y sus consecuencias posibles.

El control de la agenda implica que todos los individuos deben tener la oportunidad de decidir cómo y cuáles son los asuntos que se tienen que incorporar a la agenda pública y evitar que una minoría pueda determinar las políticas de la asociación.

⁸ DAHL, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, op. cit., pág. 48.

La inclusión de los adultos significa que la mayoría de ellos pertenecientes a la asociación deben de poseer los plenos derechos de la ciudadanía y que están implícitos en los cuatro puntos anteriores.

En este sentido, dentro de la democracia los cinco puntos no pueden adoptarse de manera aislada; es decir, están interrelacionados y cada uno de ellos son necesarios para que los individuos de una asociación sea políticamente iguales en el momento de determinar las políticas de ésta.

De esta manera, Dahl señala que la democracia produce consecuencias deseables que son las siguientes:

1. Evita la tiranía
2. Derechos esenciales
3. Libertad general
4. Autodeterminación
5. Autonomía moral
6. Desarrollo humano
7. Protección de intereses personales esenciales
8. Igualdad política ...
9. Búsqueda de la paz
10. Prosperidad⁹

Con base en el supuesto de que toda ley o política pública adoptada provoca alguna afectación a los intereses particulares de los individuos; este supuesto se fortalece en los gobiernos autócratas caracterizados por el ejercicio del poder en una persona o un reducido grupo de personas que anteponen sus intereses particulares a los intereses comunes de los individuos de una país; es decir, la democracia evita la tiranía que se identifica en el ejercicio del poder a favor de una minoría con respecto a la mayoría del país.

⁹ *Ibidem*, pág. 56.

Asimismo, a partir del ejercicio de la igualdad política de los individuos que se establece en la democracia, ésta garantiza a los ciudadanos el derecho fundamental de la democracia que es la participación efectiva de votar y ser votado, lo que en los gobiernos no democráticos no se puede garantizar, así como la existencia de instituciones públicas que protegen esa igualdad.

La democracia asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que permite la autodeterminación de las personas para proteger sus propios intereses con base en las leyes de su propia elección que da origen a la oportunidad de ejercitar la responsabilidad moral y consecuentemente el desarrollo humano que evite la guerra y logre la prosperidad de la mayoría de los individuos.

1.2 Administración Pública

El presente punto se fundamenta con base en el presupuesto de que la democracia en la Ciudad de México restituyó a los ciudadanos de la capital del país el más elemental derecho político: votar y ser votados para ocupar cargos de representación política en el ámbito local y permitió como forma de gobierno la coexistencia de los Poderes Políticos Federal y Local en una misma sede, lo que impactó tanto en la Administración Pública Federal como en la Administración Pública del Distrito Federal. Por ello, en los puntos siguientes se presentan los conceptos de Administración Pública y de las formas de organización administrativa que ésta puede tener: centralizada, descentralizada y desconcentrada.

1.2.1 Concepto de Administración Pública

Para definir el concepto de Administración Pública se propone antes conocer los conceptos por separado de las palabras administración y público con el objeto de llegar a una definición del concepto mencionado.

La palabra administración se forma con el prefijo ad, hacia y con ministratio, que a su vez proviene de minister que significa subordinación y obediencia, el que realiza una función bajo el mando de otro, el que presta un servicio a otro. Por lo tanto, etimológicamente, administración se refiere al desarrollo de una función por un individuo o individuos bajo el mando de otro; lo que implica una relación de mando y subordinación; asimismo, función se debe entender como sinónimo de actividad o de actividades privadas o públicas.

El uso de la palabra administración ha sido muy variable, basta constatarlo con las definiciones que se presentan en la Tabla No. 2.

Definiciones de Administración	
Autor	Definición
H. Fayol	“Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.”
J.A. Fernández Arena	“Es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano.”
W. Jiménez Castro	“Es una ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden lograr.”
F. Tannenbaum	“El empleo de la autoridad para organizar, dirigir, y controlar subordinados responsables (y consiguientemente a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa.”

Tabla No. 2. Elaborado con base en definiciones obtenidas en REYES PONCE, Agustín, *Administración Moderna*, México, LIMUSA, (12a. reimp.) 2002. págs, 3 y 4.

De acuerdo con las definiciones anteriores, administración es una ciencia social que estudia el proceso en el cual los individuos se organizan en una estructura para desarrollar actividades con base en la prevención, dirección, coordinación y control que permita alcanzar objetivos comunes y que muy difícilmente lo lograrían estos individuos de manera individual.

La administración se caracteriza por su universalidad, lo que significa que se da en todos los ámbitos de la vida (público, privado, social); su especificidad, que se refiere que va acompañada de funciones económicas, contables, jurídicas, entre otras; su temporalidad, ya que está presente en todo momento del desarrollo de las actividades para alcanzar los objetivos establecidos y; consecuentemente, por su unidad jerárquica que permite distinguir el nivel de responsabilidad de los individuos que forman la organización.

Por lo que respecta, a la palabra pública, a ésta se le utiliza para adjetivar espacio, esfera. En este sentido, Nora Rabotnikof, señala que lo público tiene tres criterios inherentes: lo común, lo manifestado y lo abierto.¹⁰

Lo público es el espacio común a todos los individuos, lo que atañe a la colectividad y la autoridad de ella; lo público, es lo manifiesto que se desarrolla a la luz del día, no en el secreto y; la esfera pública es abierta porque es accesible a todos (individuos y autoridad).

De esta manera, la Administración Pública “es el conjunto de áreas del sector público del Estado, que mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios públicos (y) la ejecución de las obras públicas... trata de lograr los fines del Estado”¹¹; en este sentido, se entiende a la Administración Pública como la actividad organizada del Estado que tiene como objeto determinar

¹⁰ RABOTNIKOF, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, págs.28-30.

¹¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2008, pág. 281.

“qué puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno (y)... cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo”.¹²

Por lo consiguiente, la Administración Pública constituye el espacio donde se controlan y asignan los recursos, se toman y ejecutan decisiones; es decir, es el conjunto de instituciones estatales que realiza acciones reguladas para el cumplimiento de las políticas fijadas por un gobierno, lo que no significa que la administración esté subordinada a la política o que esté fuera de la misma.

Lo anterior, se explica a que todo Gobierno desempeña dos funciones básicas Política y Administración Pública; la primera, es cuando el Gobierno formula planes, programas y políticas públicas; mientras que, la segunda, se refiere a los medios que el Gobierno establece para llevar a cabo los primeros. En otros términos, un Gobierno hace Política y Administración Pública; es decir, decide y ejecuta. La Administración Pública tiene la encomienda de realizar las acciones gubernamentales para el cumplimiento de las políticas del Estado.

En México, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Administración Pública es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión; la cual, en su artículo 1o. establece lo siguiente:

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

¹² SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y estudio*, México, Plaza y Valdez / IAPEM, 2001, pág.167.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.¹³

En suma, la Administración Pública se refiere a las actividades que desarrolla básicamente el Poder Ejecutivo sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente con el objeto de satisfacer las necesidades públicas y lograr con ello el bien general. Sin embargo, se destaca que la Administración Pública no sólo se ubica en el Poder Ejecutivo, sino también en los Poderes Legislativo y Judicial; así como, en los Órganos Autónomos Constitucionales.

Como ejemplos se menciona, en el caso, del Poder Legislativo, la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados y la Secretaría General de Servicios Administrativos en la Cámara de Senadores. Por lo que respecta, al Poder Judicial lo indica la presencia del Consejo de la Judicatura Federal.

Asimismo, con base en que la Administración Pública la desarrolla básicamente el Poder Ejecutivo, éste la ejerce en las formas de organización administrativa siguientes: centralizada, descentralizada y desconcentrada que se presentan en los puntos siguientes de este Capítulo II.

¹³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>, consultada el 23 de mayo de 2010, véase pág. del documento 1.

1.2.2 Administración Pública Centralizada

El Poder Ejecutivo encuentra en la organización administrativa una herramienta indispensable para el funcionamiento legítimo de las acciones administrativas que le son encomendadas en la Constitución General y en la Ley Orgánica respectiva.

Esta organización presenta diversas formas, entre las que destacan la: centralizada, descentralizada y desconcertada.

La centralización es una forma organizacional que se usa en los ámbitos político y administrativo, que consiste en reunir en un sujeto central la toma de decisiones del poder público.

Para Andrés Serra Rojas “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.¹⁴ Para ello, el esquema de la Administración Pública Centralizada descansa en una organización jerárquica estructurada piramidalmente en la que los órganos administrativos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar al punto alto de la pirámide que es el órgano de máxima autoridad administrativa.

Lo que significa que la Administración Pública Centralizada es una forma de organización administrativa que constituye un sistema en el cual los órganos administrativos de la misma se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico, a partir del Titular del Poder Ejecutivo, quien ejercer en ellos las facultades de decisión, nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, revisión y solución de

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2000, pág. 536.

conflictos con el objeto de unificar las acciones públicas y la ejecución de éstas por parte de los órganos administrativos.

En este sentido, se concluye el presente punto con la explicación de estas facultades que practica el Titular del Poder Ejecutivo y que son características de la Administración Pública Centralizada.

La facultad de decisión se refiere a que la última palabra la tiene él, quien la ejerce para dictar resoluciones e imponer determinaciones. La de nombramiento implica la libertad de designar y remover a los responsables de los órganos jerárquicamente subordinados, quienes le informan de manera directa de las acciones realizadas; es decir, el Titular del Poder Ejecutivo realiza la vigilancia y revisión de la actuación de los órganos administrativos para que en su caso, poder sancionar a los subordinados por el incumplimiento de la obligaciones, así como resolver conflictos de competencia entre los responsables de los órganos administrativos subordinados.

1.2.3 Administración Pública Descentralizada

Al igual que la centralización, la descentralización es una forma de organización que puede darse tanto en el ámbito político como administrativo; asimismo, estas formas de organización no son excluyentes entre ellas, sino que coexisten dentro de las esferas de la Política y la Administración Pública del Estado; es decir, son dos formas de organización que lejos de excluirse se complementan.

Jorge Fernández Ruiz define a la descentralización administrativa como una:

tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes (públicos) que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto al órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.¹⁵

Con base en lo anterior, la Administración Pública Descentralizada está conformada por entes públicos que reciben facultades y recursos que les son transferidos por el órgano de máxima autoridad de toma de decisiones del poder central y que se encuentran, respecto a este poder, en una situación de cierta subordinación, más no en una relación jerárquica para llevar a cabo actividades, servicios y obras públicas.

Asimismo, la no relación jerárquica de los entes públicos descentralizados con el poder central es la diferencia principal con los entes públicos centralizados que si la tienen; es decir, la Administración Pública Descentralizada se diferencia de la Administración Pública Centralizada por la no relación jerárquica de la primera con respecto al Titular del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con Gabino Fraga, la descentralización se instrumenta bajo tres modalidades que son:

- a) Descentralización por servicio;
- b) Descentralización por colaboración, y
- c) Descentralización por región.¹⁶

La descentralización por servicio se basa en la idea de que el Estado no es un técnico por naturaleza y que ciertas actividades no puede desarrollar, por lo que deja el manejo de estas actividades a especialistas; un ejemplo son las empresas paraestatales, las cuales hoy en día, después de las décadas de los ochenta y noventa son mínimas dentro de la Administración Pública Federal.

¹⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, pág. 486.

¹⁶ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México. Miguel Ángel Porrúa (43a. ed.), 2003, pág. 200.

La descentralización por colaboración es “una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas”¹⁷, consiste cuando los particulares participan en la esfera de la administración pública sin ser parte de ella para desarrollar funciones de consulta, ejecución y decisión.

Por último, la descentralización por región consiste cuando un número de actividades del Estado se trasladan en manos de otras entidades políticas inferiores para que éstas las realicen con mayor eficacia; un ejemplo son los niveles de Gobierno que cuenta con autonomía en el ámbito de su competencia ya sea Federal, Estatal o Municipal.

En las tres modalidades no hay caracteres homogéneos, pero podemos mencionar que esta forma de organización administrativa presenta la posibilidad de que los entes públicos creados tengan personalidad jurídica y patrimonio propio, así como una autonomía orgánica y técnica que permita conciliar la absorbente centralización del Poder Ejecutivo para desarrollar acciones específicas que permitan alcanzar los objetivos e intereses generales.

Asimismo, dentro del marco de estudio de este documento, la descentralización crea las condiciones propicias para el desarrollo de las instituciones locales y la participación ciudadana, cuando el poder central transfiere competencias, funciones y normas a un ente con una área geográfica determinada, que cuente con cierta autonomía para crear su propio derecho y gobierno a través de un proceso electoral.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 209.

1.2.4 Administración Pública Desconcentrada

Otra forma de organización administrativa utilizada por el Titular de la Administración Pública es la desconcentración, que al igual que la centralización y descentralización tiene sus propias características, no se excluye con ellas y constituyen herramientas para la organización de la Administración Pública.

Para Jorge Fernández Ruiz la Administración Pública Desconcentrada consiste:

en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada.¹⁸

Lo anterior, significa que en esta forma de organización administrativa se disgrega el ejercicio de las facultades decisorias de la Administración Pública, mediante su asignación a entes públicos inferiores de la misma. En otros términos, los órganos públicos desconcentrados dependen jerárquicamente de un órgano centralizado y, gozan de cierta autonomía técnica y funcional en una determinada competencia.

Los órganos públicos desconcentrados tienen, entre otras características, las siguientes:

- Están ubicados dentro de la Administración Pública Centralizada.
- Dependen de una Secretaría de Estado y forman parte de ella.
- No tienen personalidad jurídica propia.
- Cuentan con un conjunto de bienes patrimoniales determinados para el desarrollo de sus actividades.
- Su presupuesto está etiquetado, lo que significa que sus partidas presupuestales son específicas.

¹⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, págs. 434 y 435.

- Tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico.
- Su creación se da a través de una Ley del Congreso o por un Acto del Poder Ejecutivo.

Finalmente, las modalidades en las que se puede ejercer la Administración Pública Desconcentrada son: por materia, por región o por servicio. La primera, consiste en el desplazamiento de competencia de una determinada materia de un ente público superior a uno inferior, y no entre funcionarios. La segunda, se refiere cuando el ente inferior público preexistente o creado ejerce las funciones que le correspondían al superior en cierta área geográfica. Y la tercera, consiste en que el ente público inferior recibe ciertas atribuciones para prestar un servicio público específico en materia de seguridad y educación, entre otros.

En suma, la Administración Pública es la acción del Estado para dar cumplimiento a sus planes, programas y políticas públicas; está conformada por el conjunto de instituciones estatales que realiza acciones reguladas por la Constitución General y la Ley Orgánica respectiva sobre los bienes del Estado con el objeto de suministrarlos de forma inmediata y permanente para satisfacer las necesidades públicas y lograr con ello el bien general. Asimismo, la Administración Pública no es exclusiva del ámbito del Poder Ejecutivo, sino también está presente en los Poderes Legislativo y Judicial, entendiéndolo a estos Poderes como instituciones estatales.

En el caso particular, del Poder Ejecutivo, éste cuenta con herramientas para organizar la Administración Pública; entre las cuales están: la centralización, la descentralización y la desconcentración; ninguna de ellas excluye a otra, sino que se complementan.

En este sentido, la centralización administrativa se refiere a un sistema en el cual los órganos administrativos se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico de manera piramidal a partir del Titular del Poder Ejecutivo. La descentralización administrativa presenta la posibilidad de que los entes públicos creados por esta forma de organización tengan personalidad jurídica y patrimonio propio, así como una autonomía orgánica y técnica que permita conciliar la absorbente centralización del Poder Ejecutivo para desarrollar acciones específicas. Por último, la desconcentración administrativa es una herramienta que se presenta dentro de la Administración Pública Centralizada al guardar los entes desconcentrados una relación jerárquica con el ente público superior central para desarrollar actividades públicas específicas.

