



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LAS DELEGACIONES POLÍTICAS.

TESINA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

RIGOBERTO CRUZ SORIANO

DIRECTOR DE TESIS

MANUEL QUIJANO TORRES

México, D.F., Mayo de 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La Administración Pública en el Distrito Federal. Hacia el Fortalecimiento de las Delegaciones Políticas.

Índice

Introducción

1. Aproximaciones Teóricas	7
1.1 El Estado.	
1.2 El Gobierno.	
1.3 La Administración Pública.	
2. El Federalismo y la Administración Pública Federal	13
2.1 El Federalismo en México.	
2.2 La Administración Pública Federal.	
2.2.1 La Administración Pública Centralizada.	
2.2.1.1 La Administración Pública Desconcentrada.	
2.2.2 La Administración Pública Paraestatal.	
2.3 La Administración Pública Local.	
3. La Administración Pública en los Estados	26
3.1 La Administración Pública Estatal.	
3.1.1 Marco Jurídico.	
3.1.2 La División de Poderes en los Estados.	
3.1.3 Organización de la Administración Pública Estatal.	
3.1.3.1 La Administración Pública Centralizada Estatal.	
3.1.3.2 La Administración Pública Paraestatal de los Estados.	
3.1.4 Relaciones de los Estados con la Federación.	
3.1.4.1 Los Ingresos Estatales.	
3.1.4.2 La Comisión Nacional de Gobernadores.	
3.2 La Administración Pública Municipal.	
3.2.1 Marco Jurídico.	
3.2.2 La División de Poderes.	
3.2.3 Organización de la Administración Pública Municipal.	
3.2.4 Servicios Públicos Municipales.	
3.2.5 Fortalezas y Limitantes del Municipio.	
4. La Administración Pública en el Distrito Federal	55
4.1 La Administración Pública del Distrito Federal.	
4.1.1 Antecedentes.	
4.1.2 Marco Jurídico.	
4.1.3 La División de Poderes.	
4.1.4 Organización de la Administración Pública del Distrito Federal.	
4.1.4.1 Administración Pública Centralizada.	

- 4.1.4.2 Administración Pública Desconcentrada.
- 4.1.4.3 Administración Pública Paraestatal.
- 4.1.4.4 Órganos Político Administrativos.
- 4.1.5 Relaciones Intergubernamentales.
- 4.2 La Administración Pública Delegacional
 - 4.2.1 Antecedentes.
 - 4.2.2 Marco Jurídico.
 - 4.2.3 La División de Poderes.
 - 4.2.4 Organización de la Administración Pública Delegacional.
 - 4.2.5 Servicios Públicos Delegacionales.
 - 4.2.6 Mecanismos de Participación Ciudadana y Representación.
 - 4.2.6.1 Mecanismos de Participación Ciudadana.
 - 4.2.6.2 Órganos de Representación Ciudadana.
 - 4.2.7 Relaciones Intergubernamentales.

5. Alternativas y Propuestas para el Fortalecimiento de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal

93

Bibliografía.

Objetivo

Efectuar un análisis de la Administración Pública del Distrito Federal así como de sus Delegaciones Políticas y, en su caso, proponer nuevos esquemas de organización que permitan el fortalecimiento y la autonomía Delegacional.

Introducción

En el plano legal, México se erige como una República Federal, sin embargo, en los hechos, nuestro país se ha caracterizado por la instauración de elementos de corte centralista que a través de los años, trajeron graves consecuencias para la autonomía local y ciudadana.

No obstante y como producto del fortalecimiento y la alternancia democráticos, se ha venido gestando una etapa de descentralización política y administrativa hacia lo local.

Como veremos a lo largo de este trabajo, se han logrado importantes avances, sin embargo, aún quedan varios pendientes en torno al empoderamiento y autonomía locales, lo cual incluye a los Estados y Municipios, y por supuesto, al Distrito Federal y a sus Órganos Político Administrativos.

Por su condición jurídica, el Distrito Federal no tiene las mismas facultades y atribuciones de los demás Estados de la República. Además, tampoco cuenta con Municipios, sino con demarcaciones territoriales llamadas “Órganos Político-Administrativos” conocidas normalmente como “Delegaciones”,¹ las cuales, del mismo modo que el Distrito Federal, se rigen de manera distinta a los Municipios teniendo así mayores limitantes para su régimen interior.

De ese modo, para fines de este escrito, consideramos que el trabajo de descentralización que comenzó en las Entidades Federativas debe tener también impactos en el Distrito Federal, sobre todo en las Delegaciones ya que estas son las instancias más cercanas a la comunidad; y para estar en posibilidades de generar propuestas para lo anterior, creemos necesario analizar la historia y

¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 104.

fundamentos del federalismo mexicano, así como la organización de la Administración Pública en todos los órdenes de gobierno.

Por ende, el presente trabajo pretende explicar las facultades y limitaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, particularmente de las Delegaciones Políticas, a partir del análisis y comprensión de la Administración Pública en su conjunto. Posteriormente, se abordan las características particulares del Distrito Federal para de ese modo, emitir propuestas en torno al fortalecimiento local.

1. Aproximaciones Teóricas

La Administración Pública está compuesta por un complejo cuerpo de instituciones creadas para el bienestar social; por lo anterior, su estudio requiere necesariamente del análisis, diferenciación y conceptualización de dos elementos fundamentales: el Estado y el Gobierno.

1.1 El Estado

El Estado es un hecho social que surge a partir de la organización política de los individuos en la sociedad; al ser una creación humana, posee fines de bienestar y procuración.

Aristóteles menciona que el hombre es un ser político por naturaleza² que necesita vivir en sociedad. Así pues, el proceso de formación del Estado inició por una voluntad de cooperación, defensa y protección de los intereses comunes de la sociedad organizada.

En la medida que la sociedad evolucionó, el ser humano creó mecanismos con los cuales pudo consolidar su organización; los modos de organización y los tipos de Estado fueron cambiando, desde el tipo Esclavista (Polis), Feudal (Feudos o *Lands*) y el Monárquico (Reinos o Principados) hasta la idea Republicana (*Res Pública* o la cosa pública) y la concepción actual del Estado moderno (Interventor y Neoliberal).

De igual modo, las maneras de concebir al Estado en cuanto a su relación con sus gobernados han ido diversificándose. La idea moderna del Estado tuvo sus orígenes con Nicolás Maquiavelo y su obra *El Príncipe*. En ese escrito, situado en el siglo XVI, el término “Estado” se introdujo formalmente en el lenguaje Político. El autor inició su texto haciendo una diferenciación entre los “Estados”, mencionando

² El *zoón politikón*, el animal político que Aristóteles plantea en su obra *La Política*

que existen Repúblicas y Principados. Pese a que el sentido de la oración no fue inventar la categoría de “Estado”, el término se utilizó para referirse a los tipos de organización política de los pueblos.

Es así como el Estado surge como concepción teórica y objeto de estudio y cuando se empiezan a gestar las ideas acerca de la relación que este debe tener con la sociedad. En ese sentido, los periodos han sido distintos; desde la idea Contractual iniciada por Rousseau³ en donde se establece un Contrato Social, hasta el establecimiento de un Estado Democrático que cumpliera con los principios emanados de la Revolución Francesa.⁴

Por otra parte, para poder obtener la condición de “Estado”, éste debe contar con elementos básicos que le permitan ser reconocido como tal, es decir, un *Territorio* definido en donde ejerza su autoridad, una *Población* establecida, un *Gobierno* determinado, una Constitución en la cual se establezca su orden jurídico y *Soberanía* frente a otros Estados.

1.2 El Gobierno

El Gobierno es el elemento del Estado mediante el cual ejerce su autoridad; para iniciar su estudio, debemos dejar en claro que en la actualidad el Estado existe para protección de la sociedad y debe funcionar como entidad garante de condiciones mínimas de bienestar; por lo anterior “la responsabilidad del Estado no debe limitarse a la regulación (...) sino que tiene que ver con la protección de los más débiles en el capitalismo (...)”.⁵

Es así como el Estado se ve en la necesidad de investir de autoridad al Gobierno para poder cumplir con sus fines. En ese sentido, el Gobierno lleva a cabo acciones de organización del poder para garantizar el buen funcionamiento de la sociedad.

³ Jean Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, Ed. Tomo, México.

⁴ Esos principios fueron: *Libertad, Igualdad y Fraternidad*.

⁵ José R. Castelazo, *Administración Pública. Una Visión de Estado*, INAP, 2007, p. 5

Al igual que el Estado, el concepto de “Gobierno” ha estado en constante evolución y existen diferentes tipologías. Así pues, en un Estado Democrático, entendemos que el Gobierno se compone de representantes elegidos mediante un proceso electoral libre; en cambio, en un Estado Absolutista, el Gobierno y los Gobernantes tendrán el carácter de vitalicios.

Por lo anterior, el tipo de Gobierno está determinado por el tipo de Estado que se tenga. En ese sentido el término “Gobierno” adquiere una función distinta con base en las características de organización política del Estado.

Así, el Estado se organiza bajo dos perspectivas principales: a) La Política; y b) La Económica. Desde el punto de vista Político, el Estado puede adoptar distintas formas de Gobierno tales como la Monarquía, la Aristocracia y la Democracia y, en cualquiera de sus acepciones, adoptar posturas económicas distintas; mientras existen Estados con Monarquías Republicanas⁶ que adoptan una postura económica neoliberal, pueden existir Estados Absolutistas con una postura económica proteccionista con el Estado de Bienestar.⁷

Si bien es cierto que en la actualidad el Capitalismo es el elemento que determina la organización económica del Estado, también resulta necesario entender que, a medida que la sociedad ha evolucionado y ha logrado la diversificación y ampliación de sus Derechos Humanos,⁸ el Estado ha sufrido transiciones que le han exigido responder a las demandas de una sociedad cambiante. El Estado Neoliberal, el cual plantea una acotación y reducción de la injerencia Gubernamental en las decisiones del Mercado,⁹ ha demostrado su incapacidad e ineficiencia para garantizar el bienestar de la población; no obstante, el Estado de

⁶ Como Inglaterra y España en la actualidad.

⁷ Como la Alemania Hitleriana.