Asimismo, con base en los antecedentes referenciales del origen de la Ciudad de México, la desaparición del Municipio, los derechos políticos de los capitalinos y el Poder Ejecutivo Local presentados en el Capítulo I y los elementos teóricos de Democracia, Democracia Representativa y Democracia Procedimental, así como el concepto de Administración Pública y las formas de organización que se pueden aplicar en ella: centralización, descentralización y desconcentración que se describieron en el presente Capítulo, se desarrollará el estudio y análisis de Democracia y Administración Pública de la Ciudad de México con base en la Reforma Electoral de 1996-1997.

CAPÍTULO 2: EL PODER EJECUTIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO ANTES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996-1997

2.1 La Ciudad de México es el Distrito Federal

Este punto se fundamenta en que la presente investigación tiene como espacio geográfico la Ciudad de México, la principal metrópoli del país, que constituye el espacio de articulación de la economía nacional y que cuenta con la mayor concentración de la infraestructura educativa, cultural y recreativa; sin embargo, la mayoría de las personas hablan y saben que el Distrito Federal es la Ciudad de México o viceversa, es la Capital del país, que es lo mismo, pero no conocen el por qué.

De ahí, la pregunta ¿La Ciudad de México es el Distrito Federal?, la respuesta es que sí, ya que de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 44 se establece:

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.¹⁹

Con base en lo anterior, se determina que la Ciudad de México es el Distrito Federal; un espacio geográfico en el que residen los Poderes Federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo cual la convierte en el escenario principal de la vida política nacional; es la Capital del país y en el caso de que estos Poderes se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México. Por lo tanto, durante el desarrollo de esta investigación al hablar de la Ciudad de México se

¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/CPEUM.pdf>, consultada el 21 de marzo de 2010, véase pág. del documento 22.

hace referencia al Distrito Federal, o viceversa, así como hablar de la Capital del país se refiere a ambos.

2.1.1 Su Origen como Sede de los Poderes de la Federación

Una vez concluida la guerra de independencia, durante la mayor parte del siglo XIX, el país vivió en una continua inestabilidad política; es decir, las formas que asumió el gobierno mexicano oscilaron entre el federalismo, el centralismo, la dictadura, un imperio y el regreso al federalismo, sin contar con las invasiones estadounidense y francesa. Naturalmente, por su importancia política, económica y cultural la Ciudad de México estuvo estrechamente ligada a estos movimientos que impactaron en su situación político-administrativa. Con base en la explicación anterior, se presenta el origen de la Capital del país.

Dentro del marco de los trabajos legislativos del Congreso Constituyente de 1823-1824, se suscribió el Acta Constitutiva de la Federación, antecedente inmediato de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que fue aprobada el 4 de octubre de 1824.

Este Congreso Constituyente vio en el federalismo la posibilidad de conjugar unidad nacional y autonomías regionales, por lo que estableció un régimen federal, en el cual convivían las soberanías de los estados con la nacional; es decir, buscó la creación de un país conformado por entidades jurídicamente iguales y donde se promoviera la recuperación socioeconómica de las zonas más atrasadas.

También este Congreso consideró importante otorgar un lugar de residencia a los Poderes de la Federación, por lo que en la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de 1824, estableció como facultad exclusiva: “Elegir un lugar que

sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”.²⁰

Con base en la fracción mencionada, la discusión del Congreso sobre la localización de un espacio geográfico para establecer los Poderes de la Federación, se centró en dos ciudades: Querétaro y México, ésta última, entonces capital del estado del mismo nombre.

En un principio, se consideró a la Ciudad de Querétaro como sede de los Poderes de la Federación, de acuerdo al dictamen de fecha 31 de mayo de 1824, de la Comisión respectiva, que presentó las propuestas siguientes:

1. La Ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la Federación.
2. Éstos Ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones particulares de un estado.
3. Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía.²¹

Este dictamen no procedió y se determinó discutir ampliamente el punto referente a la sede de los Poderes de la Federación, situación que se realizó durante los meses de junio a noviembre de 1824; destacando las intervenciones de Fray Servando Teresa de Mier, quien habló a favor de que la Ciudad de México se convirtiera en la Capital del país y que se creara en su entorno el Distrito Federal; para ello, señaló seis atributos fundamentales: “su gran belleza; el ser centro político de la República; su privilegiada situación militar; su gran riqueza; su singular dimensión cultural y, finalmente, ser un centro de esparcimiento sin paralelo en todo México”.²²

²⁰ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/35.pdf>, consultada el 18 de marzo de 2010, véase pág. del documento 366.

²¹ Serrano Salazar Oziel. *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 2001, pág. 64.

²² *Ibidem*, págs. 67 y 68.

Una vez considerada la infraestructura, así como las actividades políticas y económicas existentes en la Ciudad de México durante ese siglo, el 30 de octubre de 1824, con una votación de 52 votos a favor y 32 en contra, los Diputados aprobaron el dictamen para que la Ciudad de México fuera declarada ciudad federal. Pero fue hasta el 18 de noviembre de ese año, que se realizó el decreto de creación del Distrito Federal, que fue promulgado dos días después, el 20 de noviembre de 1824.

Decreto 438 ...

1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la constitución, será la Ciudad de México...²³

De esta manera, en el México independiente se dio el origen de la Ciudad de México con la finalidad de ser la sede de los Poderes de la Federación. Sin embargo, en el artículo 5 de la Constitución de 1824 no se hizo mención de la Ciudad de México como parte de la Federación.

Durante el periodo de 1824-1857 las continuas transformaciones de la vida pública del país se reflejaron en constantes ajustes territoriales y de denominación para el Distrito Federal; es decir, durante el lapso comprendido entre la expedición de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y la Reforma, la historia de la Ciudad de México fue tan cambiante como lo fue la historia del país.

Durante el régimen centralista el Distrito Federal pasó a formar parte del Departamento de México en 1837 y siguió siendo la Capital del país. Fue hasta 1846, mediante el Plan de la Ciudadela que se estableció con carácter transitorio la Constitución de 1824 y; por consiguiente, se restableció la Ciudad de México

²³ DUBLÁN, Manuel y J. M. Lozano, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Imprenta Comercio, 1876, pág. 743.

conforme al ordenamiento legal mencionado. Sin embargo, de 1853 a 1854 se vivió un nuevo y breve periodo centralista, por lo que el Distrito Federal desapareció y su territorio se integró al Distrito de México.

Con base en los artículos 1 y 5 del Plan de Ayutla de fecha 1° de marzo de 1854 se pretendió la caída de Santa Anna y el establecimiento de un orden constitucional, para tal efecto, se convocó a un Congreso Extraordinario que organizara al país bajo la forma de gobierno de una república representativa, democrática y federal²⁴.

Dentro de este marco de antecedentes, en la Asamblea Constituyente de 1856-1857 nuevamente se produjeron debates sobre la sede de los Poderes Federales fundamentando la coexistencia de dos Poderes en un mismo lugar.

Al igual que los constituyentes de 1824, el Congreso Constituyente de 1857, tenía dos posturas diferentes: los que se inclinaban por la continuidad de la Ciudad de México y los que pretendían que la sede se cambiara a la ciudad de Querétaro o a la ciudad de Aguascalientes. Finalmente, después de intensos debates, se optó por dejar que siguiera ubicada en la Ciudad de México y en el caso, de que dicha residencia fuera cambiada en un futuro, se formaría en el territorio ocupado por el Distrito Federal, una entidad denominada Estado del Valle de México.

Lo anterior, se fundamentó en el artículo 46 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 que estableció:

El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.²⁵

²⁴ Plan de Ayutla de fecha 1 de marzo de 1854, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH4.pdf>, consultada el 16 de agosto de 2010, véase pág. del documento 2.

²⁵ *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, consultada el 21 de marzo de 2010, véase pág. del documento 9.

Así, la Constitución de 1857 ratificó a la Ciudad de México, Distrito Federal como la sede de los Poderes Federales con respecto a la Constitución de 1824.

En suma, las Constituciones Políticas de 1824 y 1857, en el siglo XIX, establecieron a la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Federación. En la primera Constitución, se encontró el origen del Distrito Federal cuyos debates fueron en ese sentido. Mientras que, en la segunda Constitución, éstos se centraron en el lugar para la sede de los Poderes y principalmente, en la coexistencia de dos Poderes Federal y Local en un mismo espacio geográfico.

2.2 La Democracia de la Ciudad de México

En este apartado se describe la democracia de la Ciudad de México, con base en las Constituciones Generales del siglo XIX, con el propósito de analizar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, ya que son antecedentes normativos importantes que consolidaron en el siglo XX la desaparición de los municipios en la Capital del país y la centralización por casi 70 años de una Administración Pública Local dentro de la esfera de la Administración Pública Federal.

2.2.1 La Desaparición del Municipio en la Ciudad de México

Ni la Constitución de 1824 ni el decreto de creación de la Ciudad de México, suprimieron el Ayuntamiento. De hecho, en el punto 7 del Decreto 438, se señaló que "... en el Distrito Federal... para su gobierno municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente..."²⁶

A diferencia del Congreso Constituyente de 1824, cuyo debate se centró en lo relativo al lugar para establecer la sede de los Poderes de la Federación, más que

²⁶ DUBLÁN, Manuel y J. M. Lozano, *op. cit.*, pág. 744.

lo relacionado al régimen jurídico. A mediados del siglo XIX, dentro de los trabajos del Constituyente de 1857 al tocar este tema, la discusión se basó en la coexistencia de los Poderes Federales y Locales en una misma sede, lo que originó posiciones diferentes: unos, como el Diputado del Estado de México, León Guzmán señaló que la ciudad de México no podía a la vez ser Estado y Distrito Federal, y advertía sobre el riesgo de esta coexistencia al producir choques entre las autoridades locales y las federales en la toma de decisiones; otros, como Ignacio Ramírez señalaron que este riesgo no se produciría si ambos niveles comprendían bien las funciones de uno y otro poder, establecidas en la Constitución.

Esta última posición, permitió mantener la vida municipal de la Ciudad de México como se observa en las facultades del Congreso de la Unión en la fracción VI del Artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en el que se estableció:

... VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales...²⁷

Asimismo, la Constitución de 1917, ratificó la existencia del Municipio en el Distrito Federal, al expresar dentro de las facultades exclusivas del Congreso legislar todo lo relativo al Distrito Federal, en su artículo 73 fracción VI base primera, lo siguiente:

“El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes”.²⁸

²⁷ *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, consultada el 21 de marzo de 2010, véase pág. del documento 13.

Esto significa, que el Municipio Libre fue la base de la división territorial de la organización política y administrativa del Distrito Federal y la única institución de gobierno en la Capital formalmente representativa, ya que era elegido por los ciudadanos. El gobierno político y la administración de cada uno de los Municipios estaban a cargo de un Ayuntamiento, compuesto de miembros designados por elección popular directa que se renovaban por mitad cada año. En este sentido, el Ayuntamiento de la Ciudad de México contaba con 25 concejales, mientras que el resto tenía 15.

Paralelamente a la Constitución de 1917, el 13 de abril de ese año, se promulgó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con esta Ley, en el Gobernador del Distrito Federal, se concentraron importantes facultades que hacían ineficaz la administración municipal, ya que esta figura controló los principales servicios públicos de la Ciudad de México; mientras que, el Presidente Municipal, era la primera autoridad en su ámbito de competencia y tenía como principales atribuciones entre otras, la de publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos y sentencias pero siempre bajo la supervisión del Gobernador del Distrito Federal.

En suma, dentro del marco del origen de la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Federación, el Municipio como organización política y administrativa de la Ciudad de México se implantó desde la Constitución de 1824. Sin embargo, el debate sobre la coexistencia del Gobierno Federal y Municipal en una misma sede, originó para el futuro uno de los aspectos más controvertidos en la organización política y administrativa del Distrito Federal y que propiciaron que en 1928 la desaparición de los Ayuntamientos en la Capital del país; además de que

²⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, consultada el 22 de marzo de 2010, véase pág. del documento 154.

al inicio de su instauración no contó con los recursos financieros necesarios para su funcionamiento y atención a las demandas locales.

En abril de 1928, el General Álvaro Obregón, como candidato a la Presidencia de la República, envió al Congreso de la Unión unas iniciativas de Ley, en las que se incluía una referente al régimen de la Ciudad de México. En esta iniciativa, Obregón realizó un análisis de lo que había vivido el Municipio en la Ciudad de México, en el que señaló que tanto el Congreso General como el Ejecutivo Federal habían controlado la Administración Municipal de la Capital del país y; por consiguiente, sólo en teoría el Municipio era autónomo por lo que en el Distrito Federal no tenía razón de ser.

Este análisis encontraba fundamento en hechos como: la Constitución de 1824 que privó a los Ayuntamientos de sus rentas y el Decreto de fecha 11 de abril de 1826 establecía que la renta del Distrito Federal fueran parte de la Federación. Fue con la Constitución de 1857, cuando se les asignaron rentas para cubrir las atenciones locales a los Municipios de acuerdo con la fracción XI del artículo 72 de esta Carta Magna.

De esta manera, Obregón presentó la reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los Ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal desaparecieran y que este gobierno estuviera a cargo del Presidente de la República; para ello, formuló la creación del Consejo Hacendario y el Consejo Ejecutivo de Administración, así como la facultad al Congreso de expedir las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente el Distrito Federal.

Con base en esta propuesta, el 31 de diciembre de 1928, el Presidente de la República Emilio Portes Gil expidió la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales con la cual se desaparece la organización política y administrativa

municipal en la Ciudad de México y entregó completamente el Gobierno de la Capital a los Poderes Federales, lo que constituye un “paso firme hacia el presidencialismo omnímodo y centralizador”;²⁹ es decir, la concentración de facultades en el Presidente de la República, que dio origen a una relación entre el Gobierno y la sociedad capitalina que se caracterizó en el desarrollo de canales controlados por la autoridades en los que se ofrecían a esta sociedad pocas posibilidades de acceso en la toma de decisiones.

Asimismo, con esta reforma de 1928 que entró en vigor el primer día del siguiente año, los ciudadanos del Distrito Federal, por 60 años, tuvieron derechos diferentes al resto de la ciudadanía del país, ya que carecieron de la posibilidad de elegir autoridades legislativa y ejecutiva locales y, a su vez centralizó la Administración Pública de la Ciudad de México en la Administración Pública Federal.

2.2.2 Los Derechos Políticos de los Ciudadanos de la Ciudad de México

Desde la creación de la Ciudad de México en noviembre de 1824, los ciudadanos de la misma, tuvieron restricciones en sus derechos políticos, ya que el ejercicio de éstos, lo realizaban en elecciones de carácter municipal de acuerdo al Decreto 438 de ese año, que estableció:

...

7. En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente ...³⁰

Lo que significa, que una vez instalada la Ciudad de México sus ciudadanos tuvieron derechos políticos electorales diferentes al resto de los ciudadanos del país, ya que por una parte, en la Ciudad de México existían los Gobiernos Municipales de elección popular, pero sus ciudadanos no participaban en

²⁹ EMMERICH ISAAC, Gustavo Ernesto, *et. al.*, *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal / Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, pág. 242.

³⁰ DUBLÁN, Manuel y J. M. Lozano, *op. cit.*, pág. 744.

elecciones federales y locales para la conformación de los Poderes Legislativos y Ejecutivos.

En el caso del Poder Legislativo Federal, el Distrito Federal a diferencia de los Estados Locales que conformaban la Federación, careció de un Congreso local y la función legislativa la desarrollaba el Poder Legislativo Federal con fundamento en la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de 1824.³¹

Por lo que respecta, al Poder Ejecutivo Federal, el sistema electoral establecido en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 determinaba que las Legislaturas Locales elegirían al Presidente y al Vicepresidente del país, y al no contar el Distrito Federal con un Congreso Local propio, sus ciudadanos no participaban en el proceso de elección del Poder Ejecutivo Federal.

Fue con la Ley del Gobierno Político del Distrito Federal de fecha 11 de abril de 1826, cuando se les otorgó a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho político de nombrar representantes en la Cámara de Diputados, pero se les negaba la posibilidad de enviar representantes al Senado.

La lucha entre federalistas y centralistas, afectó aún más, estos derechos políticos limitados de los ciudadanos de la Ciudad de México debido a que por un lado, en el régimen centralista se encontró la oposición a la integración de los Ayuntamientos por la vía de elecciones y por el otro lado, los federalistas consideraron la conformación de los Municipios por la vía electoral. Lo anterior, se manifiesta durante el régimen centralista cuando el Distrito Federal pasa a formar parte del Departamento de México en 1837.

Un avance significativo en los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal se dio el 21 de mayo de 1847, cuando el Congreso Extraordinario Constituyente,

³¹ Para confrontar este dato, *vid. supra*, págs.31 y 32 del presente documento.

expidió en el artículo 9 del Acta Constitutiva y de reformas a la Constitución de 1824, que mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal tendría el derecho de voto en la elección de Presidente de la República y de nombrar a dos representantes al Senado.

Como se mencionó en la Asamblea Constituyente de 1856-1857 se dieron debates sobre la coexistencia de los Poderes Federales y Locales en una misma sede, pero los debates no sólo eran relativos a las relaciones de los Poderes Federal y Local, sino también en los derechos políticos electorales de los ciudadanos del Distrito Federal con relación a los resto del país. Así, lo demuestra la aprobación de la adición del artículo 64 del proyecto de la Constitución de fecha 30 de enero de 1857 en los términos siguientes:

Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, sobre la base de que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.³²

Ante esta aprobación, existieron manifestaciones como la del Diputado Ignacio Ramírez, quien señaló que en apariencia se concedía algo al Distrito Federal, pero en realidad lo que había era despojar a los habitantes de la facultad de elegir Gobernador y una asamblea que interviniera en su régimen interior. En otros términos, ni en la Constitución de 1824 y ni en ésta se habló de la posibilidad de elegir una autoridad representativa local, ya sea legislativa o ejecutiva.

En lo referente a la sede de los Poderes de la Federación y los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, el Congreso Constituyente de 1857 estableció en la Constitución Política de la República Mexicana lo siguiente:

³² Serrano Salazar Oziel. *op. cit.*, págs. 67 y 68.

El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar, correspondiendo al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según lo dispuesto por el art. 72 en su fracción V. En tanto los poderes radicarán en la ciudad de México, ésta representaría el Distrito Federal cuyo órgano legislativo sería el propio Congreso según el artículo 72 que en su fracción VI disponía: el Congreso tiene facultad: VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.³³

Lo que significa, que la Constitución de 1857 estableció la creación de una entidad federativa en el espacio que ocupaba el Distrito Federal con la condicionante de que los Poderes de la Federación se trasladaran a otro lugar; mantuvo la falta de un órgano legislativo local al mantener la facultad al Congreso de la Unión de legislar lo concerniente a la Ciudad de México y por consiguiente, los ciudadanos de la misma tenían restringidos sus derechos para elegir autoridades legislativa y ejecutiva en el ámbito local.

Por otra parte, la Constitución de 1917, en sus artículos 52 y 53 los ciudadanos de la Ciudad de México, tenían por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, el derecho de elegir un Diputado propietario y por cada uno de éste un suplente. En su artículo 56, se estableció que por elección directa el Distrito Federal tendría dos Senadores; la base segunda de la fracción VI del artículo 73, señaló que los Municipios de la Capital del país se elegirían por elección directa popular y; en su artículo 81, facultó la participación del Distrito Federal con base en la Ley en materia electoral.³⁴

La Constitución de 1917 no fue la excepción con respecto a las anteriores Constituciones Generales, ya que presentó la misma constante de restringir los

³³ *Ibidem*, pág. 90.

³⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, consultada el 22 de marzo de 2010, véase págs. del documento 153-155.

derechos políticos de los ciudadanos de la Ciudad de México al no establecer la facultad de elegir autoridades legislativa y ejecutiva locales a través del voto en elecciones.

En suma, es evidente a lo largo de la historia las limitaciones y variaciones de éstas en lo concerniente a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal tanto en el ámbito Federal, Local y Municipal. Además, a estas limitaciones hay que añadir las derivadas de los sistemas electorales con elecciones indirectas, sufragio censitario y ausencia de voto secreto, que prevalecieron a lo largo del siglo XIX.

En particular, la Capital del país nunca tuvo el derecho de elegir al Titular del Poder Ejecutivo Local, ya que éste fue designado por el Presidente de la República, como se presenta en el Capítulo III,³⁵ fue en 1993 que se estableció un rebuscado procedimiento de elección indirecta para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

A partir de la desaparición de los Municipios en el Distrito Federal en 1928 y; por consiguiente, la restricción de los derechos políticos de los ciudadanos para elegir a una autoridad local, se instauraron el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los Consejos Consultivos Delegacionales, como espacios que compensaran la restricción mencionada y la ausencia de un auténtico sistema de representación en el ámbito local.

Sin embargo, los Consejos Consultivos de la Ciudad de México y de las Delegaciones estaban integrados por miembros que eran elegidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Delegados respectivamente, lo que significó que estos órganos estuvieran lejos de ser expresiones independientes de la ciudadanía; es decir, las preferencias ciudadanas no estaban representadas en

³⁵ Para una mayor información sobre el tema, *vid. infra*, pág. 56.

estos Consejos que coadyuvaron a la restricción de los derechos políticos en la Capital.

Otro hecho significativo que fomentó la participación ciudadana de la Ciudad de México fue en 1970 con la creación de las Juntas de Vecinos de cada Delegación como órgano de colaboración ciudadana; los Presidentes de estas Juntas, pasaron a formar parte del Consejo Consultivo de la Capital; es decir, se estimuló la participación de los ciudadanos pero sus derechos políticos electorales aún eran restringidos, ya que estos órganos carecían de capacidad para legislar y ejecutar leyes y sus atribuciones se limitaron en la presentación de proyectos de ordenamientos jurídicos y de informar las deficiencias detectadas en la Administración Pública Local, así como la gestión de solicitar servicios públicos ante las autoridades correspondientes.

De esta manera, por más de 160 años de historia, los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal estuvieron restringidos con respecto a estos derechos de los ciudadanos del resto del país. De ahí, la importancia de presentar en el Capítulo III las reformas electorales que impulsaron la participación y fortalecimiento de los derechos políticos de los capitalinos; en particular, la reforma de 1996-1997 que estableció la elección directa del Jefe de Gobierno.

2.3 El Poder Ejecutivo Local

Desde su origen en el siglo XIX la singularidad de la Ciudad de México de ser sede de los Poderes de la Unión ha significado la subordinación de las instancias locales de gobierno a las nacionales y, con ello, que los capitalinos no cuenten con los mismos derechos políticos de los ciudadanos del resto del país; es decir, desde su origen la Ciudad de México careció de un Poder Ejecutivo Local propio, ya que sus ciudadanos solamente elegían por medio del voto a sus autoridades municipales y no elegían al Titular de la Administración Pública del Distrito

Federal, quien era un subordinado del Presidente de la República. La afirmación anterior, se presenta a continuación.

2.3.1 El Presidente de la República como Jefe de Gobierno

El Decreto de creación de la Ciudad de México de 1824 estableció en el punto 4: “El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley”,³⁶ en consecuencia, si el Gobierno Federal estaba a cargo del Presidente de la República, éste a su vez, era el responsable del Gobierno Local; para ello, nombraba libremente a un Gobernador, mismo que podía remover de manera discrecional.

Con el Decreto 438 se facultó al Presidente de la República el Gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercía por medio de un Gobernador que nombraba y removía libremente. Tanto la Constitución de 1824 y de 1857 no presentan la facultad mencionada en el Decreto de nombrar y remover libremente al gobernador de la capital; sin embargo, los gobernadores nombrados fueron la verdadera autoridad de la Ciudad de México que representaban a los Poderes Nacionales o mejor dicho al Presidente de la República, pero no a los habitantes del Distrito Federal.

Durante el siglo XIX y en la mayor parte del siglo XX, esta situación prevaleció a lo largo de la historia de la Ciudad de México sin considerar las formas de gobierno del país. Esta situación, tuvo como objeto estabilizar el sistema político, en su mayoría de carácter presidencialista; situación que se evidenció más con la desaparición de cualquier tipo de elección por parte de los ciudadanos de la capital para elegir una autoridad ejecutiva o legislativa de carácter local.

³⁶ DUBLÁN, Manuel y J. M. Lozano, *op. cit.*, pág. 743.

En la base tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución de 1917 se instituyó que:

El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.³⁷

Por primera vez en este tipo de precepto legal se fundamentó y se instituyó la dependencia del Gobernador de la Ciudad de México con respecto al Presidente de la República, ratificando esta dependencia en la fracción II del Artículo 89 relativo a las facultades y obligaciones del Presidente:

Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.³⁸

Con este hecho, se fortaleció el presidencialismo que se viviría en el país y; en particular, en la Ciudad de México. Este presidencialismo caracterizado entre otros aspectos: por un poder ejecutivo unitario electo por el pueblo, depositado este poder en un individuo que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y que tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamento Administrativos³⁹, caracterizó la centralización de la Administración Pública del Distrito Federal en el ámbito de

³⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf, consultada el 22 de marzo de 2010, véase pág. del documento 154.

³⁸ *Ibidem*, Consultada el 22 de marzo de 2010, véase pág. del documento 156.

³⁹ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, México, 1987, pág. 14.

la Administración Pública Federal. Situación que se fortaleció con la desaparición de las autoridades municipales electas popularmente en el año de 1929.

En este sentido, la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios de fecha 31 de diciembre de 1928, se estableció en el artículo 21 que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República; para ello, contó con la facultad de nombrar y remover libremente el Jefe del Departamento del Distrito Federal con fundamento en el artículo 25 de dicha Ley.

Esta facultad fue ratificada el 31 de diciembre de 1941, cuando se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la Base Primera, Fracción Sexta, del Artículo 73 Constitucional que en los artículos 5 y 6 se estipuló que el Gobierno de la Capital estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería a través de un funcionario denominado Jefe del Departamento de Distrito Federal, a quien podía nombrar y remover libremente.

Después de casi 30 años, el 29 de diciembre de 1970, se reformó la Ley Orgánica respectiva, misma que en su artículo 1° ratificó la facultad presidencial de nombrar y remover al Jefe del Departamento del Distrito Federal; al igual que las reformas de 1971, 1972, 1978 y 1983. Sin embargo, en la reforma de 1978, se fortalecieron las facultades del Presidente de la República como Jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que en el artículo 11 de la Ley respectiva, se estableció que el Titular del Poder Ejecutivo Federal nombrara y removiera directamente a los Secretarios Generales y al Oficial Mayor del DDF.

2.3.2 El Jefe del Departamento del Distrito Federal

Con la reforma a la Ley Orgánica respectiva de diciembre de 1928 la figura de Gobernador del Distrito Federal fue sustituida por la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal; esta Ley, estableció la facultad al Titular del

Ejecutivo Federal de nombrarlo y removerlo libremente. También estableció la figura de Delegaciones en sustitución de los Municipios, al frente de las cuales quedaron Delegados designados por el Jefe del Departamento Central.

Los requisitos para ser nombrado Jefe del Departamento del Distrito Federal se establecieron en el artículo 27 de la Ley Orgánica de 1928, éstos fueron:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener treinta años cumplidos;
- III. Haber residido en el Distrito Federal, por lo menos, dos años inmediatamente anteriores a su nombramiento;
- IV. Ser de notoria buena conducta y,
- V. No pertenecer al estado eclesiástico.⁴⁰

Estos requisitos garantizaron que el ejercicio del cargo de Jefe del DDF lo realizara un mexicano sin mencionar si éste fuera por nacimiento o naturalización; asimismo, lo podía ejercer una persona que no necesariamente naciera en la Capital del país y al no pertenecer al estado eclesiástico se quiso garantizar un gobierno laico.

Las atribuciones de esta figura, se señalaron en diversos artículos, destacando lo establecido en el 30 y 31; en el primero, se estableció la realización de una reunión mensual con el personal de mando superior del Departamento con el objeto de mejorar y coordinar los servicios públicos y; en el segundo, se señaló llevar a cabo una reunión con los Delegados con el mismo objeto que el anterior.

Con la Ley orgánica respectiva de 1941, en su artículo 26, se cambiaron los requisitos para ser Jefe del Departamento del Distrito Federal estableciendo la nacionalidad mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos y la

⁴⁰ *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr21.pdf>, consultada el 27 de abril de 2010, véase pág. del documento 279.

edad de treinta y cinco años cumplidos; asimismo, se excluyó el tiempo de residencia, no pertenecer a un estado eclesiástico y la notoriedad de buena conducta.

Las atribuciones del cargo fueron establecidas en los artículos 27, 28 y 29, en los que se señaló, entre otros aspectos, la representación del DDF, la cual podía ser delegada en los casos que considerara conveniente el Titular de la Jefatura, a quien se le facultó para expedir los reglamentos interiores con sujeción a los cuales debían organizarse las diferentes Direcciones (doce en total más la Jefatura de Policía); además, de nombrar y remover, con aprobación del Presidente de la República, al Secretario General, al Oficial Mayor, al Jefe de la Policía y a los Directores.

Esta figura administrativa recibió diversas denominaciones a lo largo de su historia; como por ejemplo, la instaurada en el Decreto Presidencial del 3 de agosto de 1945, en el cual se modificaron las denominaciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de este Departamento a Gobernador y Gobierno del Distrito Federal respectivamente. Sin embargo, con la reforma de la Ley Orgánica del DDF en el año de 1970 en el artículo 1º, se estableció que las diferentes denominaciones como Regente, Gobernador del Distrito Federal, Primera Autoridad Administrativa, Presidente Municipal serían aplicables al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Con esta reforma, la Ley respectiva no presentó requisitos para ser nombrado Jefe del DDF, pero estableció en su artículo 2 que éste debería de residir en la Capital durante el tiempo que desarrollara su cargo. En este sentido, los artículos 13 y 30 señalaron los requisitos para ser Delegados y Secretarios Generales u Oficial Mayor respectivamente; en todos los casos, se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos; la diferencia radicaba que para ser delegado se requería ser residente del Distrito Federal y en el caso de los

segundos este requerimiento no se manifestó, pero a cambio se establecía el no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal.

Las atribuciones del Jefe del DDF se establecieron en los artículos 29, 32, 33 y 35; en el primero, se refiere a la representación legal del DDF que recayó en su Titular; el segundo, la facultad de nombrar y remover libremente a los Directores Generales, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina y demás personal de confianza; el tercero, mencionó la facultad de expedir los reglamentos interiores para organizar las diferentes Dependencias para una mayor eficacia en el funcionamiento del DDF.

Las reformas realizadas en los meses de diciembre de 1971 y 1972 no presentaron cambios en las atribuciones del Jefe del DDF. En este sentido, al igual que las reformas de principios de los años 70, la iniciativa de reforma de fecha 6 de septiembre de 1978 no presentó requisitos para ser Jefe del DDF solamente mantuvo la residencia de éste en la Ciudad de México durante su encargo. Dentro de sus atribuciones ya no está la de nombrar a los Secretarios Generales y al Oficial Mayor, continuaba manteniendo con base en el artículo 15 la facultad de nombrar y remover a los Delegados con previo acuerdo con el Presidente de la República. Asimismo, en el artículo 10, se ratificó la representación legal que el Jefe del DDF tenía en éste, la cual podía delegar de acuerdo al Reglamento Interior del DDF.