⁸ Correspondientes a las Generaciones de Derechos Humanos. En un primer momento Políticos con la Revolución Francesa, luego Sociales a finales de la Segunda Guerra Mundial y Sexuales y Reproductivos hasta nuestros días.

⁹ Planteado en el Consenso de Washington de los años 90.

Bienestar en el cual la injerencia fue mayor, trajo consigo el incremento masivo de la deuda pública, del déficit fiscal y la obsolescencia gubernamental.

No obstante, consideramos que el tipo de organización económica del Estado debe estar determinada por el tipo de organización Política que tenga.

Si bien existen numerosos debates acerca de la mejor forma de Gobierno, lo cierto es que hasta nuestros días, el hombre no ha sido capaz de encontrar la respuesta. No obstante, se han diseñado formas que tienen como objetivo, trasladar al plano Gubernamental la idea de Estado Moderno el cual no debe ser ni más ni menos injerencista, sino necesario y estratégico.

“Así, el vocablo *gobierno* sirve para definir a un régimen político y describir la forma en que se organiza la *sociedad* para ejercer el poder (por ejemplo: monarquía, parlamentarismo o presidencialismo, siendo estas últimas formas que involucran dos concepciones contrarias: *absolutismo*, la primera y *democracia* las dos siguientes)”.¹⁰

La Democracia como sistema de Gobierno plantea como principio fundamental la representación de la voluntad de la mayoría. Bajo este esquema, tenemos que el Gobierno cumple con las funciones jurídicas, políticas y administrativas del Estado, y para lo anterior, se vale de la Administración Pública.¹¹

Con el objetivo de regular el poder, el Gobierno democrático también plantea la división de poderes, así, el Gobierno es “el encargado de hacer y actualizar las leyes (Poder Legislativo), ejecutar sus ordenamientos (Poder Ejecutivo), e interpretar las normas para la aplicación de la justicia (Poder Judicial)”.¹²

¹⁰ Castelazo, Op. Cit., p. 30

¹¹ Ver José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, 1998.

¹² Castelazo, Op. Cit., p. 27

1.3 La Administración Pública

La Administración Pública opera como brazo ejecutor de las decisiones del Gobierno y garante de los fines del Estado; “si el Estado es la organización política de la sociedad, la Administración Pública moderna es la actividad del Estado en la sociedad”.¹³

La Administración Pública es aquella actividad encargada de llevar a cabo las decisiones emanadas del Gobierno y está representada en el Poder Ejecutivo. Por lo anterior, el objetivo de la Administración Pública es cumplir con la responsabilidad Estatal de lograr calidad de vida para los gobernados.

Así, “la administración pública es el Estado en actividad”¹⁴ ya que, como se menciona, es ella la responsable de ejecutar las acciones derivadas de las decisiones Gubernamentales tendientes a cumplir con los fines Estatales.

Para llevar a cabo lo anterior, la Administración Pública, se vale de un conjunto de Instituciones que serán las responsables de brindar a los ciudadanos las herramientas necesarias para su desarrollo.

Es así como la Administración Pública crea Instituciones para desempeñar acciones sistemáticas y constantes que tengan como fin servir a la sociedad; por ello, la Administración Pública es la parte activa del Gobierno, el llamado *gobierno en acción*.¹⁵

¹³ Ricardo Uvalle Berrones, “Desafíos de la Administración Pública Contemporánea”, en Revista de Administración Pública No. 115 *Dimensiones Emergentes de la Función Pública*, INAP, Enero-Abril 2008, p. 19.

¹⁴ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México 1989, p. 42.

¹⁵ Ver Woodrow Wilson, *El Estudio de la Administración*, Revista de Administración Pública. Antología, Febrero, 1983. México.

Derivado de las funciones descritas, podemos concluir que la Administración Pública es quien, en términos tangibles, lleva a cabo la voluntad popular. Además, tiene un carácter permanente y constante; se reconstruye y diversifica con base en las demandas sociales, por lo cual, la Administración Pública esta en constante reforma.

Cada Estado-Nación posee Administraciones Públicas distintas con base en sus modelos de Gobierno y en las disposiciones constitucionales. México es una república democrática, representativa y federal¹⁶ con formas de organización distintas, mismas que serán analizadas en el siguiente capítulo.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40.

2. El Federalismo y la Administración Pública Federal

En los Estados-Nación la forma de Gobierno determina la organización de la Administración Pública. De igual modo, el sistema político adoptado por cada uno, define los sistemas administrativos empleados.

México es un caso particular; pese a que constitucionalmente se erige como un Estado Federal, históricamente ha operado bajo un esquema centralista. Las razones así como las distintas figuras administrativas que emplea para lo anterior, serán analizadas en el siguiente apartado.

2.1 El Federalismo en México

En términos teóricos, en un Estado Federal coexisten armónica y coordinadamente el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales sin interferir el uno en las funciones del otro y siguiendo siempre el principio de unidad nacional. No obstante, en México, el federalismo no se ha manifestado bajo el principio fundamental de autonomía regional.

El Federalismo es un sistema de Gobierno que surgió en Estados Unidos a partir de la unión de las 13 Colonias y la promulgación de su Constitución; bajo ese esquema fueron las colonias (quienes fungían como Estados soberanos) las que cedieron parte de su soberanía al Gobierno Central para así constituirse como Estados Unidos de Norteamérica.

Si bien en sus inicios el Federalismo Norteamericano y la propia Constitución se encontraron con limitantes y rechazos, por parte de algunos Estados Federados, pronto surgieron ideas y los debates a favor del nuevo régimen y de “la utilidad

de (adoptar) la unión para...la prosperidad política”¹⁷ provocando así la gradual consolidación y fortalecimiento de ese sistema.

En México, la Constitución de 1824 estableció la forma de gobierno Federal y Republicana, sin embargo, el proceso histórico fue fundamentalmente distinto. Derivado de la pérdida de Guatemala y Belice¹⁸ y los movimientos separatistas de los Estados del Norte, México adoptó el Federalismo como forma de organizar al gobierno, no obstante, lo hizo a la inversa y fue el Gobierno Central (quien heredó la tradición centralista de la Nueva España) el que otorgó facultades y autonomía a los Estados.¹⁹

En México aquellos que detentaban el poder y estaban a cargo de la administración pública, en la práctica, tenían una visión centralista y autoritaria, por lo que pronto empezaron a surgir movimientos conservadores en favor del centralismo y la monarquía, pues según ellos, lo anterior llevaría a consolidar la unidad nacional:²⁰

“Durante el siglo XIX, la permanente situación de guerra entre ejércitos centralistas y federalistas, y entre la nación y las invasiones militares extranjeras, fueron determinantes de que las instituciones del Estado tuvieran una existencia frágil, tanto en el orden nacional como en el ámbito de las regiones. La existencia misma del Estado nacional estaba en duda; mucho más el contenido federal que se pretendía. Por su parte, el siglo XX consolidó al Estado nacional, pero lo hizo bajo una forma excepcionalmente centralizada y paralela a un sistema político de perfil autoritario.”²¹

A finales del Siglo XIX y principios del XX, con Porfirio Díaz en el poder, el centralismo -y el autoritarismo- se vieron fortalecidos comenzando a gestarse las facultades metaconstitucionales del Presidente; en ese sentido, era Díaz quien

¹⁷ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, FCE, México, 1994, p. 5.

¹⁸ En el año de 1822 con la caída del imperio de Iturbide.

¹⁹ Ver Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1970, Capítulo VII “La forma de Gobierno”.

²⁰ José Natividad González Parás, “La Administración Pública y el Federalismo en México”, Seminario Internacional: *La Administración Pública y el Federalismo: Un Ejercicio Comparado*, INAP, Serie Praxis 128, México 2009.

²¹ Tonatiuh Guillén López, “Federalismo y Política Intergubernamental: La Perspectiva Hacendaria”, Foro Nacional Temático *Federalismo Hacendario y Descentralización de las Finanzas Públicas*, CONAGO, Chihuahua, 1 de agosto de 2008 citado en www.forosfyd.conago.org.mx el 15 de Diciembre de 2010.

designaba a los Gobernadores y Presidentes Municipales además de fijar las normas políticas y administrativas que regían al país. La Revolución de 1910 poco pudo hacer para revertir la tradición centralista que se estaba consolidando, no obstante, la Constitución de 1917 refrendó el principio Federalista y dispuso que México es una República Democrática, Representativa y Federal compuesta por Estados Libres y Soberanos que en ningún momento podrán contravenir al Pacto Federal.²²

Hans Kelsen²³ menciona que un Estado es centralizado cuando las normas tienen aplicación exclusiva en todo el territorio nacional y precisamente el siglo XX mexicano estuvo caracterizado por el principio anterior. El Federalismo era letra muerta pues el Centralismo imperaba en los hechos; la autoridad central encabezada por el Presidente de la República fue creciendo, y era desde ahí donde se definían las más grandes decisiones políticas y administrativas; además el Poder Central, disponía de los recursos públicos y las facultades administrativas para realizar cualquier acción. La hegemonía del PRI consolidó un régimen presidencialista que imponía políticas y criterios a todos los rincones del país pese a la existencia de Gobiernos Estatales y Municipales.

Por lo anterior, aunque se consolidaron las instituciones nacionales y el país se desarrolló, las capacidades de los Estados y Municipios se vieron minimizadas frente al poder central; el Ejecutivo no solamente se impuso frente a los Gobiernos Locales sino frente a los otros Poderes Federales; para finales de los años 60 el presidencialismo mexicano estaba en apogeo.

El caso del Distrito Federal no era distinto, existía un total centralismo político y administrativo; el Regente y los Delegados eran elegidos por el Presidente de la República y como su nombre lo mencionaba, fungía como un Departamento Administrativo dependiente del Gobierno Central.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 40 y 41.

²³ Ver Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, Ed. Nacional, México 1959.

Fue así como el centralismo se consolidó; no obstante, a finales de la década de los 70 surge el primer Municipio gobernado por la oposición en Alcozauca, Guerrero²⁴. A partir de lo anterior y junto con la apertura neoliberal y las exigencias ciudadanas, el discurso presidencial se enfocó a la descentralización y a la democracia.

En 1983 se reformó el Artículo 115 Constitucional para otorgar mayores facultades a los municipios.