En la década de los años 80, la reforma realizada en 1983 no presentó cambios sustantivos con respecto a la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

2.3.3 El Departamento del Distrito Federal en la Administración Pública Federal

Con la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios de diciembre de 1928, en el artículo 21 se concretó el órgano administrativo a través del cual el

Presidente de la República ejercería el Gobierno de la Capital; este órgano se denominó Departamento del Distrito Federal (DDF) y para fines administrativos dividió a la Capital en trece Delegaciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 4: “Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena –Contreras-, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac”⁴¹ y estableció un organismo de consulta y asesoría del DDF.

Esta Ley, sentó las bases administrativas del DDF; en el artículo 24, se establecieron sus atribuciones; en particular, la fracción II, señaló la de promover en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones relativas al Distrito Federal. Las atribuciones serían desarrolladas por el Jefe del Departamento, los Delegados, Subdelegados y por los demás empleados que la Ley señalara con base en el artículo 23.

El 31 de diciembre de 1941 fue expedida la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual integró las disposiciones básicas que rigieron a la Administración Pública del Distrito Federal hasta 1960 estableciendo lineamientos organizativos y funcionales.

En este sentido, la estructura administrativa establecida fue la del Jefe del Departamento, Secretario General, Oficial Mayor, Jefe de la Policía y once Dependencias Generales. Las atribuciones del DDF se establecieron en el artículo 23; agrupándolas en materia de servicios públicos, acción política y gubernativa, hacendaria, acción cívica, reglamentación y expropiaciones. Con ello, se proponía la conformación de un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes entonces en la Ciudad de México.

⁴¹ *Ibidem*, consultada el 18 de agosto de 2010, véase pág. del documento 265.

El 29 de diciembre de 1970 el DDF experimentó cambios en su estructura y bases de operación, la Ley Orgánica respectiva, fue reformada y estableció en el artículo 1° una nueva estructura orgánica conformada por un Jefe del Departamento, auxiliado por tres Secretarios Generales A, B y C, de los cuales uno debería ser Licenciado en Derecho; un Oficial Mayor y 18 Direcciones Generales. Las atribuciones del DDF se establecieron en el artículo 36. Además, en el artículo 10, se instauró que el Distrito Federal se dividiera en 16 Delegaciones Políticas: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza⁴².

En los años de 1971 y 1972, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se reformó con el objeto de ajustar la estructura organizativa y redefinir atribuciones, por lo que se crearon unidades administrativas que respondieron a necesidades técnicas y operativas. En este sentido, en 1971, se aumentó la Secretaría General “D” y en 1972, el Jefe del Departamento se auxilió en el desempeño de sus funciones especializadas por el Secretario de Gobierno, el Secretario de Obras y Servicios, el Oficial Mayor, la Contraloría y diversas Direcciones Generales.

Con ambas reformas se modificó la estructura orgánica del DDF acentuando dos niveles jerárquicos básicos representados por: el Titular de la Jefatura del Departamento como máxima autoridad administrativa y los Delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, un hecho relevante se dio el 27 de marzo de 1971, fecha del Decreto Presidencial por el cual se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

⁴² Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base I fr. VI artículo 73 constitucional, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr23.pdf>, consultada el 19 de agosto de 2010, véase págs. del documento 327 y 328.

Distrito Federal con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104 fracción I, párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dotado de plena autonomía para dictar fallos en las controversias de carácter administrativo que se suscitarán entre el DDF y los particulares.

Con base en lo anterior, la Administración Pública Local se fortaleció tanto a su interior y como parte de la Administración Pública Federal, más aún cuando el 29 de diciembre de 1976 la Ley Orgánica Federal ratificó las atribuciones del DDF y, el Acuerdo de Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del 17 de abril de 1977 lo facultó para coordinar a los organismos descentralizados adscritos al DDF.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; en ella, se hizo la descripción de sus funciones en materia de gobierno, jurídica, administrativa, hacienda, obras y servicios, social y económica. De acuerdo con el artículo 3 de esta Ley, se instauraron dentro de la estructura administrativa la Secretaría Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo Urbano y Ecología; Desarrollo Social, Protección y Vialidad, Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y Delegaciones (artículo 14), así como dos Secretarías Generales Adjuntas para atender actividades administrativas o para realizar con carácter temporal las tareas específicas que al efecto determinara la Jefatura del DDF.

Un aspecto relevante de la Ley de 1978, fue que en su artículo 16 del Capítulo II De la Organización del Departamento del Distrito Federal, se estableció que la Jefatura del Departamento, las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Delegaciones, las Coordinaciones Generales, la Procuraduría Fiscal, las Direcciones Generales y las demás Unidades Administrativas Centrales y Órganos Desconcentrados integraban la

Administración Pública Centralizada. Además, en este mismo artículo, se señaló que los Órganos Administrativos Desconcentrados estarían jerárquicamente subordinados a la Jefatura del DDF.

Para reglamentar esta Ley, con base en su artículo 4, se publicó el 6 de febrero de 1979 en el D.O.F. el primer Reglamento Interior del DDF, en el cual se señaló el ámbito de competencia del DDF, las atribuciones no delegables del Titular, de las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Tesorería, las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas.

El 16 de diciembre de 1983, se dio otra reforma a la Ley Orgánica respectiva; mediante la cual, el 17 de enero de 1984 se publicó un nuevo Reglamento Interior, que se centró en la estructura administrativa del DDF, al sustituir la lista de todas las Dependencias por aquellas de más alto nivel con la intención de que este Reglamento hiciera referencias de ellas.

En este sentido, el Reglamento Interior de 1984, especificó el ámbito de competencia y de organización del DDF, las atribuciones de las unidades administrativas de la Jefatura, las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Coordinaciones Generales y las Direcciones Generales, así como de los Órganos Desconcentrados como son: las Delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del DDF, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario, el Servicio Público de Localización Telefónica, entre otros.

Con estas reformas realizadas durante el siglo XX la Administración Pública Local se caracterizó por el ejercicio de una centralización administrativa a su interior constituida por la Jefatura del Departamento, las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor y las Direcciones Generales dentro del ámbito de la Administración

Pública Federal y, a su vez, el fortalecimiento de una administración desconcentrada integrada por las Delegaciones y los órganos técnicos constituidos para tal objeto.

En consecuencia, la Constitución Política de 1917 y las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal realizadas durante la mayor parte del siglo XX fortalecieron las facultades del Presidente de la República para nombrar y remover libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal y; en consecuencia, ejercer el Gobierno y la Administración Pública Local, lo que a su vez, significó que el Titular de esta Administración Pública representaba al Presidente de la República, pero no a los habitantes del Distrito Federal.

Asimismo, las reformas a la Ley Orgánica respectiva, representaron cambios significativos en la estructura orgánica del DDF con el objeto de ser eficiente y eficaz la Administración Pública Local y; en particular, atender el crecimiento urbano y demográfico que vivió la Ciudad de México a lo largo del siglo XX, así como el desarrollo paralelo de los avances tecnológicos de este siglo. Pero también estas reformas representaron la centralización de recursos y el aumento de la estructura orgánica administrativa del Departamento del Distrito Federal.

CAPÍTULO 3: LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN 1997

3.1 La Reforma Electoral de 1997

El presente punto se fundamenta en que la democracia en la Ciudad de México vivió un intervalo de tiempo que pasó de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder a través del presidencialismo, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión y están garantizadas por la Constitución General. Asimismo, las reformas electorales que influyeron en el proceso democrático de la Ciudad de México no son hechos aislados, sino son parte de las reformas electorales nacionales.

En este sentido, a partir de la década de los años treinta en el siglo XX el Estado Mexicano se convirtió en un Estado hegemónico caracterizado en términos democráticos por dos hechos: “ausencia de partidos competitivos e inexistencia de reglas electorales abiertas”.⁴³ Este marco se acentuaba más en la ciudadanía de la Ciudad de México que carecía de derechos políticos electorales para elegir a sus autoridades legislativa y ejecutiva. De ahí, que a lo largo de la historia de la Capital del país, una de las banderas más aclamadas por sus ciudadanos fue participar en la elección de estas autoridades.

Sin embargo, la democracia en el Distrito Federal consistió en un conjunto de sucesivas reformas a las leyes, las instituciones y las prácticas electorales que permitieron que el sistema de partido hegemónico que vivió el país y por supuesto la Capital diera el paso a un sistema electoral que permitió elegir a la autoridad legislativa local y después a la autoridad ejecutiva local.

⁴³ BECERRA, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y arena, 2000, pág. 21.

Por ello, este punto menciona las reformas electorales a partir de la década de los años setenta del siglo XX, ya que fueron los antecedentes inmediatos de la reforma electoral de 1996-1997 que es el objeto de estudio de esta investigación y, a la vez, constituyeron el mecanismo democrático integral que revirtió la restricción de los derechos políticos electorales de los ciudadanos del Distrito Federal que impactaron en la Administraciones Públicas Federal y Local.

Las reformas electorales producidas durante el periodo de 1946-1973, no incluyeron modificación al régimen político electoral del Distrito Federal. “Se daba por sentado que la capital del país se debía mantener al margen de los procesos electorales locales y que era suficiente derecho para sus ciudadanos poder emitir su sufragio en los procesos federales”.⁴⁴ Durante este periodo la característica principal fue la consolidación del sistema presidencialista a través del partido hegemónico.

3.1.1 La reforma electoral en el sexenio de José López Portillo 1976-1982

Las elecciones presidenciales de 1976 se caracterizaron por tener: “Un solo candidato, una sola opción, una campaña en solitario en un país convulso, cerrado y agraviado”⁴⁵; es decir, el Licenciado José López Portillo fue el único candidato registrado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional y el Partido Comunista Mexicano no presentaron candidato para la Presidencia de la República. Estos hechos significaron la existencia de un partido político dueño de la votación efectiva de aquellos comicios electorales y la falta de partidos políticos competitivos que presentaran opciones y expresiones ante la ciudadanía que no simpatizaba con el partido gobernante.

⁴⁴ EMMERICH ISAAC, Gustavo Ernesto, *et. al.*, *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal / Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, pág. 296.

⁴⁵ BECERRA, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pág. 19.

Así, en 1977 como parte de la reforma política del Presidente José López Portillo, se abordaron asuntos del Distrito Federal con un avance poco significativo, como fue la reforma al artículo 73 constitucional que introdujo las figuras de referéndum e iniciativa popular para aprobar o iniciar leyes o reglamentos relativos a la Ciudad de México; estas figuras no se ubican en el ámbito para elegir autoridades de gobierno pero tenían la intención de fomentar la participación ciudadana de la Capital; sin embargo, además, no se aplicaron y desaparecieron en 1987 del texto constitucional, pero siguieron presentes en la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.⁴⁶

Otros hechos significativos de la reforma política de 1977 fueron el registro condicionado, el financiamiento público y prerrogativas de los partidos, así como la creación de los Diputados de representación proporcional, lo que permitió la canalización del pluralismo y competitividad partidaria no sólo en el país sino en el Distrito Federal. En el caso particular, de la Capital del país dio como resultado a mediano plazo la tendencia a la disminución de la votación del partido gobernante.

Tal situación se representa con los datos siguientes: en las elecciones presidenciales de 1982 el candidato del PRI ganó la presidencia con el 71 % de la votación a nivel nacional; mientras que, en el Distrito Federal triunfó con 51.8 % y en las elecciones de Diputados Federales de 1979, 1982 y 1985 el partido dominante ya no alcanzó la mayoría absoluta (46.7%, 48.3% y 42.6%, respectivamente).⁴⁷

Estos antecedentes significaron que a partir de 1979, se dieran los primeros indicios de una disminución de los votos a favor del PRI en la Ciudad de México y; por consiguiente, una participación electoral en el Distrito Federal a favor de una oposición que obtenía mayor presencia en los procesos electorales.

⁴⁶ *Ibidem*, págs. 313-314.

⁴⁷ *Ibidem*, págs. 316-317.

3.1.2 La reforma electoral en el sexenio de Miguel De la Madrid Hurtado, 1982-1988

Ante tales hechos, en junio de 1986, Miguel de la Madrid Presidente de México convocó a través de la Secretaría de Gobernación, a debates públicos para una reforma electoral; en ellos, los partidos de oposición coincidieron en dos aspectos centrales: “la creación de un Estado a partir del actual territorio del Distrito Federal y la elección de sus poderes locales”;⁴⁸ es decir, los partidos políticos de oposición presentaron la propuesta de que se creara el Distrito Federal como una Entidad Federativa y tuviera la facultad de tener sus propios Poderes Locales conformados con la participación política electoral de los ciudadanos de la Capital; estas propuestas fueron fundamentales dentro de los debates de esta reforma.

Sin embargo, el partido dominante (PRI) sostuvo la necesidad de preservar a la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales y su administración seguir a cargo del Presidente de la República, por lo que la reforma presidencial aprobada en 1986 mantuvo intacto el principio de que el gobierno del Distrito Federal debía estar a cargo del Ejecutivo Federal quien lo ejercía por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien nombraba y podía remover libremente.

A pesar de lo anterior, un aspecto relevante de esta reforma consistió en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) mediante Decreto promulgado en el Diario Oficial de fecha 10 de agosto de 1987. Esta Asamblea fue integrada por cuarenta representantes electos bajo el principio de mayoría relativa y veintiséis electos por principio de representación proporcional. En este sentido, un aspecto interesante es el relativo a la cláusula de gobernabilidad que consistió en que sin ningún partido alcanzaba el 51 % de la

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 320.

votación efectiva en la Capital del país y, ninguno tenía tantos triunfos distritales como para tener la mitad más uno de los asambleístas, entonces el partido con más constancias de mayoría le deberían ser asignados tantos Asambleístas por el principio de representación proporcional.

En 1988, la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue una institución que nació con limitadas facultades y atribuciones, ya que se preservó para el Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con lo que no podía aprobar leyes y sólo emitía bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno; es decir, la ARDF nació sin facultades legislativas y no tenía capacidad de gobernar; por consiguiente, no constituyó ningún contrapeso con respecto al Jefe del DDF y del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, constituyó el antecedente inmediato en lo que años más tarde sería la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); órgano parecido a un Congreso Local en el aspecto de que es conformado por elección directa por parte de sus ciudadanos.

A pesar de las reformas mencionadas la elección del Ejecutivo Local no estaba en discusión para el partido dominante sobre todo después del 6 de julio de 1988 cuando el candidato presidencial del PRI obtuvo poco más del 50 % de los votos a nivel nacional, pero el 27 % en el Distrito Federal por lo que perdió el primer lugar en la entidad el cual lo obtuvo el candidato del Frente Democrático Nacional.

3.1.3 La reforma electoral en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994

Ante los acontecimientos de las elecciones de 1988 durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se realizaron varias reformas en materia electoral. La primera de ellas, en 1989-1990, la cual mantuvo la facultad presidencial de nombrar al Jefe del Departamento del Distrito Federal y cambió la cláusula de gobernabilidad en la

Asamblea de Representantes al establecer por lo menos el 30 % de la votación para mantener el control dentro de este órgano.

Esta reforma electoral de 1990 dio origen al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), al establecimiento del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral.

En abril de 1992, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís convocó a la discusión de la reforma del Distrito Federal de manera independiente a la discusión nacional sobre la materia, lo que dio origen a la instalación de una Mesa de Concertación aprobada por los partidos políticos.

Los Partidos Políticos opositores tenían como propuestas la transformación de la Ciudad de México en el Estado 32 y la elección democrática de sus autoridades. Con base en estas propuestas en marzo de 1993 nueve representantes opositores en la Asamblea convocaron a un “plebiscito” sobre “la organización del DF, la elección de sus autoridades y la existencia de un órgano con plenas atribuciones legislativas”.⁴⁹ La participación fue del 7% del padrón electoral (300 mil ciudadanos) de manera afirmativa lo que contribuyó a presionar para una reforma sustancial para la Ciudad de México.

De esta manera, la reforma constitucional de 1993 introdujo cambios sustantivos en el marco normativo de la organización del Gobierno Local y de la elección de sus autoridades, trasladando los aspectos relativos a la Capital del país del artículo 73 constitucional al artículo 122 que está ubicado en el Título que regula el estatuto jurídico de los Estados de la Federación y el Distrito Federal.

Los cambios sustantivos fueron:

⁴⁹ *Ibidem*, pág. 329.

- ✓ La facultad del Congreso de la Unión para expedir y reformar el Estatuto de Gobierno, que constituyó una figura normativa novedosa cercana a una constitución local.
- ✓ La facultad de Presidente de la República de nombrar al Jefe del Departamento del Distrito Federal pero con la condicionante de que el nombramiento debería recaer en algunos de los asambleístas, diputados y senadores electos en la entidad, perteneciente al partido político que por sí solo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea y que dicha ratificación fuera negada hasta en dos ocasiones; en este caso el Senado sería el encargado de realizar el nombramiento.
- ✓ En cuanto al Poder Legislativo Local la Asamblea de Representantes amplió sus facultades en lo referente a la probación del presupuesto de egresos, revisión de la cuenta pública y de la ratificación del Distrito Federal.⁵⁰

Estos cambios sustantivos constituyeron una limitante del presidencialismo mexicano para ejercer el Gobierno de la Capital del país, al condicionar la facultad presidencial de nombrar al Jefe de Gobierno entre alguno de los representantes electos por la ciudadanía de la Ciudad de México que perteneciera al Partido Político que obtuviera la mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa.

Asimismo, representó el antecedente inmediato de una elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal por parte de los ciudadanos del Distrito Federal y la posibilidad de la coexistencia de dos Poderes Ejecutivos Federal y Local en una misma sede, cuyos titulares fueran de un mismo Partido Político o bien de dos Partidos Políticos diferentes.

3.1.4 La reforma electoral en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León

Con este marco, se llegó a la reforma política electoral de 1996-1997, la cual se realizó en dos momentos, de acuerdo con las publicaciones en el D.O.F., los días 22 de los meses de agosto y noviembre de 1996. En el mes de agosto, en lo

⁵⁰ *Ibidem*, págs. 329-330.

particular para la Ciudad de México, se estableció que: “El jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo, el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta”.⁵¹ Lo anterior, se estableció en el artículo 122 constitucional, con el cual se creó la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, se estableció para la Ciudad de México, los puntos siguientes:

- ✓ Las autoridades locales del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.
- ✓ La Asamblea Legislativa se formará por diputados electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto. Su composición será mixta; es decir, con representantes electos por el principio de mayoría y por el principio de representación proporcional.
- ✓ El Jefe de Gobierno será elegido por votación universal, libre, directa y secreta, ejercerá el cargo por seis años a partir del 5 de diciembre del año de la elección, a excepción del primer Jefe de Gobierno que sería elegido en 1997, el cual debería estar a cargo hasta el año 2000.
- ✓ Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales seguirán denominándose delegados, que serán electos de manera universal, libre, secreta y directa a partir del año 2000.
- ✓ Se establece que el mando de la fuerza pública del Distrito Federal corresponderá al Presidente de la República, así como la designación del funcionario que la tendrá a cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe de Gobierno.⁵²

Con base en lo anterior y de acuerdo a los requisitos de Robert Dahl para que se dé la democracia, la reforma electoral de agosto de 1996 permitió a los ciudadanos del Distrito Federal una igualdad política para poder ejercer las libertades de asociación, expresión y voto para elegir a su representante del Poder Ejecutivo Local, quien será el responsable del servicio público y, a su vez, este representante tiene el derecho de competir por los votos de representados en elecciones libres e imparciales, las cuales garantizan gobiernos legítimos.

⁵¹ BECERRA, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.* pág. 417.

⁵² FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., *et. al.*, “Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal”, *Colección Sinergia*, 9 tomos, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001 Vol. 1. págs. 162 y 163.

La reforma electoral de 1996-1997 dio un paso significativo en el proceso democrático de la Ciudad de México no sólo al ampliar las facultades de la Asamblea Legislativa sino también al establecer la elección directa (democrática) del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con lo que terminó la facultad del nombramiento del Presidente de la República.

Sin embargo, la fuerza pública y la designación del funcionario que la tendrá a cargo, quedaron como facultades del Presidente de la República; lo que implica dos vertientes: una administrativa, al tener una intromisión del Titular de la Administración Pública Federal en la Administración Pública Local y otra política, que se fundamenta en mantener la legitimidad de la violencia para preservar el orden público en la sede de los Poderes de la Unión.

Asimismo, se mantuvo la facultad a la Cámara de Senadores o en su caso, a la Comisión Permanente, de remover al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.⁵³

Estos hechos tienen dos significados relevantes; el primero, implica que después de más de 170 años se establecía por primera vez dentro de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal la facultad de elegir por elección directa al Jefe de Gobierno Local, lo cual no debe confundirse con el derecho de elegir autoridades municipales, ya que este derecho como se presentó en el desarrollo de la investigación los ciudadanos de la Ciudad de México lo tuvieron en gran parte de los primeros cien años de la existencia de la Capital; mientras que, el segundo, manifiesta que el Jefe de Gobierno no tiene el mismo estatuto jurídico político que los Gobernadores de los 31 estados del país al facultar al

⁵³ EMMERICH ISAAC, Gustavo Ernesto, *et. al.*, *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal / Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, pág. 333.

Senado o en su caso, a la Comisión Permanente la posibilidad de remover al Titular del Poder Ejecutivo Local por causas graves que afecten las relaciones de los Poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal.

Además, esta reforma estableció la elección directa de los Delegados (Jefes Delegacionales a partir del año 2000); amplió las atribuciones de la Asamblea, misma que elevó su rango a Asamblea Legislativa del Distrito Federal (sin llegar a ser un Congreso Local) y la de los Asambleístas a Diputados Locales.

Entre las atribuciones de la ALDF destacó lo referente a la de legislar en materia electoral en el ámbito local; sin embargo, la legislación se pospuso hasta la conclusión del proceso electoral de 1997, situación que promovió la vigencia del Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La reforma electoral publicada en agosto de 1996, modificó los artículos constitucionales que se presentan en la Tabla No. 3; mientras que, la divulgada en noviembre de ese año, reglamentó las bases constitucionales previamente modificadas en el mes de agosto; es decir, el contenido de esta reforma estableció la conformación de la autoridad electoral y los procedimientos electorales, las reglas de competencia, los partidos políticos y los delitos electorales.

Requisitos para que se dé la democracia de acuerdo con Robert Dahl en la Reforma Electoral de 1996-1997		
Artículo	Reforma	Requisitos
35 fracción III	Incluyó la prerrogativa del ciudadano de asociarse individualmente y libremente para tomar parte en los asuntos del país de manera pacífica.	Libertad de asociación y libertad de expresión.

Requisitos para que se dé la democracia de acuerdo con Robert Dahl en la Reforma Electoral de 1996-1997

Artículo	Reforma	Requisitos
36	Amplió el ámbito para el ejercicio del voto de los ciudadanos, al prever que pudieran votar en las elecciones en cualquier distrito electoral de conformidad con la ley respectiva.	Libertad del voto y elegibilidad para el servicio público.
41	<p>Fue el de mayor cambio.</p> <p>I. Permitió a los ciudadanos afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.</p> <p>II. Garantizó a los partidos políticos contar de manera equitativa con los elementos necesarios para realizar sus actividades y el derecho permanente al uso de los medios de comunicación; estableció la regla principal del financiamiento de los partidos políticos, en la cual, el financiamiento público prevalece sobre el privado.</p> <p>III. Instituyó al IFE con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la función estatal para realizar elecciones libres y periódicas para renovar los Poderes Ejecutivo y Legislativo.</p> <p>Integró al órgano superior del IFE conformado por un Consejero Presidente y 8 Consejeros Electorales con voz y voto para la toma de decisiones, así como la participación para expresar sus opiniones de un Representante de cada grupo parlamentario independiente de la Cámara a la que pertenezca, a los Representantes de los Partidos Políticos y un Secretario Ejecutivo del Consejo General. Con lo cual se retiró la presencia del Poder Ejecutivo Federal en el Consejo General del IFE.</p> <p>Instituyó como método para elegir a los Consejeros Presidente y Electorales mediante propuesta de los grupos parlamentarios y el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en orden sucesivo. Estableció el periodo del encargo por 7 años; también durante el mismo tiempo el del Secretario Ejecutivo, quien será propuesto por el Consejero Presidente a los 8 Consejeros Electorales.</p> <p>IV. Estableció un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.</p>	Libertad de asociación, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que el gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Requisitos para que se dé la democracia de acuerdo con Robert Dahl en la Reforma Electoral de 1996-1997		
Artículo	Reforma	Requisitos
56	Aumentó el número de Senadores a 128 con base en los principios de mayoría relativa (64), primera minoría (32) y representación proporcional (32).	Libertad de asociación, libertad de expresión, libertad del voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.
60, 74, 94, 98, 99y 101	Instituyó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional en la materia.	Instituciones que garanticen que el gobierno dependa de los votos.

Tabla No. 3. Elaborado con base en la confronta entre los requisitos para que se dé la democracia de Robert Dahl en la pág. 33 del presente documento y la Reforma Electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996, págs, de la 2 a la 13.

En suma, la reforma electoral de 1996-1997 es parte de una serie de reformas político electorales que tuvieron su origen en 1977, lo que significó que el proceso democratizador del Poder Ejecutivo Local de la Ciudad de México a través de elecciones libres basadas en el ejercicio del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible por parte de los ciudadanos del Distrito Federal y comprendió un intervalo de tiempo para establecer los arreglos institucionales y reglas que instauraron la democracia como forma de gobierno para elegir al Titular del Poder Ejecutivo de la Capital del país.

La reforma electoral de 1996-1997, estableció las bases de la democracia representativa para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que significó que esta democracia permitiera el establecimiento de la relación representante y representados a través de reglas y condiciones dentro de un sistema electoral en el cual instituyó la autorización de los ciudadanos para elegir a sus representantes con base en una igualdad política que implica que cada ciudadano tenga derecho

a un voto y sólo a un voto, y que ningún voto valga más o menos que los demás votos.

Con ello, se dio la participación efectiva de los ciudadanos del Distrito Federal de tener oportunidades iguales al resto de los ciudadanos del país, al tener el derecho de elegir a su representante del Ejecutivo Local. De ahí, que en el próximo punto se presenta la primera elección del Poder Ejecutivo Local en la Ciudad de México realizada el día 6 de julio de 1997.

3.2 La Elección del Jefe de Gobierno

Como se menciona en el punto anterior, la reforma al artículo 122 constitucional mediante el Decreto publicado en el D.O.F. el 22 de agosto de 1996, constituyó el fundamento legal para realizar la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al establecer lo siguiente:

...

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

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

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

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

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta

años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial...⁵⁴

Además, de los requisitos mencionados para ser Jefe de Gobierno, los establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el D.O.F. el 26 de julio de 1994, fueron:

...

V. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección;

VI. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;

VII. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

VIII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

IX. No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

X. No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley; y

XI. Las demás que establezcan las leyes y este Estatuto.⁵⁵

⁵⁴ *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, <http://www.constituciondf.org.mx/files/Ref96.pdf>, consultada el 18 de mayo de 2010, véase págs. del documento 8 y 10.

⁵⁵ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Nuevo Estatuto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28-04-2008, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>, consultada el 19 de mayo de 2010, véase págs. del documento 19 y 20.

Asimismo, el Decreto publicado el 22 de noviembre de 1996, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones al COFIPE, en su artículo transitorio Décimo Quinto estableció lo siguiente:

...

Para ser electo Jefe de Gobierno del Distrito Federal, además de los requisitos establecidos en el artículo 122, se deberá cumplir, en lo que no se oponga a éste, con los señalados en el artículo 55, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁶

En este sentido, el artículo 55 constitucional fundamentó los requisitos para ser Diputados Federales y en particular, la fracción V estableció casos y plazos de servidores públicos que no estaban mencionados en el artículo 122 constitucional ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para poder ser candidatos a Jefe de Gobierno; es decir, la fracción V del artículo 55 constitucional estableció que no podían ser candidatos a Jefe de Gobierno, los Magistrados y el Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los Consejeros Presidentes y Electorales de los Consejos General, Locales y Distritales, el Secretario Ejecutivo, Directores Ejecutivos y Directores del Servicio Profesional Electoral del IFE, salvo que se separarán de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.⁵⁷

Las reformas a los fundamentos legales descritos, establecieron la democracia representativa para elegir al Titular del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal y los requisitos que en ella deben existir como es el caso de éstos para ser Jefe de Gobierno. Además, significaron que después de más de 170 años de existencia, la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Unión, por primera vez, sus

⁵⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales..., publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_ref08_22nov96.pdf, consultada el 19 de mayo de 2010, véase pág. del documento 48.

⁵⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/CPEUM.pdf>, consultada el 19 de mayo de 2010, véase pág. del documento 37.

ciudadanos contarán con el derecho de elegir a su autoridad ejecutiva local por medio de una elección directa fundamentada en el ejercicio del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, lo que a su vez, legitimó la existencia de un gobierno democrático local en la Capital del país y la coexistencia de dos Poderes Ejecutivos Federal y Local en una misma área geográfica.

Por otra parte, dentro del ámbito de la democracia representativa como el conjunto de arreglos institucionales y reglas establecidas en un marco legal, los Decretos publicados los días 22 de los meses de agosto y noviembre de 1996, constituyeron el marco legal que establecieron los arreglos institucionales y reglas para el proceso democrático de 1997.

Desde esta perspectiva, el Decreto de agosto de 1996, en sus artículos transitorios se estableció para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo siguiente:

...

TERCERO. A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos...

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal... Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno... se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DÉCIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en

las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.⁵⁸

Con estas reformas, se fundamentó la democracia representativa en la Ciudad de México mediante la conformación del órgano superior de dirección del IFE, a éste como la autoridad estatal responsable, a pesar de ser una autoridad federal y, al COFIPE como la norma que contiene las disposiciones de la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la elección indirecta de los Jefes Delegacionales.

Mención aparte, merece el artículo Noveno, que estableció la prohibición de ser candidato a Jefe de Gobierno, en el caso de los ciudadanos que hubieran sido responsables de la Administración Pública Local en la Capital del país; en su momento, se consideró un artículo con dedicatoria para el Lic. Manuel Camacho Solís, Jefe del DDF en la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, que al no ser candidato a la Presidencia de la República en 1994, renunció al Partido Revolucionario Institucional y manifestó su intención de ser candidato a la nueva figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los arreglos institucionales y reglas que se establecieron en los artículos transitorios del Decreto del 22 de noviembre de 1996 fueron:

...

Décimo Segundo.- Para la elección federal ordinaria de 1997, el proceso electoral iniciará en el plazo previsto por el artículo 174 del COFIPE modificado conforme al decreto publicado el 24 de septiembre de 1993 en el D.O.F....

Décimo Quinto.- En términos de lo establecido en el artículo Octavo transitorio del Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 22 de agosto de 1996, para la elección en 1997, del Jefe de Gobierno... se aplicará en lo conducente y siempre y cuando no se opongan a lo previsto en el presente Decreto, el COFIPE... en su Libro Octavo...

⁵⁸ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, <http://www.constituciondf.org.mx/files/Ref96.pdf>, consultada el 20 de mayo de 2010, véase pág. del documento 13.

La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá tener como base la votación que se deposite en los 40 distritos electorales locales en que se divide el Distrito Federal... y para ello,...

A.- Se establecerán, con carácter temporal, 40 consejos distritales locales en el Distrito Federal, para efectos de realizar tareas y actividades vinculadas con el proceso electoral para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal...