“El texto original del artículo 115 constitucional no estaba reservado para regular exclusivamente al municipio, sino que también se ocupaba de aspectos fundamentales del gobierno de los Estados de la República (...). El día seis de diciembre de 1982 presentó el Poder Ejecutivo, ante la Cámara de Senadores, la iniciativa de reforma más importante de cuantas se han hecho a nuestra ley fundamental en materia municipal (...), en virtud de la cual se modificó substancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación en los términos de la legislación respectiva”.²⁵

A partir de esa Reforma, los Municipios quedaron a cargo de la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines y seguridad pública; además quedaron facultados para expedir reglamentos internos y posibilitados para la realización de acuerdos de coordinación con los Estados y la Federación.

Fue también a principios de los años 80 cuando en Oaxaca surge el segundo Municipio gobernado por la oposición²⁶ y a partir de entonces, la democracia se vio fortalecida y con ello la ampliación de esquemas federalistas.

Derivado del cambio democrático que vivieron varias entidades, la inclusión del Distrito Federal como entidad federativa con un gobierno distinto al oficial en 1997 y la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) durante el

²⁴ En 1979 por el Partido Comunista Mexicano con Othón Salazar.

²⁵ Jorge Fernández Ruíz, *Servicios Públicos Municipales*, INAP-UNAM-IIJ, México, 2002, pp. 142 y 143.

²⁶ Fue en 1981 en el Municipio de Juchitán, Oaxaca, por el candidato Leopoldo D. Gyves del Partido Socialista Unificado de México.

gobierno de Vicente Fox, ha venido gestándose una etapa de descentralización política y administrativa hacia lo local.

Mucho se ha avanzado, sin embargo, aún quedan varios pendientes en la administración de lo local, lo cual incluye no solamente a los Estados y Municipios, sino también al Distrito Federal y a sus Órganos Político Administrativos o Delegaciones.

La Administración Pública Centralizada -en todos los ámbitos- aún tiene un gran peso e injerencia, por lo que es fundamental fortalecer las células básicas de organización social. Para lo anterior, es necesario analizar la organización de la Administración Pública Federal, lo cual se abordará en el siguiente apartado.

a. La Administración Pública Federal

La organización del Estado surge a partir de una necesidad social. Derivado de lo anterior y bajo el principio de división de poderes antes mencionado, el Gobierno representado por el Poder Ejecutivo en sus tres órdenes (Federal, Estatal y Municipal), se organiza a su vez en Administración Pública en donde confluyen elementos y recursos orientados hacia la satisfacción de las demandas sociales. Así, la Administración Pública Federal es aquella que opera en todo el territorio Nacional y depende del Presidente de la República.

En México, el Poder Ejecutivo está representado por una sola persona: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien en el ejercicio de sus funciones será el titular y responsable de la Administración Pública Federal.²⁷

De igual modo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 90 que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal:

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 80.

ÓRDEN DE GOBIERNO	REPRESENTANTE DEL EJECUTIVO	COMPOSICIÓN
Federal	Presidente de la República	Administración Pública Centralizada Administración Pública Paraestatal

Así, tanto Administración Pública Centralizada como la Paraestatal con sus distintas características pertenecen a la Administración Pública Federal. Además, el mismo artículo menciona que las atribuciones y la organización de estas instancias se establecerán en la Ley Orgánica que expida el Congreso, es decir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se explica que organismos pertenecen a cada división.

Como mencionamos en el apartado anterior, el Siglo XX en México se caracterizó por la hegemonía y supremacía de un solo Partido Político. Lo anterior se tradujo en facultades metaconstitucionales para el Presidente al grado de pasar de ser un sistema Presidencial a un sistema “Presidencialista”.

Entre las principales facultades metaconstitucionales referidas se encuentran las siguientes:

- Jefatura real del partido hegemónico.
- Designación del sucesor presidencial.
- Designación y remoción de los Gobernadores y Presidentes Municipales.
- Dominio del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante.
- Dominio de miembros de la Suprema Corte de Justicia que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.²⁸

²⁸ Ver Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, México, 2002, Edición 16.

El principio Federalista era incompatible con los esquemas de centralización que ejercía el sistema presidencialista de partido hegemónico:

“Es prácticamente imposible pensar en un régimen de gobierno federal, caracterizado por un Poder Ejecutivo que domina la vida política, se apoya en un vasto sector público en manos de una gigantesca administración federal, y cuenta con un partido nacional dominante y altamente centralizado, en el cuadro de una economía concentrada en la capital nacional y regulada desde ahí”.²⁹

Por lo anterior, la Administración Pública Federal llegó a tener un peso fundamental en todos los asuntos del país, dejando de lado a las administraciones públicas locales quienes quedaban sujetas a lo dispuesto por el poder central.

2.2.1 La Administración Pública Centralizada

En México, se le llama Administración Pública Centralizada a aquella forma de organización que establece una “subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos del Ejecutivo hacia el Presidente, mismo que posee poder de decisión, mando, vigilancia y revisión”.³⁰

En ese sentido, la Administración Pública Centralizada es la que auxilia directamente al Ejecutivo en el despacho de sus asuntos administrativos. Además, como se señaló, queda regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuyo artículo 1 menciona que se compone de:

- a) La Presidencia de la República.
- b) Las Secretarías de Estado.
- c) Los Departamentos Administrativos.
- d) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.³¹

²⁹ Fernando Pérez Correa, *Temas del Federalismo*, UNAM-FCPyS, México, 2003, p. 37.

³⁰ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Porrúa, México, 1985, p. 487.

³¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 1.

Son estos órganos los que realizan acciones de responsabilidad Estatal en materia de Gobierno, Asuntos del Exterior, Hacienda, Salud, Alimentación, Vivienda, Educación, Empleo, Comunicaciones y Transportes, Energéticos, Seguridad, Defensa, Ecosistema, etc. y que bajo el principio anterior, quedan divididos de la siguiente forma:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.³²

El esquema expuesto, adoptado por la Administración Pública Mexicana, obedece a la idea de la viabilidad administrativa: las organizaciones deben ser administrables, al ser muy grandes se carece de operatividad, de ahí la importancia de la desconcentración y la descentralización.

³² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 26.

2.2.1.1 La Administración Pública Desconcentrada

La Administración Pública desconcentrada se compone de aquellos órganos inferiores y subordinados a alguna dependencia de la Administración Pública Centralizada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala lo siguiente:

“Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso”.³³

Por lo anterior, Andrés Serra Rojas menciona que un desconcentrado es aquel "órgano inferior y subordinado al poder central, al que se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos".³⁴

El mismo autor menciona lo siguiente respecto a la desconcentración administrativa:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

³³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 17.

³⁴ Serra Rojas, Óp. Cit., p. 497.

- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.
- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.
- h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.³⁵

2.2.2 La Administración Pública Paraestatal

La Administración Pública Paraestatal es aquella que colabora en la realización de los fines del Estado sin pertenecer a la Administración Pública Centralizada pero “con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia”.³⁶

Estos órganos auxilian indirectamente al Ejecutivo. Por encontrarse en una situación de independencia frente a la Administración Pública Centralizada, también se les denomina Entidades Paraestatales, es decir, al lado del Estado o paralelo a la Administración Pública Centralizada.

Contrario a los organismos desconcentrados, los descentralizados poseen personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad autónoma lo que les permite adquirir la categoría de paraestatales.³⁷

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona en su Artículo 1 que la Administración Pública Paraestatal está compuesta por:

- Los organismos descentralizados.
- Las empresas de participación estatal.
- Las instituciones nacionales de crédito.
- Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

³⁵ *Ibíd.*, p. 499-500.

³⁶ *Ibíd.*, p. 613.

³⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 45.

- Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.
- Los fideicomisos.³⁸

Por su parte, el Diario Oficial de la Federación emite la “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento” en la cual se enlistan todas las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

De igual modo, existen dos formas básicas de descentralización administrativa:

- La Descentralización por región: Limitada a una región específica.
- La Descentralización por servicio o función: Encargada de una actividad o prestación de un servicio específico.
- La Descentralización por colaboración: Prestación de un servicio junto con entes privados.³⁹

Tal como hemos visto, la Administración Pública Federal está compuesta de Instituciones que tienen a su cargo la satisfacción de las demandas y necesidades sociales de la población; derivado del excesivo poder del Presidente así como de las características que dieron forma al Sistema Político Mexicano, la Administración Pública Federal se fortaleció hasta minimizar las capacidades de las Administraciones Públicas Locales.

Hasta hoy, es la Administración Pública Federal quien ejerce el dominio de las políticas del país, no obstante, como se mencionó, lo Local ha avanzado y ha empezado a ganar espacios públicos. Sin embargo, aún falta mucho por hacer.

El centralismo y la tradición heredada de los gobiernos priistas son difíciles de erradicar además de que los esquemas de dominio del Poder Central ahora se

³⁸ *Ibíd.*, Artículo 1.

³⁹ Serra Rojas, Óp. Cit.

repiten en el ámbito local. Los Municipios se ven supeditados por el Gobierno Estatal.

Un caso similar ocurre con las Delegaciones frente al Gobierno del Distrito Federal por lo que consideramos, es tiempo de dar el siguiente paso y avanzar hacia una nueva etapa de descentralización que incluya al Distrito Federal pues como veremos más adelante, las Delegaciones tienen menores capacidades y autonomía que los Municipios.

Para avanzar en lo propuesto, es necesario analizar la organización de las Administraciones Públicas Locales lo cual se efectuará en el siguiente capítulo.

2.3 La Administración Pública Local

Por Administración Pública Local entendemos a la forma de organización cuya esfera de acción se limita a una determinada región geográfica inmersa en un Estado-Nación; por lo anterior la Administración Pública Local engloba tanto a los Gobiernos Estatales y Municipales como al Gobierno del Distrito Federal y a sus Delegaciones Políticas.

Al estar dentro de un territorio delimitado, la Administración Pública Local, en teoría, es más consciente de las necesidades de la población así como de las características del espacio que administra; por lo anterior, debe contar –en principio- con una mayor cercanía con su comunidad lo que le permitirá realizar un trabajo más acertado y específico en la atención de las demandas sociales.

No obstante, como se explicó, las Administraciones Públicas locales estaban limitadas a las decisiones de la Administración Pública Federal, la cual actuaba de manera uniforme y con políticas homogéneas que, en la mayoría de los casos, poco tenían que ver con la realidad de cada región.

Como hemos mencionado, pese a los esfuerzos gubernamentales por descentralizar y los avances obtenidos en el tema del federalismo, en la agenda hay un nuevo pendiente: la descentralización del Distrito Federal hacia las Delegaciones Políticas.

Para lo anterior, expondremos a continuación las facultades de cada orden de gobierno lo cual nos permitirá entender la subordinación en la que se encuentran Municipios y Delegaciones y así encontrar nuevas opciones de fortalecimiento frente al poder central.

3. La Administración Pública en los Estados

3.1 La Administración Pública Estatal

Las Entidades Federativas son los Estados libres y soberanos que integran al País unidos bajo el pacto federal. Cada uno de ellos cuenta con una Administración Pública encargada de llevar a cabo acciones para el bien de sus ciudadanos.

3.1.1 Marco Jurídico

Los Estados tienen su fundamento legal en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual además de establecer como forma de gobierno la republicana, representativa, democrática y federal, menciona que la composición del país será de Estados Libres y Soberanos unidos bajo el pacto federal.⁴⁰

Por su parte, el Artículo 41 establece lo siguiente:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (...) y por los de los Estados, (...) en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.⁴¹

Lo anterior quiere decir que al igual que la Federación, los Estados se rigen bajo la división tripartita de Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que además, se autodeterminan con base en su propia Constitución, expedida, consecuentemente, por las Legislaturas Locales misma que por ningún motivo podrá contravenir a lo establecido en la Constitución Federal. La Constitución Federal también establece

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40.

⁴¹ *Ibíd.*, Artículo 41.

que los Estados tendrán una forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular cuya base de organización será el Municipio Libre.⁴²

En ese sentido, son las Constituciones de los Estados las que deben normar lo referente a su localidad, por lo cual, deben ser un reflejo de la Carta Magna Federal en lo general, pero con las singularidades específicas de cada uno, puesto que precisamente existen para regir y considerar las particularidades de las Entidad Federativa.

Por lo anterior, tanto la forma de Gobierno como la estructura organizacional y de división de poderes, guardan similitudes con respecto al orden federal, pero mantienen en su régimen interior características que definen su autonomía.

3.1.2 La División de Poderes en los Estados

Las Constituciones de los Estados conservan la división clásica de Poderes con algunas singularidades:

- El Poder Ejecutivo se encuentra depositado en un solo individuo: el Gobernador.
- El Poder Legislativo es unicameral, es decir que se encuentra en una sola asamblea llamada Legislatura o Congreso.
- El Poder Judicial se encuentra depositado en el Tribunal Superior de Justicia.

En las entidades Federativas, el Gobernador es el representante del Ejecutivo y por ende el Jefe de la Administración Pública Estatal. En ese sentido, y al igual que en la Federación, están al mando de la Administración Pública y tienen facultades similares.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

La Legislatura del Estado es aquel órgano encargado de expedir las Leyes que rigen a la Entidad Estatal, lo cual incluye a la totalidad de los Municipios que lo integran. También tiene la facultad de fiscalizar la cuenta pública así como de aprobar el Presupuesto de Egresos. Está integrada por Diputados electos cada 3 años, el número de Diputados es determinado por cada Constitución Local en relación a los Distritos electorales que posea.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia Estatal ejerce y representa al Poder Judicial del Estado ante los otros Estados y ante la Federación. Además, el Poder Judicial Estatal también está integrado por el Consejo de la Judicatura y los Juzgados Locales.

3.1.3 Organización de la Administración Pública Estatal

El Gobernador es el Jefe de la Administración Pública Estatal, responsable de la dirección y ejecución locales; a su vez, el Aparato de Gobierno Estatal esta normado y estructurado conforme a lo que dicta la Ley Orgánica de la Administración Pública Local.

3.1.3.1 La Administración Pública Centralizada Estatal

Aquellos órganos en donde el Gobernador ejerce directamente sus atribuciones administrativas componen la Administración Pública Centralizada misma que se encarga de administrar los asuntos administrativos del Gobierno Local.

La Administración Pública Centralizada Estatal varía en su composición y funciones, pues mucho tiene que ver la complejidad de cada Estado y su tamaño, así como los recursos que le sean asignados por parte de la Federación. No obstante, existen funciones básicas a cargo de la Administración Centralizada, mismas que se dividen en Secretarías:

a) Gubernatura del Estado.

La Gubernatura del Estado u Oficina del Gobernador, funge como órgano de apoyo directo del Ejecutivo Estatal y está integrada por un conjunto de unidades técnicas cuya creación no requiere de la aprobación del Congreso Estatal. Entre esos órganos se encuentran los siguientes:

- Secretaría Particular.
- Coordinación de Asesores.
- Dirección de Comunicación Social.
- Dirección Jurídica.

b) Secretaría General de Gobierno.

Es la Secretaría símil de la Secretaría de Gobernación en el ámbito Federal. En ese sentido, el Secretario de Gobierno opera como apoyo directo del Gobernador en sus quehaceres políticos y administrativos. Al igual que en el terreno federal, existe una supremacía por parte de esta Secretaría frente a las demás, lo anterior debido a sus propias atribuciones y a la confianza que el Gobernador le tiene al Secretario.⁴³

c) Secretaría de Finanzas.

Esta Secretaría tiene a su cargo el manejo de los asuntos de carácter fiscal lo cual incluye los ingresos, egresos y presupuestos del Estado.

d) Secretaría de Administración u Oficialía Mayor.

La Oficialía Mayor o Secretaría de Administración, es la encargada de llevar el control logístico-administrativo de las dependencias. Tiene como función principal la administración de los recursos humanos y materiales, por lo que su existencia es de gran envergadura.

⁴³ Gustavo Martínez Cabañas, *La Administración Pública Estatal y Municipal de México*, México, INAP, 1992.

El Oficial Mayor tenía un gran peso político pues, durante la época del priismo, fungía como operador político y suplía al Secretario de Gobernación en su ausencia.⁴⁴

e) Procuraduría de Justicia.

Se encuentra a cargo de un Procurador General fungiendo como titular del Ministerio Público y como consejero jurídico del gobernador.⁴⁵ La función principal de esta instancia, es la de velar por la observancia de las leyes; además, es importante aclarar que por sus funciones, tiene gran coordinación con el Tribunal Superior de Justicia, mas no depende del Poder Judicial, sino del Ejecutivo.

f) Otras instancias

Además de las mencionadas, pueden existir mas dependencias en las Administraciones Públicas Estatales con mayor o menor envergadura con base en las características propias de cada Estado así como la orientación del gobierno en turno; aunque mencionamos las principales, existen otras más encargadas de brindar o coordinarse con la federación para el otorgamiento de servicios básicos tales como la salud, la educación, el desarrollo social etc.

3.1.3.2 La Administración Pública Paraestatal de los Estados

Para el despacho de los asuntos que le competen al Gobernador, éste además de auxiliarse de la Administración Pública Centralizada, cuenta con una Administración Pública Paraestatal integrada por:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal mayoritaria.
- Fideicomisos.

⁴⁴ Martínez Cabañas, Óp. Cit.

⁴⁵ *Ibíd.*

Estos organismos pueden ser creados desde el Congreso Local o por decreto del Ejecutivo y se encuentran establecidos dentro de la Legislación Local. Al igual que en el plano federal, estas entidades cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

3.1.4 Relaciones de los Estados con la Federación

A lo largo de la historia, las Entidades Federativas se habían caracterizado por la inexistencia de autonomía. En la actualidad, aunque esto ha disminuido aún quedan muchas restricciones.

El Artículo 124 de la Constitución⁴⁶ menciona que las facultades que no están propiamente expresadas para la federación, se delegan a los Estados; en ese sentido, la Carta Magna divide las facultades de los órdenes de gobierno en exclusivas, concurrentes y excluyentes.

Las facultades exclusivas del Gobierno Federal, enunciadas en el artículo 73 constitucional, son las referentes a:

- Admitir, formar y agregar Estados en la Unión y sus límites.
- Cambiar la residencia de los Poderes de la Unión.
- Regular el comercio exterior y entre Estados.
- Legislar sobre hidrocarburos, minería, energía eléctrica, cinematografía, juegos con apuestas y sorteos, Intermediación y servicios financieros.
- Expedir Leyes reglamentarias del Art. 123.
- Defensa nacional, fuerzas armadas y guardia nacional.
- Derecho marítimo y piratería.
- Nacionalidad y condición jurídica de extranjeros.
- Salubridad general de la República.
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación.
- Moneda y su acuñación.
- Sistema general de pesas y medidas.
- Fijar reglas para ocupación y enajenación de terrenos baldíos.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 124.

- Relaciones Exteriores.
- Delitos del fuero común relacionados con delitos federales.
- Expedir leyes de coordinación entre la Federación, el DF, los Estados y los Municipios.
- Establecer, organizar y sostener escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales para la investigación científica, bellas artes y enseñanza técnica.
- Legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.
- Conceder licencia al Presidente de la República, aceptar renuncia, designar sustituto y constituirse en colegio electoral para sustituirlo.
- Instituciones de Crédito y sociedades de seguros.
- Establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; tabacos labrados, cerillos y fósforos; gasolina y derivados del petróleo; explotación forestal, aguamiel y productos fermentados; Producción y consumo de cerveza.
- Legislar sobre el uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacional.
- Expedir leyes sobre la Planeación Nacional para el Desarrollo Económico y Social; la Inversión Nacional y Extranjera; las Transferencias Tecnológicas y Científicas.⁴⁷

De igual modo, existen facultades concurrentes entre Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal:

- Expedir leyes estableciendo bases generales de coordinación de facultades concurrentes entre Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de protección civil, protección al medio ambiente, deporte, pesca y acuacultura, turismo y cultura.⁴⁸

Además de las mencionadas, las facultades prohibidas para los Estados, es decir excluyentes, se establecen en los artículos 117 y 118 constitucionales, que en términos generales son:

- Celebrar alianzas con otro Estado ni con potencias extranjeras.
- Acuñar moneda.
- Gravar tránsito de personas en territorio del Estado.

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73.