C.- Las funciones que deberán desarrollar los consejos distritales locales, en el distrito electoral local correspondiente, serán las siguientes:

... Cómputo distrital de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal...

D.- Las funciones que deberá desarrollar el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, serán las siguientes:

Determinación del tope máximo de gastos de campaña para candidatos... a Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Registro de candidatos a Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo de registro de candidaturas comprenderá del 1o. al 15 de marzo inclusive, de 1997.

Cómputo y declaración de validez de la elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La impugnación del cómputo y declaración de validez de esta elección se ajustará a lo que disponga la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Integración de los expedientes de las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal...

E.- Los órganos distritales del Instituto Federal Electoral que funcionen en los treinta distritos electorales federales uninominales, serán responsables de cumplir con todas las tareas de carácter logístico y técnico de las elecciones federal ... y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, relativas, entre otras a: ubicación de casillas, integración de mesas directivas de casilla, insaculación, capacitación y designación de funcionarios de casillas, distribución de documentación y materiales electorales, acreditación de representantes de partidos políticos ante las casillas electorales, y selección de asistentes electorales ...

Décimo Séptimo.-...

El tope máximo de gastos de campaña para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, será el resultado de sumar las cantidades que se hayan fijado como topes de gastos de campaña para los 40 distritos en que se divide el Distrito Federal para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa... dividido entre los días que dura la campaña para diputado a la Asamblea, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Décimo Octavo.- El financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos en el Distrito Federal, se determinará conforme a las siguientes bases:

...

B.- El costo mínimo de gastos de campaña para Jefe de Gobierno del Distrito Federal se calculará con base en lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputados a la Asamblea Legislativa se multiplicará por el número de partidos con representación en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la cantidad que resulte por el total de diputados a la Asamblea Legislativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado a la Asamblea, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Jefe de Gobierno del Distrito Federal...

Vigésimo.- El Libro Octavo del COFIPE continuará en vigor, exclusivamente para efectos de posibilitar la adecuada organización de... la elección del... Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997, y quedará derogado en su totalidad, una vez concluido el proceso electoral de que se trata.

Vigésimo Primero.- La elección indirecta de los titulares de las delegaciones políticas en el Distrito Federal... se realizará conforme a las siguientes bases:

A.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal enviará, a más tardar el día 15 de diciembre de 1997, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, propuestas individuales por cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal.

B.- Para los efectos de la base anterior, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, formulará las propuestas individuales para cada cargo. Las propuestas serán aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En caso de que la Asamblea Legislativa no aprobase alguna o algunas de ellas, se enviarán segundas propuestas para los cargos que reste por designar; de no ser aprobadas alguna o algunas de las segundas propuestas, se presentará una tercera propuesta por cada cargo que faltase por designar, y si ésta también fuese rechazada, se presentará una terna con nuevos candidatos y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada mencionada, quedará designado el que, de ésta, haya obtenido el mayor número de votos.⁵⁹

⁵⁹ *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_ref08_22nov96.pdf, consultada el 19 de mayo de 2010, véase págs. del documento 47 a la 50.

La reforma electoral mencionada de noviembre de 1996 fortaleció las bases legales de los arreglos institucionales y reglas para la realización de la elección del Titular del Poder Ejecutivo Local en la Capital del país, estableciendo al Libro Octavo del COFIPE como el fundamento legal que sustentó las acciones y actividades inherentes que coadyuvaron a la realización del proceso electoral correspondiente; el cual una vez concluido, derogó este Libro conforme a lo establecido.

En este sentido, se fundamentaron entre otros puntos: la división geográfica electoral del Distrito Federal en 40 distritos electorales conforme al número de Diputados Locales por el principio de mayoría relativa, publicada en el D.O.F. el 9 de agosto de 1996; el periodo en el cual se llevó a cabo el registro de candidatos y el órgano responsable para recibirlo y aprobarlo; los procedimientos para la fijación de los costos y gastos de campaña y; en términos generales, los órganos electorales responsables a nivel local y distrital, responsables de desarrollar las actividades relativas al proceso electoral de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, se estableció el procedimiento de la elección indirecta de los Jefes Delegacionales, la cual, había sido establecida en el Decreto publicado el 22 de agosto de 1996. Bajo esta perspectiva, este procedimiento, facultó al Jefe de Gobierno para realizar las propuestas individuales para ocupar los Titulares de las Delegaciones Políticas con previa autorización de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dentro de este marco normativo electoral reformado en 1996, que conjuntó las libertades de asociación, expresión y voto convertidas en derechos políticos electorales de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir en elecciones libres e imparciales a la autoridad ejecutiva local, se realizó el proceso electoral de 1997.

Los Partidos Políticos y los candidatos participantes en la elección de Jefe de Gobierno en 1997, se presentan en la Tabla No. 4.

Partidos Políticos y candidatos en la elección de Jefe de Gobierno en 1997	
Partido Político	Candidato
Partido Acción Nacional	Carlos Castillo Pereza
Partido Revolucionario Institucional	Alfredo del Mazo González
Partido de la Revolución Democrática	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
Partido Cardenista	Pedro Ferriz Santacruz
Partido del Trabajo	Viola Trigo
Partido Verde Ecologista de México	Jorge González Torres
Partido Popular Socialista	Manuel Fernández Flores
Partido Demócrata Mexicano	Ignacio Valadez Montoya

Tabla No. 4. Fuente: Instituto Federal Electoral <http://www.IFE.org.mx/documentos/OE/prontuario2006/p21.html>, consultada el 21 de abril de 2010.

Los Partidos Políticos Popular Socialista y el Demócrata Mexicano lograron su registro condicionado en la sesión ordinaria del Consejo General del IFE realizada el 12 de julio de 1996, dichos registros fueron publicados diez días después en el D.O.F.; mientras que, en el Poder Legislativo se debatía las reformas electorales presentadas en los meses de agosto y noviembre del año mencionado y que eliminaría el concepto de registro condicionado para los Partidos Políticos.

Entre los días 10 y 15 de enero de 1997, los ocho partidos políticos presentaron sus plataformas electorales ante el Consejo General del IFE, como se presenta a continuación en la Tabla No. 5.

Presentación cronológica de las Plataformas Electorales ante el Consejo General del IFE	
Fecha	Partido Político
10 de enero de 1997	Partido Verde Ecologista de México
13 de enero de 1997	Partido Demócrata Mexicano
14 de enero de 1997	Partido Acción Nacional Partido Revolucionario Institucional Partido del Trabajo
15 de enero de 1997	Partido de la Revolución Democrática Partido Cardenista Partido Popular Socialista

Tabla No.5. Elaborado con base en la información de la Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1998, pág. 392.

Las plataformas fueron aprobadas por el Consejo General, en sesión extraordinaria de fecha 21 de febrero del mismo año. Asimismo, durante el periodo del 9 al 15 de marzo del año de la elección, el Consejo Local del IFE en Distrito Federal recibió las solicitudes de registro de candidatos para Jefe de Gobierno, en el orden cronológico siguiente que se presenta en la Tabla No. 6.

Las solicitudes de registro fueron aprobadas por el Consejo Local mencionado, en sesión especial el 16 de marzo de 1997 y; posterior a ello, se dio inicio a las campañas electorales para la elección de Jefe de Gobierno.

Cronología del Registro de Candidatos ante el Consejo Local del IFE en el Distrito Federal	
Fecha	Partido Político
9 de marzo de 1997	Partido Verde Ecologista de México
10 de marzo de 1997	Partido Revolucionario Institucional
11 de marzo de 1997	Partido de la Revolución Democrática
12 de marzo de 1997	Partido del Trabajo Partido Popular Socialista
13 de marzo de 1997	Partido Acción Nacional Partido Demócrata Mexicano
15 de marzo de 1997	Partido Cardenista

Tabla No.6. Elaborado con base en la información de la Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1998, pág. 402.

Un dato relevante fueron las solicitudes de registros presentadas ante el Consejo Local, por los ciudadanos Gabriel Lozano Contreras, Raúl Mastache Gómez, Francisco González Suárez, Álvaro García Villicaña y Cuauhtémoc Dueñas Lemus para participar como candidatos independientes a Jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, al ser una facultad exclusiva de los Partidos Políticos de postular candidatos a cargos de elección popular, estas solicitudes no procedieron.

Paralelo a lo antes descrito, los órganos desconcentrados local y distritales del IFE, realizaron como actividades previas a la Jornada Electoral del 6 de julio de 1997, entre otras:

- El reclutamiento, selección, contratación y capacitación del personal que coadyuvaría en los trabajos inherentes a las elecciones federales y locales.
- La distribución de lugares de uso común para los Partidos Políticos.
- Dos insaculaciones para la conformación de los funcionarios de las casillas electorales.
- Capacitación a ciudadanos que serían funcionarios en las casillas electorales.
- Recepción de documentos y aprobación de ellos para fungir como observadores electorales.
- Recorridos para la ubicación y verificación de ésta de las casillas electorales, así como la aprobación y publicación de los listados respectivos.
- Conformación y entrega de las Listas Nominales de Electores con Fotografía a Consejos Local y Distritales, así como a los Presidentes de las casillas electorales.

- Producción de papelería y material electoral; recepción de éstas para el conteo y sellado de boletas.
- Conformación y entrega de la papelería y material electoral a los Presidentes de las casillas electorales.

En términos generales, estas actividades fueron realizadas durante los meses de febrero al 5 de julio del año de la elección. Con ellas, se llevó a cabo la jornada electoral al día siguiente.

El 6 de julio de 1997 los Consejos Local y Distritales se instalaron en sesión permanente para dar vigilancia al desarrollo de la Jornada Electoral. De manera simultánea, a partir de las 08:00 horas se instalaron el 100 % de las 10,731 casillas electorales previamente a probadas por los Consejos Distritales en sesión ordinaria el 29 de mayo de ese año.

En ambos casos, no se presentaron incidentes que afectaran el desarrollo de la Jornada Electoral; es decir, las instalaciones de Consejos y de las casillas, así como el inicio, desarrollo y cierre de la votación no presentaron hechos relevantes que afectaran la realización de esta Jornada, la cual terminó a las 18:00 horas del 6 de julio.

En suma, las reformas electorales de agosto y noviembre de 1996 establecieron las disposiciones legales para la celebración de la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El cumplimiento de estas disposiciones se realizaron durante la mayor parte del primer semestre de 1997 bajo la administración del IFE y la vigilancia de los Partidos Políticos, cristalizándose las acciones desarrolladas el día de la Jornada Electoral y; por consiguiente, en los resultados de la elección, la Declaración de Validez y entrega de Constancia de Mayoría de la elección del Jefe de Gobierno por parte del Consejo Local al Candidato que

obtuvo el mayor número de votos, a continuación, estos aspectos, se desarrollan en el punto siguiente.

3.2.1 Resultados de la Elección del Jefe de Gobierno en el Proceso Electoral de 1997

Una vez concluida la Jornada Electoral del 6 de julio de 1997 con el cierre de la votación, se procedió en las casillas electorales a realizar el escrutinio y cómputo de las elecciones federales y locales.

En el caso, de las elecciones locales, al término del escrutinio y cómputo, se integraron los paquetes electorales y la elaboración de los expedientes respectivos, los cuales fueron entregados a las sedes de los Consejos Distritales por parte del secretario de las casillas electorales con base en el Acuerdo adoptado por el Consejo General del IFE en su sesión ordinaria del 25 de abril de 1997.

Los paquetes electorales y expedientes de las elecciones de Diputados a la ALDF y Jefe de Gobierno del Distrito Federal fueron recibidos por los Consejos Distritales, los cuales iniciaron con la recepción del primer paquete electoral y los expedientes correspondientes; paralelo a ello, se dio inicio del cómputo de resultados preliminares de estas elecciones.

El 9 de julio de 1997 con base en el artículo Décimo Quinto transitorio del Decreto de fecha 22 de noviembre de 1996, se realizaron los Cómputos Distritales de las elecciones de Diputados Locales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, así como del Jefe de Gobierno.

A la conclusión de estos cómputos, cada Consejo Distrital entregó la Constancia de Mayoría y Validez a favor de las fórmulas que obtuvieron más votos por parte del electorado.

Con las excepciones de los Distritos Electorales XV y XIX, en los cuales las fórmulas ganadoras fueron los candidatos del Partido Acción Nacional, en los treinta y ocho Distritos Electorales, las fórmulas ganadoras fueron los candidatos del Partido de la Revolución Democrática; es decir, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Político del Presidente de la República no ganó ninguna Diputación Local por el principio de mayoría relativa en la Ciudad de México sede de los Poderes de la Unión.⁶⁰

Por lo que respecta, a los expedientes de las elecciones de Diputados Locales de representación proporcional y del Jefe de Gobierno, se remitieron al Consejo Local del Distrito Federal, el cual, a su vez, realizó los cómputos correspondientes a estas elecciones.

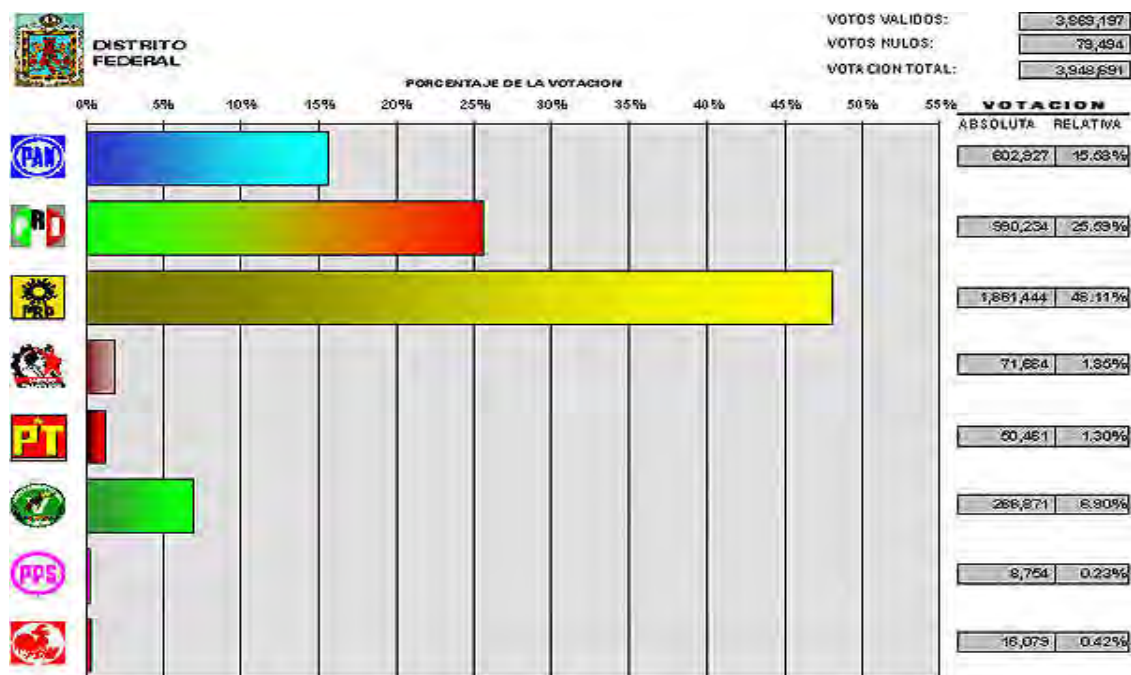
Al concluir, los cómputos de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, el Consejo Local del IFE en el Distrito Federal asignó el número de Diputados por este principio a cada Partido Político, obteniendo cada uno de ellos, los curules siguientes: Partido Acción Nacional 9, el Partido Revolucionario Institucional 11, Partido Cardenista 1, Partido del Trabajo 1 y Partido Verde Ecologista de México 4.⁶¹

De esta manera, con la suma de los curules ganados por el principio de mayoría relativa por el PAN (2) y el PRD (38), la conformación de la ALDF quedó de la siguiente manera: PAN y PRI con 11 curules cada uno, PRD 38, PC 1, PT 1 y PVEM 4. Lo que significó, que el PRD ganó el 57.6 %, de la representación en este Órgano Legislativo Local. Mientras que, los Partidos Popular Socialista y Demócrata Mexicano por no obtener como mínimo el 1.5 % de la votación emitida en la Capital del país, no obtuvieron representación.