⁴⁸ *Ibíd.*

- Prohibir o gravar mercancías nacionales o extranjeras que entran o salen del territorio.
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos extranjeros, sociedades particulares, extranjeros o en moneda extranjera.

En términos políticos es importante entender que la distribución de facultades administrativas implica la adopción de la responsabilidad del ejercicio del poder; por ello, hoy en día, muchas de las decisiones del Gobierno Federal tratan de imponerse en las Entidades Federativas. Además, las negociaciones se dan entre órganos de la Administración Federal minimizando así la capacidad de acción del Estado frente al Poder Central.

3.1.4.1 Los Ingresos Estatales

Es de suma importancia considerar lo siguiente:

“La política monetaria, (es) el mecanismo más poderoso con que cuenta cualquier Estado moderno, influye en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza. Empero, en México, la implantación de un sistema tributario justo y eficiente es un objetivo que aun no se cumple plenamente”.⁴⁹

En ese sentido, existe un marco jurídico que rige la contabilidad gubernamental en cada Estado, mismo que es expedido por las Legislaturas Locales; estas leyes generalmente coinciden con las Federales y con las de las demás entidades.⁵⁰

Con relación al gasto público, es el titular del Ejecutivo Estatal quien emite la propuesta de Presupuesto y la presenta al Congreso Local acompañado por la propuesta de Ley de Ingresos.

⁴⁹ Juan Luis Ruiz Serrano, *La Reforma del Federalismo Fiscal en México: Retos y Perspectivas*, Tesis de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p.88

⁵⁰ *Ibíd.*

Los ingresos de las Entidades Federativas están establecidos en la Ley de Ingresos de cada año y se componen de las siguientes fuentes:

- *Impuestos*: Sobre nómina, servicios de hospedaje, diversiones y espectáculos públicos, adquisición de bienes y vehículos, profesiones y rifas y sobre sorteos, rifas, loterías y concursos.
- *Derechos*: Registro público de la propiedad y el comercio, registro civil, expedición de placas, calcomanías y licencias, concesiones de transporte público, servicios catastrales.
- *Productos*: Venta de bienes muebles e inmuebles, venta de publicaciones oficiales, arrendamiento y explotación de bienes públicos, intereses financieros, rentas, dividendos y regalías, ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados.
- *Aprovechamientos*: Multas, recargos, indemnizaciones, reintegros, donativos, herencias y legados, rezagos.⁵¹

No obstante, el medio de ingresos para las Entidades denominado “Sistema de Participaciones Federales” inserto en el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* es el más importante instrumento con el que los Estados logran hacerse de recursos.

Bajo este método, los ingresos de los gobiernos locales se reciben desde el Gobierno Federal para ejecutarse en su localidad. Este sistema de transferencias se encuentra dividido en condicionado y no condicionado. Las transferencias condicionadas, como su nombre lo indica, constituyen aquellos recursos cuyo destino está etiquetado por la Federación (es decir que los Estados ejercen el gasto federal pero condicionado) y se establecen en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación; por su parte, las no condicionadas son aquellas que se asignan -sin restricciones y para un uso discrecional por parte de las Entidades

⁵¹ Ruíz Serrano, pp. 91-96

y reciben el nombre de “participaciones” estableciéndose en el Ramo 28 del Presupuesto.

Como mencionamos, debido a que los ingresos de las Entidades aún son muy limitados -pues recordemos que los impuestos más importantes como el IVA y el ISR son de uso exclusivo para la federación. Las participaciones constituyen el principal mecanismo de los Estados para allegarse de recursos para a su vez distribuirlos a los Municipios. Sin embargo, del total de recursos asignados a los Estados vía participaciones y aportaciones apenas representa aproximadamente un 30% del gasto total de la federación;⁵² además, existen divergencias entre lo asignado entre los Estados, pues estas transferencias se establecen con base en el número de habitantes de cada Entidad dejando de lado la contribución al PIB o la recaudación de impuestos federales.

De ese modo, los Gobiernos Estatales se ven rebasados por el aumento de las necesidades sociales. En consecuencia, existen funciones que los Estados son incapaces de realizar por la falta de recursos.

3.1.4.2 La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Aunque las limitantes son muchas, los esfuerzos federalistas han continuado. El 13 de julio de 2002 se constituyó la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO, como mecanismo de unión entre Gobernadores para el fortalecimiento del Federalismo y como mecanismo para allegarse de recursos y contar con mayores atribuciones.

En términos políticos, la CONAGO se constituyó para crear un espacio de negociación entre las autoridades federales y las estatales además de trabajar en el impulso de una reforma hacendaria que les permitiera allegarse de recursos.

⁵² Pérez Correa, óp. Cit.

Así, la CONAGO busca lograr la obtención de mayores recursos fiscales por medio de una reforma al sistema fiscal. Según el organismo:

“La CONAGO funciona como un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr tanto un mayor equilibrio como la redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal”.⁵³

Para sus trabajos se organiza en comisiones integradas por un Gobernador Coordinador y uno Vicecoordinador elegidos por el pleno de gobernadores.⁵⁴

Las Comisiones se orientan al análisis y revisión de cuestiones importantes para todas las entidades. Actualmente se integran de la siguiente forma:

COMISIONES	GOBERNADORES																																Miembros			
	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas				
1 Agua	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	24			
2 Asuntos Migratorios	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	21		
3 Campo	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	22		
4 Ciencia y Tecnología	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	20		
5 Comercio Exterior	I	I	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	15		
6 Competitividad	I	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	13		
7 Conmemorar el Bicentenario y el Centenario	I	I	I	I	I	I	I	V	I	C	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	24		
8 Cultura	I	I	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	27		
9 Desarrollo Artesanal	I	I	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	16		
10 Desarrollo Digital	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	13		
11 Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	7		
12 Desarrollo Regional	I	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	19	
13 Educación	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	V	20		
14 Energía	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	18		
15 Fondo de Reconstrucción	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	1	
16 Hacienda	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	22	
17 Impactos de la Industria Petrolera	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	8	
18 Infraestructura	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	22	
19 Justicia	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	25	
20 Medio Ambiente	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	20	
21 Modernización y Simplificación Gubernamental	I	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	17	
22 Pesca y Acuicultura	I	C	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	16	
23 Protección Civil	I	I	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	25
24 Puertos y Litorales	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	13	
25 Recintos Fiscalizados Estratégicos	I	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	18	
26 Reforma del Estado	I	I	I	I	I	I	I	I	C	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	V	I	17	
27 Salud	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	V	20	
28 Seguimiento a la Agenda Estratégica Federalista	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	5	
29 Seguridad Pública	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	27
30 Seguridad Social y Pensiones	I	I	I	I	I	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	18
31 Turismo	I	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	C	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	25
32 Vivienda	C	I	V	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	24	
Participación por Entidad Federativa	2	17	18	11	19	7	26	4	29	5	26	29	27	26	29	28	23	22	11	0	27	12	24	12	26	12	28	26	26	2	26	2	2			
Coordinaciones por Entidad	1	0	1	0	1	1	0	1	0	2	2	1	1	1	2	2	1	1	0	0	1	1	0	0	3	0	2	1	0	2	1	1	1	1		
Vicecoordinaciones por Entidad	0	3	1	2	0	2	0	1	3	1	4	1	0	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	1	0	3	0	1	0	0	

C Coordinador
I Integrante
V Vicecoordinador
■ Comisión Especial
■ Comité

Total de Comisiones: 32
Gobernadores Coordinadores: 22
Gobernadores Vicecoordinadores: 17

Fuente: www.conago.org.mx

⁵³ Información obtenida en <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx> el 7 de enero de 2011.

⁵⁴ Información obtenida en <http://www.conago.org.mx/Comisiones/AcercaDe/> el 7 de enero de 2010.

En términos reales, la CONAGO se ha erigido como un mecanismo de contrapeso influyente en el país, pues derivado del poder político de los gobernadores, se ha avanzado en la obtención de mayores recursos y negociación de iniciativas que atañen a las Entidades. No obstante, no se ha logrado el objetivo de la reforma fiscal.⁵⁵

3.2 La Administración Pública Municipal

El Municipio es la base de la división territorial de un Estado así como de su organización política y administrativa; lo podemos definir de la siguiente forma:

“Una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades más elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad”.⁵⁶

Por sus elementos, el Municipio atiende los asuntos de la comunidad y brinda los servicios locales necesarios para su bienestar; por lo anterior, el Municipio es la instancia más cercana a la ciudadanía.

3.2.1 Marco Jurídico

La personalidad jurídica del Municipio se establece en el artículo 115 Constitucional, en las Constituciones Locales y en las Leyes Orgánicas Municipales.

Los elementos que integran la personalidad jurídica del Municipio son:

- Nombre
- Domicilio
- Capacidad (derechos y obligaciones)
- Patrimonio⁵⁷

⁵⁵ Ver Mauricio Merino, “Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano” en Rolando Cordera [Coord.], *Presente y Perspectivas*, Serie: Historia Crítica de las Modernizaciones en México, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, pp. 241-243.

⁵⁶ Jorge Fernández Ruíz, “Servicios Públicos Municipales”, en INAP, *Guías Técnicas Municipales*, INAP, México, 2009, p. 117.

⁵⁷ INAP, “Guía Técnica 1. Administración Pública Municipal”, en INAP, *Guías Técnicas Municipales*, INAP, México, 2009, pp. 27-28.

Constitucionalmente, el artículo 115 menciona que la base de división territorial de los Estados es el Municipio Libre. Entre sus facultades principales se encuentran las siguientes:

1. Será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos y será la instancia directa entre el Municipio y el Gobierno Estatal.
2. Los Municipios contarán con personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
3. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios siguientes:
 - Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
 - Alumbrado público.
 - Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
 - Mercados y centrales de abasto.
 - Panteones.
 - Rastro.
 - Calles, parques y jardines y su equipamiento.
 - Seguridad Pública.
4. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformara por medio de:
 - Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
 - Participaciones federales cuyo monto está determinado por las Legislaturas Locales.
 - Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.⁵⁸

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

De igual modo, los Municipios están sujetos a la normatividad que expida el Congreso Local y las Constituciones de las Entidades Federativas, estas, establecen múltiples disposiciones que generalmente se encuentran en un apartado especial.⁵⁹

Las Leyes Orgánicas Municipales constituyen normas reglamentarias y es la base más importante de la organización municipal pues en ellas se establecen las características propias del Municipio.

Aunque bien es cierto que jurídicamente el Municipio está subordinado al Congreso Local, como menciona el artículo 115, los Ayuntamientos tienen la facultad de expedir bandos municipales los cuales se integran por disposiciones reglamentarias de observancia general que se refieren al gobierno y la administración del Municipio; además, también tienen la facultad de emitir reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas.

3.2.2 La División de Poderes

En los Municipios no existe una clara división de poderes, pues como menciona el Artículo 115 constitucional, el Ayuntamiento es el encargado del Gobierno y la administración del Municipio. El Ayuntamiento “representa al pueblo y es el encargado de realizar la acción de gobierno, por lo tanto, ejercer el poder municipal, siendo la autoridad más cercana e inmediata al gobernado”.⁶⁰

El Ayuntamiento se encuentra integrado por:

- El Presidente Municipal.
- El Síndico.
- Los Regidores.⁶¹

⁵⁹ INAP, *Guía Técnica 1...*, Óp. Cit.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 38

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

Las facultades más importantes del Presidente Municipal son:

- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.
- Ejecutar las decisiones del Ayuntamiento.
- Publicar y Promulgar en la Gaceta Municipal el Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Asumir la representación jurídica del Municipio.
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de la Administración Pública.
- Presidir las Comisiones asignadas por el Ayuntamiento.
- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública municipal.⁶²

El Síndico Procurador tiene a su cargo “la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna”.⁶³ Sus Facultades más importantes son:

- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.
- Mantener el inventario general de los bienes del Municipio.
- Revisar y firmar los estados de cuenta de la Tesorería Municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor del Congreso del Estado.
- Vigilar que se presente oportunamente la Cuenta Pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.
- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del Municipio.
- Practicar a falta o en auxilio del Ministerio Público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.
- Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.⁶⁴

⁶² INAP, *Guía Técnica 1...*, Óp. Cit.

⁶³ *Ibíd.*, p. 42

⁶⁴ INAP, Óp. Cit, p. 42 y 43

Por su parte, los Regidores tienen a su cargo diversas Comisiones para atender y resolver asuntos específicos de la Administración Pública Municipal. Sus principales atribuciones son:

- Atender las comisiones que por su cargo les sean conferidas.
- Proponer en las sesiones del cabildo las medidas convenientes para atender los asuntos municipales.
- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.
- Presentar su Programa Anual de Trabajo e informar al Ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.
- Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, menores a 30 días.
- Citar a sesiones extraordinarias, si es que no lo hiciera el Presidente Municipal.⁶⁵

Al ser un cuerpo colegiado, el Ayuntamiento funciona a través de un Cabildo el cual funge como asamblea colegiada en donde intervienen todos los miembros del Ayuntamiento, es decir, el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores.

El Cabildo trabaja a través de sesiones en donde se abordan temas relativos a los asuntos del Municipio llegando a acuerdos, propuestas y decisiones. Además, da seguimiento y evalúa el ejercicio del Gobierno y de los órganos de la Administración Pública Municipal y de igual forma, se asignan comisiones y actividades a los miembros.

La elección del Ayuntamiento se lleva a cabo por planillas mediante un proceso democrático para ejercer el cargo por tres años,⁶⁶ por lo que su integración queda establecida, mayoritariamente, por un solo partido con un número variable de regidores y síndicos electos y de representación proporcional.

⁶⁵ Ibídem.

⁶⁶ Excepto en Coahuila, en donde el periodo de gobierno de los Municipios es de 4 años.

Es así como se manifiesta la unidad de poderes puesto que el Presidente Municipal, al ser representante del Ejecutivo, incide en la deliberación de las resoluciones emanadas del Cabildo, además de presidir las sesiones. Por otro lado al ser la mayoría de los miembros integrantes de un solo partido, no existe oposición alguna por lo que el poder queda concentrado en el Ayuntamiento quien además tiene la facultad de legislar, por medio de los bandos, los reglamentos y las disposiciones administrativas. Por lo anterior, el Ejecutivo al mismo tiempo que legisla, ejecuta.

En relación al Poder Judicial, generalmente las Constituciones Locales establecen la categoría de Jueces Municipales, dependientes de los Tribunales Estatales.

3.2.3 Organización de la Administración Pública Municipal

Para el ejercicio de sus funciones, el Municipio se auxilia de órganos administrativos los cuales dependen en gran medida del número de habitantes y de las características particulares de cada municipalidad. Asimismo, la organización de la Administración Pública Municipal, también depende de lo dictaminado en las Leyes Orgánicas Estatales.

Los órganos de la Administración Pública Municipal tienen una subordinación directa del Presidente Municipal quien generalmente cuenta con la:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.
- Comandancia de Policía.
- Oficina de Obras y Servicios Públicos.⁶⁷

⁶⁷ Ver INAP, *Guía Técnica 1...*, Óp. Cit.

Dependiendo de la complejidad del Municipio también pueden existir los siguientes órganos:

- Desarrollo Social.
- Administración.
- Gobierno.
- Institutos (Juventud, Mujeres).

3.2.4 Servicios Públicos Municipales

La prestación de servicios públicos es una función fundamental para el Municipio, pues repercute directamente en el bienestar de los ciudadanos así como en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Por la periodicidad y la importancia de los Servicios Públicos, el Estado Mexicano delega la responsabilidad de su prestación a los Municipios,⁶⁸ pues son estos los que se encuentran en mayor cercanía con la sociedad garantizando así la continuidad y satisfacción de los mismos, generando condiciones básicas para el bienestar.

“Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes (...) en beneficio indiscriminado de toda persona”.⁶⁹

Como mencionamos, los servicios públicos municipales, están establecidos en el Artículo 115 Constitucional. Para lo anterior, el Municipio organiza a su Administración Pública y presta los servicios que le son conferidos constitucionalmente.

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

⁶⁹ Jorge Fernández Ruíz, *Servicios Públicos Municipales*, INAP-UNAM-IIJ, México, 2002, p. 203.

a) Agua Potable.

El Agua es un recurso natural esencial para la existencia y preservación del ser humano; históricamente, las grandes civilizaciones se establecieron en lugares cercanos a los ríos o fuentes del vital líquido pues lo anterior, garantizaba condiciones de bienestar y sanidad para la población.

La evolución y desarrollo del ser humano así como su explosión demográfica, ha obligado al Estado a garantizar el suministro del Agua y se ve obligado a hacerlo cada vez en mejores condiciones:

“El agua tiene múltiples usos como lo demuestra su empleo en la agricultura, en la ganadería, en la industria y, desde luego, el uso doméstico, en el que no solo se utiliza como alimento, sino también como medio general de limpieza. En ambos usos, aun cuando no en el mismo grado, es indispensable la potabilidad del agua (...) siendo el agua un elemento vital para el género humano, todo individuo la requiere en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica, así como para utilizarla en la preparación de los alimentos, y en el aseo de su persona o de sus bienes.”⁷⁰

Dada su importancia, es responsabilidad del Estado el suministro de agua en condiciones de higiene y potabilización, misma función que es delegada al Municipio por su condición de cercanía con la comunidad.

Es así como el Municipio es el responsable del suministro de agua potable, es decir:

“la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.”⁷¹

El Municipio, generalmente, se coordina con los Organismos Estatales o Descentralizados Operadores de Agua, para así dotar de agua potable a la comunidad. Las actividades que se realizan son: a) conducción, potabilización y

⁷⁰ Fernández Ruíz, *Servicios (...)*, INAP-UNAM-IIJ, p. 203.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 215.

distribución de agua, b) instalación de medidores y c) cobro oportuno del consumo.

b) Drenaje y Alcantarillado.

El Drenaje y el Alcantarillado son elementos íntimamente relacionados con el suministro de Agua Potable, pues, una vez utilizada, se requiere su traslado y disposición para su reaprovechamiento.

“Así pues, el servicio público de drenaje no sólo es elemento indispensable de la urbanización, sino que contribuye de manera relevante a preservar la higiene y la salud públicas y el ecosistema; de ahí la importancia de cuidar su operación, y de calcular el volumen de su demanda y, por ende, su capacidad, so pena de consecuencias funestas.”⁷²

Es importante mencionar que la mala disposición de aguas residuales contaminadas de desechos y excremento, tanto de humanos como de animales, trajo graves consecuencias de salud para la humanidad, provocando grandes epidemias y deterioro de la salud y el bienestar públicos. Por lo anterior, al igual que el suministro de agua potable, es responsabilidad del Estado, el uso y adecuada disposición del agua contaminada a través de sistemas de drenaje y alcantarillado.

El Servicio Público de Drenaje:

“consiste en una actividad técnica, en el caso concreto destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.”⁷³

⁷² Fernández Ruíz, *Servicios (...)*, INAP-UNAM-IIJ, p. 229.

⁷³ *Ibíd.*, p. 233

c) Alumbrado Público.

Durante los inicios de las civilizaciones, los seres humanos quedaban en condición de desventaja durante la noche; la escasa iluminación nocturna, representaba el escenario ideal para los asaltantes y demás depredadores naturales que afectaban la seguridad de los residentes. Por lo anterior, el Estado asumió su responsabilidad e instaló gradualmente lámparas o sistemas de iluminación que garantizaran la seguridad nocturna de los peatones.

“Durante la noche, el cabal ejercicio de los derechos humanos de seguridad y de libertad de tránsito en la vía pública, reclama la iluminación nocturna de la vialidad urbana municipal.”⁷⁴

Así, el Alumbrado Público en las calles corresponde a un ejercicio garante de seguridad y decoro para las actividades que los ciudadanos deseen desempeñar durante la noche.

“El Servicio Público de Alumbrado Público es una actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer durante la noche en la vía pública de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito –especialmente el peatonal- y percibir la presencia de otras personas”.⁷⁵

Para prestar este servicio, los Municipios se coordinan con la Comisión Federal de Electricidad, con la finalidad, en algunos casos, no solo de alumbrar con energía eléctrica los espacios públicos, sino de dotar a los domicilios de electricidad. Cabe mencionar que el costo de prestación de este servicio es elevado.

d) Limpia.