⁶⁰ *Memoria del Proceso Electoral Federal 1997*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1998, pág. 421.

⁶¹ *Ibidem*, pág. 429.

Los resultados del cómputo local de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal fueron los siguientes:



Fuente: Instituto Federal Electoral
http://www.IFE.org.mx/portal/site/IFEv2/Resultados_Electorales_1997/?jsessionid=y5FPKQTKTd8KgfplbpJJq7Jqc9K6G6wKwwKwY5JxfCYPFi5yT7h!978225592!563190978, consultada el 1 de abril de 2010.

El candidato del Partido de la Revolución Democrática ganó la elección con el 48% de la votación efectiva, 23 puntos porcentuales por encima de su más cercano competidor y quien era candidato del Partido Político del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

Con base en estos resultados, el 13 de julio de 1997, el Consejo Local del Distrito Federal del IFE realizó la Declaratoria de Validez de la elección de Jefe de Gobierno y expidió la Constancia de Mayoría y Validez al candidato del PRD, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien a su vez se convirtió en Jefe de Gobierno electo asumiendo el cargo el 5 de diciembre de 1997.

Se considera que este hecho significó entre otros puntos, los siguientes:

- La institucionalidad de la democracia para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Titular de la Administración Pública Local, quien a lo largo de los 170 años de historia de la Ciudad de México era nombrado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.
- La reforma electoral de 1996 permitieron la elección de Jefe de Gobierno, lo que instituyó una efectiva ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos de la Ciudad de México al establecer el más elemental derecho político en estos ciudadanos: votar y ser votados para ocupar cargos de representación política en el ámbito local.
- La democracia como forma de gobierno permitió por primera ocasión la alternancia del Poder Ejecutivo Local en la Ciudad de México, accediendo una nueva representación política diferente al Partido Político que por casi 70 años ejerció este Poder Federal Local.
- El impacto de los resultados de la elección de Jefe de Gobierno representó el impacto de la democracia como forma de gobierno que permitió la coexistencia de los Poderes Ejecutivos Federal y Local en una misma área geográfica.

La coexistencia de los Poderes Federal y Local en una misma sede impactó tanto en la Administración Pública Federal como en la Administración Pública del Distrito Federal, tema que se desarrolla en el punto siguiente.

3.3 El Impacto de la Reforma Electoral de 1996 en la Administración Pública

El presente punto se fundamenta con base en que todo Gobierno desempeña dos funciones básicas: Política y Administración Pública; es decir, decide y ejecuta; por lo que la Administración Pública tiene la encomienda de realizar las acciones gubernamentales que le son encomendadas en la Constitución General y en las demás normas que emanan de ella, para el cumplimiento de las políticas públicas que tienen como objetivo alcanzar el bienestar general.

En este sentido, para el caso del Gobierno del Distrito Federal, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

... su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

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

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.⁶²

Lo que significa, que el Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de Poderes Federales y Poderes Locales; es decir, el precepto constitucional mencionado, fundamentó la coexistencia de los Poderes Federal y Local en una misma área geográfica. En particular, como objeto de estudio del presente documento, la coexistencia de dos Poderes Ejecutivos y; por consecuencia, de dos administraciones públicas en una misma sede.

⁶² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/CPEUM.pdf>, consultada el 24 de mayo de 2010, véase pág. del documento 53.

De ahí, lo relevante de presentar el impacto de la democracia como forma de gobierno que permitió el proceso de cambio político y administrativo de la centralización a la descentralización de la Administración Pública del Distrito Federal con respecto a la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, se desarrolla el punto siguiente con el objeto de presentar el marco de la centralización de la Administración Pública de la Ciudad de México con base en la Ley Orgánica Federal respectiva.

3.3.1 Nivel Federal

Antes de la reforma electoral de 1996 y del proceso electoral de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, la Administración Pública de la Ciudad de México fue responsabilidad directa del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Tal situación, se fundamenta en La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 29 de diciembre de 1976, que establecía para el caso de la Administración Pública de la Ciudad de México, lo siguiente:

ARTÍCULO 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal...

ARTÍCULO 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración de la administración pública centralizada:

- I.- Secretarías de Estado y
- II.- Departamentos Administrativos...

ARTÍCULO 5o. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto con la Ley Orgánica correspondiente...

ARTÍCULO 7o. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente... contará con los Departamentos Administrativos que determine la Ley...

ARTÍCULO 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna...

ARTÍCULO 11.- Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia de Estado y de los Departamentos Administrativos...

ARTÍCULO 15.- Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento...

ARTÍCULO 17.- 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 desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine a cada uno de ellos...

ARTÍCULO 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, procedimientos y de servicios..., los que deberán contener información sobre la estructura de la dependencia y las unidades administrativas...

ARTÍCULO 21.- El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos...

ARTÍCULO 24.- En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer un asunto determinado, el Presidente resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación...

Artículo 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:...

Departamento del Distrito Federal...

ARTÍCULO 44.- Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y

II.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos...⁶³

Con base en la normatividad mencionada y en el punto 2.2.2 Administración Pública Centralizada del Capítulo II del presente documento;⁶⁴ el artículo 1 establece las formas de organización que presenta la Administración Pública Federal: centralizada y paraestatal. El artículo 2, presenta la conformación de la Administración Pública Federal Centralizada a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a partir del Titular del Poder Ejecutivo Federal; asimismo, señala que estas Secretarías y Departamentos se les denominan Dependencias.

Los artículos 5 y 7, establecen que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República y que éste contará con los Departamentos Administrativos que determine la Ley para el ejercicio de sus atribuciones, como fue el caso, del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 10, se refiere a la paridad jerárquica de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. El artículo 11, fundamenta las facultades de decisión y nombramiento del Poder Ejecutivo Federal dentro del marco de la

⁶³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf, consultada el 24 de mayo de 2010, véase págs. del documento 2 a la 13.

⁶⁴ Para confrontar este dato, *vid. supra*, págs. 49 y 50 del presente documento.

centralización administrativa para la designación de los Titulares de las Dependencias. El artículo 15, establece la figura responsable de éstos últimos. Mientras que, el artículo 19, manifiesta la atribución que tienen los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos de expedir las bases de organización, estructura, procedimientos y servicios de las Dependencias.

Los artículos 21 y 24 aluden dentro del marco de la centralización administrativa, las facultades de mando, vigilancia, disciplinario, revisión y solución de conflictos que realiza el Poder Ejecutivo Federal con respecto a las Dependencias que integran la Administración Pública Federal Centralizada.

Los artículos 26 y 44 fundamentan la adscripción del Departamento del Distrito Federal dentro de la centralización administrativa federal y los asuntos a su cargo, respectivamente.

Mención aparte, es el artículo 17, que señala la constitución y las características de la desconcentración administrativa a partir de las Dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada, mismas que son compatibles con las descritas en el punto 2.2.4 del Capítulo II. En otros términos, el artículo mencionado, fundamenta que los órganos desconcentrados están ubicados dentro de la Administración Pública Centralizada, por lo que dependen de una Dependencia, tienen facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico.⁶⁵

En suma, antes de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Administración Pública de la Ciudad de México fue responsabilidad del Presidente de la República y; por consiguiente, estuvo adscrita a la Administración Pública Federal Centralizada y su ejercicio se realizó a través de un Departamento Administrativo denominado Departamento del Distrito Federal, el cual estuvo bajo

⁶⁵ Para confrontar este dato, *vid. supra*, págs. 53 y 54 del presente documento.

un orden jerárquico a partir del Titular del Poder Ejecutivo Federal, quien ejerció las facultades de decisión, nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, revisión y solución de conflictos en esta Dependencia; estas facultades son características de la centralización administrativa.

Asimismo, esta Administración Pública Federal-Local a través de un Departamento Administrativo y no por medio de una Secretaría de Estado determina dos diferencias entre estos dos tipos de Dependencia; la primera, fue que en el caso del DDF su ámbito de competencia se circunscribió a un determinado territorio a diferencia de las Secretarías de Estado cuyo ámbito de competencia es nacional y; la segunda, las atribuciones administrativas del DDF fueron dirigidas a una población asentada en un territorio determinado.

Ante este marco descrito, la institucionalidad de la democracia para elegir a la autoridad ejecutiva local en la Capital del país, impactó a la Administración Pública Federal-Local del Distrito Federal ejercida hasta entonces por el Presidente de la República por conducto del Jefe del DDF a través de esta Dependencia hasta el 4 de diciembre de 1997.

Por lo anterior, en el último punto, se presenta la descentralización de la Administración Pública del Distrito Federal.

3.3.2. Nivel Local

Previo a la toma de posesión al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por parte del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el 5 de diciembre de 1997, un día antes, se realizó la publicación en el D.O.F., del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que permitieron llevar a cabo la descentralización de la Administración Pública de la Ciudad de México.

Por lo anterior y con base en que la descentralización es una forma de organización que crea las condiciones propicias para el desarrollo de las instituciones locales y la participación ciudadana, cuando el poder central transfiere competencias, funciones y normas a un ente con una área geográfica determinada, se presenta el Decreto de fecha 4 de diciembre de 1997, en que se estableció al respecto, lo siguiente:

...

ARTÍCULO 2o.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa...

ARTÍCULO 7o.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables...

ARTÍCULO 8o.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal...

ARTÍCULO 11.- El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

- I. Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;...

ARTÍCULO 12.- La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

- I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad;..

IV. La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;...

VI. La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general;...

VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;

IX. La formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la Ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo;...

XII. La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio;...

ARTÍCULO 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

I. Seguridad Pública;

II. Planeación del desarrollo;

III. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;

IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;

V. Infraestructura y servicios de salud;

VI. Infraestructura y servicio social educativo;

VII. Transporte público; y

VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales...

ARTÍCULO 137.- El patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado...

ARTÍCULO 138.-... los bienes de dominio público del Distrito Federal son los siguientes:

I. Los de uso común;

II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ello, o los que utilicen las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades;

III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público o algunas de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para esos fines;

IV. Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal;

VI. Los canales, zanjas y acueductos, propiedad o construidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales;

VII. Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano;

VIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sean algunos de los anteriores;

IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de sus bienes, los especímenes tipos de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos y fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otra que tenga imágenes y sonidos; y

X. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambien su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

ARTÍCULO 139.-... son bienes de dominio privado del Distrito Federal los siguientes:

I. Los no comprendidos en el artículo 138 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público;

II. Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;

III. Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;

IV. Los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;

V. Los bienes muebles propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;

VI. Los bienes que por cualquier título adquiera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público; y

VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiriera por vía de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los bienes de dominio privado son inembargables e imprescriptibles.

ARTÍCULO 140.- La explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal serán regulados por los ordenamientos que expida la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 141.- Los bienes inmuebles de dominio público, podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación que expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

ARTÍCULO 144.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal en los términos que señale la ley...

TRANSITORIOS

DÉCIMO.- El patrimonio del Departamento del Distrito Federal pasará a formar parte del patrimonio de la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con los registros, inventarios y archivos respectivos...

Los inmuebles que sean de propiedad federal y que estén destinados o que por cualquier título autorizado por la Ley General de Bienes Nacionales sean utilizados o estén al servicio del Departamento del Distrito Federal, serán usados por la Administración Pública del Distrito Federal, hasta en tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tomando en cuenta a dicha administración, no determine lo contrario de conformidad con la mencionada Ley General de Bienes Nacionales.⁶⁶

Con base en las disposiciones legales mencionadas, se señala que el artículo 2 estableció la naturaleza jurídica de la Ciudad de México como una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo gobierno está a cargo de los Poderes Federales y Locales de acuerdo al artículo 7; es decir, este artículo, fundamentó la coexistencia de dos Poderes en una misma área geográfica. Para ello, en la fracción I del artículo 11 se estableció la primera determinante del gobierno del Distrito Federal fue su condición de sede de los Poderes Federales y Capital del país.

⁶⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal..., publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de noviembre de 1997, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>, consultada el 27 de mayo de 2010, véase págs. del documento 14 a la 16, 30, 32 a la 35.

Ante este marco, en los artículos 8 y 12 se establecieron: en el primero, las autoridades que conformaron el Gobierno del Distrito Federal y en el segundo, los principios estratégicos, criterios y juridicidad de las acciones que realice este Gobierno para atender el desarrollo y bienestar de la Ciudad de México en las materias señaladas en el artículo 118.

La conformación del patrimonio del Distrito Federal fue con los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado establecidos en los artículos 137, 138 y 139; el manejo de este patrimonio se fundamentó en los artículos 140 y 141. Mientras que, el artículo 144 facultó la administración del patrimonio al Jefe de Gobierno. Además, el artículo Décimo Transitorio, señaló que el patrimonio del DDF pasara a formar parte del patrimonio de la Administración Pública del Distrito Federal.

También el Decreto de fecha 4 de diciembre de 1997 estableció las primeras atribuciones de la Administración Pública Local fuera del ámbito de la Administración Pública Federal, mediante las reformas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en los artículos siguientes:

ARTÍCULO 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública...

ARTÍCULO 60.- El Jefe de Gobierno, ejercerá su encargo durante seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección...

ARTÍCULO 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa...
- III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;...

- IV.** Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal..., y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
- V.** Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;
- VI.** Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;
- VII.** Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto...
- VIII.** Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- IX.** Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
- X.** Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;
- XI.** Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;
- XII.** Presentar... la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes...
- XIII.** Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;
- XIV.** Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal...
- XV.** Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal...
- XVI.** Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- XVII.** Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa... el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;
- XVIII.** Remitir a la Asamblea Legislativa..., los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal...

XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;

b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;

c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas...

ARTÍCULO 86.- La administración pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, el cual se integrará con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización, y eficacia, de conformidad con la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 87.- La administración pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa...

La Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

ARTÍCULO 88.- Las atribuciones de las unidades administrativas así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, se determinarán en el Reglamento Interior que expedirá el Jefe de Gobierno.

ARTÍCULO 91.- Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno podrá constituir órganos administrativos desconcentrados, diferentes de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el propio Jefe de Gobierno.

ARTÍCULO 93.-...

La prestación de servicios públicos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno.

ARTÍCULO 94.- El Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública...

ARTÍCULO 98.- Los organismos descentralizados serán las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal...

Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos serán aquéllos que se constituyan en los términos y con los requisitos que señale la ley orgánica que regule la administración pública del Distrito Federal...

ARTÍCULO 102.- La ley determinará las relaciones entre el Jefe de Gobierno y las entidades paraestatales, o entre éstas y las Secretarías para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación...

TRANSITORIOS

SEGUNDO.- Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en lo conducente, hasta en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo previsto en el presente Estatuto.

OCTAVO.- Las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que correspondan al ámbito orgánico del actual Departamento del Distrito Federal, serán transferidas a la Administración Pública del Distrito Federal. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos de gobierno de dichas entidades, en coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal, realizarán los actos conducentes que conforme a la naturaleza de cada entidad deban efectuarse para tal fin de acuerdo con las leyes aplicables.⁶⁷

Estos artículos son el resultado de las reformas electorales de 1996 y del ejercicio democrático de la elección de Jefe de Gobierno realizado al año siguiente; asimismo, constituyeron las bases legales para la descentralización de la Administración Pública Local del ámbito Federal.

Por lo tanto, significó que el Presidente de la República perdiera la facultad de designación del responsable de la Administración Pública Local; esta designación fue de manera directa de 1928 a 1993; y condicionada con la reforma electoral del

⁶⁷ *Ibidem*, consultada el 27 de mayo de 2010, véase págs. del documento 23 a la 26, 28 a la 29 y 34.

último año mencionado, misma que no se llegó a realizar por el impulso de las reformas electorales de 1997.⁶⁸

Sin embargo, se considera relevante señalar que en el artículo 122 constitucional apartado B fracción II estableció:

...

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal...⁶⁹

De igual manera, esta facultad se mantuvo en el Decreto de Reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de fecha 4 de diciembre de 1997 estableciéndose en el artículo 32 que fundamentó lo siguiente:

I. Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato, en los términos que disponen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto...⁷⁰

Lo que significó, que el Presidente de la República perdiera la facultad de la designación directa del Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual ejerció durante 65 años y durante 1993 a 1997 mantuvo una designación condicionada, misma que no aplicó. Sin embargo; conservó la facultad de remoción, ahora condicionada por la Cámara de Senadores; así como, entre otras, la aprobación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y, la designación y remoción del servidor público responsable de la Seguridad Pública.

⁶⁸ Para confrontar este dato, *vid. supra*, págs. 61 y 62 del presente documento.

⁶⁹ *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, <http://www.constituciondf.org.mx/files/Ref96.pdf>, consultada el 27 de mayo de 2010, véase pág. del documento 9.

⁷⁰ *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal...*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de noviembre de 1997, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>, consultada el 27 de mayo de 2010, véase pág. del documento 17.

Finalmente, el Decreto referido, estableció las bases de la Administración Pública del Distrito Federal a partir del 5 de diciembre de 1997, cuyo Titular será electo cada seis años; las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno. También se fundamentó la organización administrativa interna, la cual esta conformada de manera centralizada, desconcentrada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada del Distrito Federal constituye una estructura en la cual los órganos administrativos de la misma se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico, a partir del Jefe de Gobierno, quien ejercer en ellos las facultades de decisión, nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, revisión y solución de conflictos con el objeto de unificar las acciones públicas y la ejecución de éstas por parte de La Jefatura de Gobierno, las Secretarías, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales y los demás dependencias que determine la Ley Orgánica respectiva.

La descentralización administrativa del Distrito Federal está conformada por entes públicos que reciben facultades y recursos que les son transferidos por el Jefe de Gobierno y se encuentran, respecto a éste, en una situación de cierta subordinación, más no de en una relación jerárquica para llevar a cabo actividades, servicios y obras públicas.

La desconcentración administrativa se presenta a través de órganos ubicados dentro de la administración pública centralizada del Distrito Federal, mediante una dependencia hacia una Secretaría o formando parte de ella. Estos órganos desconcentrados tienen facultad decisoria en determinada materia, territorio o en la prestación de un servicio público específico.

En suma, el impacto que tuvo la elección del Jefe de Gobierno a nivel local, fue la descentralización política que el Poder Ejecutivo Federal entregó a un Poder Ejecutivo Local constituido por un gobierno democrático, lo que a su vez, significó

la descentralización de la Administración Pública del Distrito Federal y, en consecuencia, la descentralización de la toma de decisiones y la ejecución de las políticas públicas para satisfacer las demandas de la población de la Ciudad de México.

Finalmente, el presente documento concluye con un apartado de conclusiones del estudio y análisis de la Democracia y la Administración Pública del Distrito Federal con base en la reforma electoral de 1996 y la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 1997.

CONCLUSIONES

La Ciudad de México es el Distrito Federal y Capital del país; es el espacio geográfico en el que residen los Poderes Federales, los cuales están a cargo de su Gobierno junto con las autoridades de carácter Local: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. Por lo tanto, la Ciudad de México cuenta con 6 autoridades dentro de su territorio y es el escenario principal de la vida política nacional, así como la principal metrópoli del país, al ser el espacio de articulación de la economía nacional que cuenta con la mayor concentración de la infraestructura educativa, cultural y recreativa.

Para el estudio y análisis de la Democracia y la Administración Pública en la Ciudad de México con base en la Reforma Electoral de 1996 se debe realizar a partir del proceso histórico de la política-administrativa de la Ciudad de México desde su creación en noviembre de 1824, ya que este proceso fue tan cambiante como la historia del país.

Desde su origen en el siglo XIX, los ciudadanos de la Ciudad de México tuvieron derechos políticos electorales diferentes al resto de los ciudadanos del país, ya que solamente ejercían estos derechos para la conformación de Gobiernos Municipales de elección popular y estaban restringidos para participar en la conformación de los Poderes Legislativos y Ejecutivos tanto de carácter Federal como Local.

Durante este siglo, es evidente las limitaciones y variaciones de los derechos políticos electorales de los ciudadanos del Distrito Federal tanto en el ámbito Federal, Local y Municipal. Además, a estas limitaciones hay que añadir las derivadas de los sistemas electorales con elecciones indirectas, sufragio censitario y ausencia de voto secreto, que prevalecieron a lo largo del siglo XIX.

En este siglo, la evolución de la restricción de los derechos políticos electorales en el Distrito Federal fue de la siguiente manera:

Decreto 438 de fecha 20 de noviembre de 1824, mantuvo los derechos políticos electorales para la conformación de Gobiernos municipales.

Ley del Gobierno Político del Distrito Federal de fecha 11 de abril de 1826 otorgó a los ciudadanos de la Ciudad de México, el derecho político de normar representantes en la Cámara de Diputados.

Artículo 9 del Acta Constitutiva y de reformas a la Constitución de 1824 de fecha 21 de mayo de 1847, estableció el derecho a voto en la elección de Presidente de la República y de nombrar a dos representantes al Senado.

Asimismo, a lo largo de este siglo, las tareas legislativa y ejecutiva locales estaban a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales. En el caso del Poder Ejecutivo Local, éste estuvo a cargo del Presidente de la República desde la creación de la Ciudad de México; mientras que, el Poder Legislativo Federal era el responsable de legislar todo lo relativo a la Capital del país, lo que significó la subordinación de las instancias locales de gobierno con respecto a las nacionales.

En el siglo XX, la Constitución de 1917 presentó la mismas constantes sobre la restricción de los derechos políticos electorales de los ciudadanos de la Ciudad de México y de las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo tenían sobre ésta. Estos derechos políticos electorales se acotaron aún más con la desaparición del Municipio Libre que desde 1824 era la base de la división territorial de la organización política y administrativa del Distrito Federal y la única institución de gobierno formalmente representativa.

Paralelo a ello, se dio el fortalecimiento del Presidencialismo vivido durante casi siete décadas en el país; es decir, la concentración de facultades en el Presidente de la República, lo que dio origen a una relación entre el Gobierno y la sociedad capitalina que se caracterizó en el desarrollo de canales controlados por la autoridades en los que se ofrecían a esta sociedad pocas posibilidades de acceso en la toma de decisiones.

Ante este hecho, durante la mayor parte del siglo XX y antes de la Reforma Electoral de 1996, la Democracia y la Administración Pública en la ciudad de México se caracterizaron la primera, porque los ciudadanos de la Ciudad de México, no contaban con un Poder Ejecutivo Local elegido directamente por ellos en elecciones libres y la segunda, estaba bajo la responsabilidad del Presidente de la República, quien era electo por los ciudadanos del país; es decir, los ciudadanos de la Capital del país, solo los ejercían en elegir a las autoridades federales del Poderes Legislativo y Ejecutivo; mientras que, en el ámbito local solo elegían a las autoridades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Lo que significa que la Administración Pública de la Ciudad de México no dependía de la exclusividad y preferencia de los votos de los ciudadanos del Distrito Federal, sino de las relaciones que establece la Administración Pública Federal Centralizada caracterizada por la subordinación en este caso del Jefe de Departamento del Distrito Federal con el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

De esta manera, el sistema político y administrativo federal se puede calificar como vertical controlado por el Presidente de la República, con un estilo de formulación y ejecución de las políticas de Estado de arriba hacia abajo, ya que antes de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Administración Pública de la Ciudad de México fue responsabilidad del Presidente de la República quien hasta antes de 1993 tuvo la facultad de nombrar y remover libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En este sentido, la Administración Pública del Distrito Federal estuvo adscrita a la Administración Pública Federal Centralizada a través del Departamento del Distrito Federal, el cual como Dependencia estuvo bajo un orden jerárquico a partir del Titular del Poder Ejecutivo Federal, quien ejerció en ella, las facultades de decisión, nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, revisión y solución de conflictos.

Lo que significa que la Administración Pública de la Ciudad de México, es una Administración Pública Federal-Local a través de un Departamento Administrativo y no por medio de una Secretaría de Estado, lo que determina dos diferencias entre estos dos tipos de Dependencia; la primera, fue que en el caso del DDF su ámbito de competencia se circunscribió a un determinado territorio a diferencia de las Secretarías de Estado cuyo ámbito de competencia es nacional y; la segunda, fueron las atribuciones administrativas del DDF dirigidas a una población asentada en un territorio determinado.

Sin embargo, las sucesivas reformas electorales en las últimas tres décadas del siglo XX restituyeron a los ciudadanos del Distrito Federal el más elemental derecho político: votar y ser votado para ocupar cargos dentro de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales; después de no hacerlo por más de 60 años.

Lo que determina que la democracia en la Ciudad de México vivió un intervalo de tiempo que paso de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder a través del presidencialismo, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión y están garantizadas por la Constitución General.

Asimismo, las reformas electorales que influyeron en el proceso democrático de la Ciudad de México no son hechos aislados, sino son parte de las reformas electorales nacionales; es decir, la democracia en el Distrito Federal consistió en un conjunto de sucesivas reformas a las leyes, las instituciones y las prácticas electorales que permitieron que el sistema de partido hegemónico que vivió el país y por supuesto la Capital diera el paso a un sistema electoral que permitió elegir a la autoridad legislativa local y después a la autoridad ejecutiva local.

La Reforma Electoral de 1996-1997 dio un paso significativo en el proceso democrático de la Ciudad de México; ya que después de más de 170 años se estableció por primera vez dentro de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal la facultad de elegir por elección directa al Jefe de Gobierno Local, lo que representó que esta democracia permitiera el establecimiento de la relación representante y representados a través de reglas y condiciones dentro de un sistema electoral en el cual instituyó la autorización de los ciudadanos para elegir a sus representantes con base en una igualdad política que implica que cada ciudadano tenga derecho a un voto y sólo a un voto, y que ningún voto valga más o menos que los demás votos.

Con ello, se dio la participación efectiva de los ciudadanos del Distrito Federal de tener oportunidades iguales al resto de los ciudadanos del país, al tener el derecho de elegir a su representante del Ejecutivo Local, lo que modificó el funcionamiento centralista de la Administración Pública Local con respecto a la Administración Pública Federal.

La Reforma Electoral de 1996 y el Proceso Electoral del 6 de julio de 1997 permitieron en la Ciudad de México contar con un Órgano Legislativo y una Institución Ejecutiva cuyos miembros fueran elegidos directamente por los ciudadanos de la Capital del país.

La institucionalidad de la democracia para elegir a la autoridad ejecutiva local en la Capital del país mediante la Reforma Electoral de 1996, impactó a la Administración Pública Federal-Local del Distrito Federal ejercida hasta entonces por el Presidente de la República por conducto del Jefe del DDF a través de esta Dependencia hasta el 4 de diciembre de 1997.

Con el triunfo del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del PRD, en la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se considera que la democracia como forma de gobierno permitió por primera ocasión la alternancia del Poder Ejecutivo Local en la Ciudad de México, accediendo una nueva representación política diferente al Partido Político que por casi 70 años ejerció este Poder Federal Local. Asimismo, el impacto de los resultados de la elección de Jefe de Gobierno representó el impacto de la democracia como forma de gobierno que permitió la coexistencia de los Poderes Ejecutivos Federal y Local en una misma área geográfica. Además, con la reforma electoral de 1996 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se convirtió en un funcionario electo y no designado del Presidente de la República.

A partir de las elecciones de 1997 la Administración Pública Local es una Administración democrática en el sentido de que los ciudadanos del Distrito Federal eligieron al Titular de ella; lo que no significa que estos ciudadanos ejercen la Administración Pública Local, la cual es cuestión y responsabilidad de los representantes electos. Sin embargo, una administración democrática permite la participación de la ciudadanía en sus decisiones y sus acciones, para ello, es necesario que los funcionarios públicos electos estén al servicio de los representados.

En otros términos, el impacto que tuvo la elección del Jefe de Gobierno fue la descentralización política que el Poder Ejecutivo Federal entregó a un Poder Ejecutivo Local constituido por un gobierno democrático, lo que a su vez, significó

la descentralización de la Administración Pública del Distrito Federal y, en consecuencia, la descentralización de la toma de decisiones y la ejecución de las políticas públicas para satisfacer las demandas de la población de la Ciudad de México.

Finalmente, se considera que el Presidente de la República perdió la facultad de la designación directa del Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual ejerció durante 65 años y durante 1993 a 1997 mantuvo una designación condicionada para nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo; conservó la facultad de remoción, ahora condicionada por la Cámara de Senadores; así como, entre otras, la aprobación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y, la designación y remoción del servidor público responsable de la Seguridad Pública.

Asimismo, la Reforma Electoral de 1996 mantuvo la facultad a la Cámara de Senadores o en su caso, a la Comisión Permanente, de remover al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, lo que manifiesta que el Jefe de Gobierno no tiene el mismo estatuto jurídico político que los Gobernadores de los 31 estados del país.

Por lo anterior, una asignatura pendiente es garantizar un equilibrio entre los Poderes Federales y los Poderes Locales en el que ningún de los Poderes estén por encima del otro y cuya relación tenga como premisa fundamental la coordinación y cooperación entre ambos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

AGUIRRE VIZZUEETT, Javier, *Distrito Federal: Organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.

ÁLVAREZ ARELLANO, Lilian, *et. al.*, “*Democracia y educación cívica*”, Colección Sinergia, 9 tomos, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006 vol. 6.

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, *et. al.*, “*Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*”, Colección Sinergia, 9 tomos, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006 vol. 6.

BECERRA, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y arena, 2000.

DAHL, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2005.

-----, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Rei, Primera reimpresión, 1996.

CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, México, 1987

DUBLÁN, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1876.

EMMERICH ISAAC, Gustavo Ernesto, *et. al.*, *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal / Universidad Autónoma Metropolitana, 2005.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2008.

-----, *Derecho Administrativo del Distrito Federal*, México, Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., *et. al.*, *“Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal”*, Colección Sinergia, 9 tomos, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001 vol. 1.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México. Miguel Ángel Porrúa (43a. ed.), 2003.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (compilador), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa / Procuraduría General de Justicia, 1997.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (compiladora), *“Democracia: retos y fundamentos”*, Colección Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, 4 tomos, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007.

MÉNDEZ, José Luis (compilador), *Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2000.

MORENO ÁLVAREZ, Alejandro, *Valores, ciudadanía y democracia. Encuesta sobre valores ciudadanos en el Distrito Federal 2008*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008.

RABOTNIKOF, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

REYES PONCE, Agustín, *Administración Moderna*, México, LIMUSA, (12a. reimp.) 2002.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2000.

SERRANO SALAZAR, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 2001.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y estudio*, México, Plaza y Valdez / IAPEM, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México, Miguel Ángel Porrúa (24a. edición actualizada), 2005.

UVALLE BERRONES, Ricardo, *et. al., Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

Documento Institucional

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Memoria del Proceso Electoral Federal 1997*, México, IFE, 1998.

Legislación

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de agosto de 2009.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base I fr. VI artículo 73 constitucional.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Nuevo Estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2008.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de diciembre de 1997.

Plan de Ayutla de fecha 1 de marzo de 1854.

Cybergrafía

www.asambleadf.gob.mx

www.bibliojuridica.org.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

www.iedf.org.mx

www.ife.org.mx