Para garantizar condiciones de bienestar y salubridad a los ciudadanos, el Estado es responsable de mantener en condiciones de limpieza los alrededores de la

⁷⁴ Fernández Ruíz, *Servicios (...)*, INAP-UNAM-IIJ, p. 229-238.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 241

ciudad así como disponer de manera casi inmediata de los residuos sólidos emanados de los hogares evitando así, situaciones de infección y enfermedad.

En México, el Municipio es el encargado de prestar el servicio de limpia, dividiendo sus actividades en los siguientes rubros:

1. Limpieza de la vía y lugares públicos y áreas verdes municipales.
2. Recolección de residuos sólidos provenientes de las viviendas, vías, edificios y lugares públicos.
3. Transportación de dichos residuos del sitio de recolección a lugares idóneos para su tratamiento y disposición.⁷⁶

“En México, el servicio público de limpia, se puede explicar como la actividad técnica atribuida a la Administración Pública –a la que se suma la participación ciudadana-, consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transporte a zonas idóneas de almacenamiento para que –mediante actividades socioeconómicas residuales de interés público-, se proceda a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en tener un ambiente urbano sano”⁷⁷

Por su importancia, este servicio público debe contar necesariamente con personal calificado, planeación de rutas así como mantenimiento de equipo y vehículos.

e) Mercados y Centrales de Abasto.

El comercio interior y el intercambio de servicios y mercancías de primera necesidad son actividades realizadas en los Mercados y Centrales de Abasto Popular y es responsabilidad del Estado, mantener en condiciones de higiene dichos sitios procurando siempre su adecuada organización y funcionamiento.

“Tradicionalmente, los municipios han intervenido en el abastecimiento de sus poblaciones, fijando precios, controlando la calidad de los alimentos desde el punto de vista sanitario y realizando una actividad directa en la organización de ferias y mercados porque la facultad de los Ayuntamientos para la construcción, control y regulación de mercados es tan antigua como los municipios mismos.

⁷⁶ Fernández Ruíz, *Servicios (...)*, INAP-UNAM-IIJ.

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 249-250.

(...) Los mercados municipales constituyen el ente primario de intervención de los Ayuntamientos en la política de Abastecimientos.⁷⁸

Así, la Administración de Mercados y Centrales de Abasto por parte del Municipio consiste en el establecimiento, organización y mantenimiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de servicios y mercancías de primera necesidad.

f) Panteones.

La actividad de enterrar a los muertos ha sido una tradición mítica y mística que ha perdurado en la humanidad; su importancia no solo radica en la conservación de esos elementos histórico-culturales sino en la responsabilidad Estatal de asegurar condiciones de salubridad para la población en general.

Por lo anterior, el Estado a través del Municipio, realiza acciones técnicas para garantizar instalaciones adecuadas para la cremación, y entierro de cadáveres.

Así, el Servicio Público de Panteones es entendido como:

“la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres –entendiendo como cadáver al cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida- y restos humanos, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona”.⁷⁹

Para lo anterior, el Ayuntamiento otorga permisos para los Cementerios y a su vez recibe el cobro de derechos del servicio. De igual modo, asegura el funcionamiento de panteones en condiciones dignas e higiénicas.

⁷⁸ Fernández Ruíz, *Servicios (...)*, INAP-UNAM-IIJ, p. 254.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 260.

g) Rastro.

El Estado debe garantizar una ingesta calórica adecuada para el desarrollo de las capacidades de los seres humanos; en ese sentido, la carne se encuentra incluida en la canasta básica de alimentos, por lo que es responsabilidad del Estado, por medio de los Municipios, garantizar que el sacrificio de animales para consumo humano, se dé en condiciones de higiene y salubridad cumpliendo con las máximas normas de calidad.

El Rastro es la instalación física en donde se llevan a cabo sacrificios de animales que posteriormente serán utilizados para consumo de la población.

Así, el Servicio Público de Rastro es “la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano (...)”.⁸⁰

Generalmente este servicio esta concesionado y es el ayuntamiento quien cobra derechos por la prestación del mismo.

h) Calles, Parques y Jardines.

Este servicio está orientado a efectuar acciones para la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas y lugares de esparcimiento como parques y jardines ubicados dentro del Municipio.

Lo anterior es de gran importancia debido a que brinda a los ciudadanos la posibilidad de contar con áreas verdes y centros recreativos además de contar con vías públicas en donde se pueda transitar con seguridad. Ello, además de contribuir al embellecimiento de los Municipios, garantiza a los ciudadanos un ambiente más limpio y sano.

⁸⁰ Fernández Ruíz, *Servicios (...)*, INAP-UNAM-IIJ, p. p. 268.

i) Seguridad Pública.

La Preservación de la Seguridad Pública es una actividad vital para la conservación del Estado y garantizar la preservación del pacto social. Por lo anterior, es el Estado quien detenta el monopolio de la violencia legítima para garantizar la armonía y tranquilidad de los individuos.

Aunque la Seguridad Pública debe ser catalogada como una actividad de *Función Pública*, por tratarse de acciones de derecho público y no privado, en México, el Artículo 115 la incluye en el catálogo de servicios públicos a cargo del Municipio.⁸¹

De igual modo, a pesar de que la Seguridad Pública también se ejerce de manera Federal, en términos municipales podemos definirla como:

“el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil, al conjunto de la comunidad”.⁸²

En ese sentido, el Municipio realiza actividades auxiliares del Ministerio Público y de policía para regular el orden público y garantizar seguridad a la ciudadanía.

j) Otros Servicios.

Además de los servicios públicos municipales expresamente conferidos en el Artículo 115 Constitucional, existen otros establecidos por las Legislaturas Locales, los cuales dependen tanto de la capacidad financiera como de la complejidad del Municipio. Estos servicios pueden ser de:

⁸¹ Fernández Ruíz, *Servicios (...)*, INAP-UNAM-IIJ.

⁸² Fernández Ruíz, *Servicios (...)*, INAP-UNAM-IIJ, p. 322.

- Bomberos.
- Transporte.
- Obras Públicas.
- Ecología.
- Desarrollo Urbano.
- Asistencia y Desarrollo Social.
- Salud.
- Desarrollo Económico.
- Educación.
- Protección Civil.
- Contraloría.
- Turismo.
- Fomento Agropecuario o Industrial.
- Bibliotecas.
- Expedición de pasaportes y licencias de conducir.

A través de la adecuada prestación de los servicios públicos, el Municipio adquiere legitimidad pues reflejan el buen funcionamiento de la Administración Pública.

Es importante destacar que los Servicios Públicos mencionados no pueden dejar de suministrarse pues lo anterior generaría una situación de inseguridad humana en todos los sentidos, y es precisamente por su importancia, por lo que se delegan a la célula básica de organización social, pues es el Municipio el que se encuentra más cerca a la comunidad. Asimismo, los servicios públicos municipales deben brindarse de manera permanente y con igualdad, obligatoriedad y, en su caso, gratuidad.

3.2.5 Fortalezas y Limitantes del Municipio

A diferencia de los Estados, los Municipios no gozan de soberanía sino de autonomía es decir, aquella “potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios”⁸³

La Autonomía Municipal se establece de la siguiente forma:

⁸³ Ver INAP, *Guía Técnica 1...*, Óp. Cit., p. 26.

- Autonomía Política: es la capacidad de otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión pública no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- Autonomía Administrativa: es la capacidad para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en relación a sus servicios públicos, seguridad pública y organización interna; sin la intervención de otras autoridades.⁸⁴

Aunque el Municipio goza de autonomía administrativa bajo la dirección del Estado Federado y tiene la facultad de legislar internamente, no se autodetermina jurídicamente pues es la Legislatura Estatal la que expide las Leyes que los norman.

Para lo anterior, los Ayuntamientos solamente pueden proponer iniciativas de ley en asuntos de su competencia para que posteriormente sean aprobadas por las Legislaturas Locales.

Asimismo, es importante mencionar que los Municipios no son iguales entre sí. Existen Municipios muy conflictivos por las pugnas internas entre opositores, Municipios autónomos, urbanos, semiurbanos y rurales; chicos, medianos y grandes; esta pluralidad no puede ser enfrascada en planteamientos homogéneos; es necesario que se respete la diversidad y se adicionen facultades y sobretodo que se otorguen los medios necesarios que les permitan responder a las crecientes demandas de la sociedad.

Pese a que las Constituciones de los Estados marcan los requisitos para constituir un Municipio, en la actualidad, para una comunidad es sumamente difícil

⁸⁴ Ídem.

constituirse como tal. Las propuestas son congeladas en las legislaturas locales y el presupuesto representa la mayor limitante.⁸⁵

Lo anterior contrasta con una realidad sumamente compleja, en donde existen Municipios con menos de 150 habitantes con las mismas facultades y atribuciones que los urbanos como Nezahualcóyotl o Ecatepec.

Por otra parte los ingresos municipales son reducidos y el monto principal depende de lo establecido por las Legislaturas Estatales. Como observamos en el apartado anterior, los presupuestos para los Estados son muy limitados por lo que los Municipios, a su vez, quedan en una situación de desventaja. No obstante, debemos reconocer que la facultad recaudatoria del Municipio y de libre administración de su hacienda lo ha fortalecido; el que los Ayuntamientos puedan recaudar los impuestos predial y de inmobiliarias es de vital importancia pues contribuye a la autonomía municipal.

El fortalecimiento del Municipio es fundamental para el desarrollo nacional, pues representa la instancia más cercana al ciudadano y la vía de participación más factible.

Generalmente, los ciudadanos participan para mejorar la prestación de algún servicio público o bien para resolver problemas específicos. Al ser el Municipio la célula básica de organización social, está obligado a crear mecanismos para dar cauce a la acción ciudadana. Así, la participación ciudadana es un hecho social la cual “se produce con la participación de vecinos que se suman en apoyo a las tareas de gobierno”.⁸⁶

⁸⁵ Periódico el Universal, Martes 4 de Enero de 2011. Sección Estados. Nota: “Bacalar, a días de lograr su autonomía municipal” por Silvia Hernández. En la nota se menciona que la iniciativa por parte de la comunidad de Bacalar, Quintana Roo, fue presentada desde 2001.

⁸⁶ Ver INAP, *Guía Técnica 1...*, Óp. Cit., p. 59.

Los Municipios pueden tener sesiones abiertas de Cabildo y consultas públicas. Además, los regidores promueven directamente la participación ciudadana en los programas públicos por lo que el ciudadano cuenta con mayores canales de participación y sus demandas pueden ser satisfechas directamente a través de la promulgación de reglamentos o circulares.

De igual forma existe una asociación civil entre Municipios llamada “Asociación de Municipios de México”, surgida en 1994, antes de la CONAGO, lo cual demuestra el fortalecimiento que esta instancia ha tenido; no obstante, aún queda mucho camino por recorrer puesto que además de que los recursos y los lineamientos son insuficientes para la complejidad y heterogeneidad de los Municipios, su autonomía se ve supeditada a los dictados del poder Central del Estado.

El corto periodo de gobierno, es otro factor que impide la consolidación y el desarrollo municipal a largo plazo; ante esta situación se dificulta el establecimiento de acciones que promuevan un involucramiento real y factible entre la sociedad y el gobierno.

4. La Administración Pública en el Distrito Federal

El Distrito Federal se ha posicionado como una de las entidades más significativas para el desarrollo Nacional. Lo anterior se debe por una parte a su papel como Capital de la República, sede de los Poderes de la Unión, y por el otro, a su desempeño como centro económico, político, social y cultural más importante del país. No obstante, el constante crecimiento social y económico de la Ciudad ha potencializado su complejidad lo cual representa grandes retos para el Gobierno y las Administraciones Públicas Locales e incluso para las teorías de Gobierno y Administración Urbana.

La evolución del Distrito Federal ha sido particularmente distinta a la de los demás Estados de la República; a diferencia de estos, la Capital tiene una condición jurídica particular pues, como ya mencionamos, es Sede de los Poderes de la Unión y por ende Territorio Federal; por ello, durante mucho tiempo, la Ciudad fue gobernada directamente por el Presidente de la República teniendo así, un régimen de excepción para su organización.

Ese mismo régimen de excepción ha llevado al Distrito Federal a considerarse como un “híbrido” ya que a pesar de que constitucionalmente es definido como parte integrante de la Federación, no cuenta con las mismas facultades constitucionales que una Entidad Federativa.

En su historia ha pasado por distintos regímenes organizativos; desde el establecimiento de municipalidades en sus orígenes hasta la apertura democrática iniciada en 1997 en donde deja de ser una dependencia del Ejecutivo Federal.

En la actualidad, el Distrito Federal no cuenta con Municipios, sino con demarcaciones territoriales llamadas “Órganos Político-Administrativos” conocidos

genéricamente como “Delegaciones,”⁸⁷ las cuales, del mismo modo, se rigen de manera distinta a los Municipios teniendo así serias y mayores limitantes para su régimen interior.

Por lo anterior, el trabajo de descentralización originado en las Entidades Federativas apenas ha iniciado en el Distrito Federal que, cuyo régimen describiremos a continuación.

4.1 La Administración Pública del Distrito Federal

4.1.1 Antecedentes

La adopción del sistema federal como forma de organización para el país, dio pie a numerosas discusiones en el Constituyente de 1824. Un punto central derivó en la pertinencia de contar con un territorio federal sede de los Poderes de la Unión. Después de intensas discusiones, el Constituyente determinó la creación del Distrito Federal como capital y sede de los Tres Poderes, estableciendo su territorio en la ciudad de México, antes capital del Estado de México.

Así, por Decreto del Congreso Constituyente de 1825 nace el Distrito Federal como territorio de toda la Nación y sede de los Poderes Federales.⁸⁸

Posteriormente en 1898 y con Porfirio Díaz en la Presidencia de la República, se establece como división territorial, una municipalidad y seis prefecturas. Bajo esa administración, el Gobernador y otras autoridades del Distrito Federal dependían directamente de la Secretaría de Gobernación. No obstante, la corriente municipalista del Constituyente de 1917 dio como resultado el establecimiento del Distrito Federal como Estado Federado integrado por Municipios, pero, a

⁸⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 104.

⁸⁸ Jorge Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo del Distrito Federal*, Colección Mexicana de Derecho Administrativo Porrúa-UNAM, México, 2009.

diferencia de los otros Estados, el Gobernador sería nombrado por el Presidente de la República.

Hasta ese momento, la Ciudad de México era considerada el centro político y social más importante del país. Sin embargo, durante el periodo revolucionario, el Distrito Federal no fue visto como zona estratégica de dominio -como fue el caso del Puerto de Veracruz y las Aduanas del Norte- sino más bien como zona de ocupación política. Ante esa situación, los Ayuntamientos Locales trataron de mantener una postura imparcial ante los distintos gobiernos revolucionarios que ocuparon el Distrito Federal, misma que no pudo ser sostenida por mucho tiempo.

Con Álvaro Obregón en la Presidencia se suscitaron varios enfrentamientos entre los Ayuntamientos de los Municipios del Distrito Federal y el Ejecutivo Federal por lo que en 1928, y como medida para fortalecer al Presidente de la República, se reforma el Artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suprimiendo el sistema municipal del Distrito Federal y encomendando su gobierno directamente al Presidente de la República, creándose para ello el Departamento del Distrito Federal.

Lo anterior se sustentó con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1929, la cual facultaba al Presidente de la República para gobernarlo y confería las actividades de ejecución y decisión a un Jefe de Departamento del Distrito Federal, el cual, podía ser nombrado y removido libremente por el Presidente. Esto dio origen a la tradición centralista característica del Distrito Federal concentrando así las actividades políticas, sociales y económicas más importantes del país en su territorio.

En 1941 se aprobó una nueva Ley Orgánica, derogándose la anterior en la cual se divide al Distrito Federal en 12 Delegaciones Políticas, división que perduró hasta

1970, año en el que se agregaron las últimas 4 quedando establecidas 16 Delegaciones.

El año de 1986 fue fundamental para el Distrito Federal; derivado de la participación social surgida a raíz del sismo de 1985 y el auge de los movimientos políticos y sociales a favor de la apertura democrática, en el Congreso Federal, comenzaron a debatirse ideas en torno a la reforma de la naturaleza y organización del Distrito Federal. Las ideas versaban entre trasladar los Poderes, crear el Estado 32 o no modificar el régimen administrativo.

Como mencionamos, el presidencialismo mexicano orilló a que todas las decisiones importantes del país estuvieran en manos del titular del Ejecutivo por lo que, como producto de las propuestas de reforma, el Presidente Miguel de la Madrid determinó que en 1987 se creara la Asamblea de Representantes como un órgano de Representación Ciudadana compuesto por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 por principio de representación proporcional. En un inicio, dicha Asamblea contaba con facultades meramente administrativas puesto que la expedición de reglamentos,⁸⁹ bandos⁹⁰ y ordenanzas⁹¹ remitían más a un Cabildo que a un Congreso Local.

“Solamente para confirmar lo anterior conviene referir que en la práctica a lo largo de seis años, las dos ARDF que funcionaron bajo esta estructura de 1988 a 1991 y de 1991 a 1994, no emitieron en conjunto más de cuatro o cinco bandos y ordenanzas, por la simple razón de que las materias que se establecían como simple contenido de estos actos, no son adecuadamente reguladas mediante

⁸⁹ Se entendía por Reglamento a aquellas normas dictadas por la Asamblea con carácter general y obligatorio en observancia de las Leyes relativas al DF emanadas del Congreso. Citado en Miguel Covián Andrade, *El Distrito Federal en el Sistema Constitucional Mexicano*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, México, 2004.

⁹⁰ Se entendía por Bando a aquella resolución emitida por la Asamblea en la que se informaba a los ciudadanos del DF acerca de una orden de carácter temporal o referida a un suceso específico que debiera cumplirse. Citado en Covián, Óp. Cit.

⁹¹ Se entendía por Ordenanza a aquella resolución emitida por la Asamblea en la que se emitían normas obligatorias para la regulación de la prestación de servicios públicos. Citado en Covián, Óp. Cit.

estos instrumentos de mera publicación (bandos), o de prescripción normativa en forma de ordenanzas.”⁹²

Por lo anterior y a causa de un proceso político complejo por la cercanía de las elecciones presidenciales, la falta de legitimidad del ex presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari y la necesidad de que el Distrito Federal contara con órganos de gobierno propios, las facultades de la ARDF se ampliaron con la reforma constitucional de 1993 dándole el carácter de Congreso Local,⁹³ lo cual se pondría en marcha a partir de 1994 naciendo así la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Lo anterior vendría a delimitar las facultades y jurisdicciones de los órganos federales y locales así como las relaciones entre el Presidente y el Congreso con la Asamblea y el Gobierno Local. Además se le otorgaron mayores facultades legislativas a la Asamblea entre ellas la de emisión de Leyes y la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

Asimismo, producto de esa Reforma, nació el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual funciona como Constitución Local pero con limitantes por la condición particular del Distrito Federal. En ese sentido, se le denominó Estatuto ya que el término proviene de la palabra *status* es decir, un conjunto de “ordenamientos que establecen la situación política especial de ciertos territorios (...) determina el status de la zona o provincia, a la cual se le concede un grado determinado de autonomía o una organización constitucional particular”.⁹⁴

Empero, el Poder Ejecutivo Local seguía en manos del Presidente de la República, quien cedía algunas de sus facultades al Jefe del Distrito Federal además de que su nombramiento y el de los Delegados estaban sujetos a la aprobación de la Asamblea. Sin embargo, el nombramiento del Ejecutivo Local no se pudo dar en los términos expresos en esta reforma.

⁹² Covián, Óp. Cit. p. 45.

⁹³ Gobierno del Distrito Federal, *Lo que todo buen chilango debe saber de la ciudad de México*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2006.

⁹⁴ Covián, Óp. Cit., p. 58.

Como resultado de un intenso esfuerzo de democratización y apertura política, en 1996 se reformó el Artículo 122 de la Constitución y se creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la cual se le otorgaron facultades legislativas. Además, dicha reforma dio pie a la apertura democrática de la Ciudad de México ya que a partir de su entrada en vigor, los capitalinos podían elegir al Jefe de Gobierno en 1997 y a los Jefes Delegacionales a partir del año 2000 dejando de ser así una dependencia del Ejecutivo Federal para convertirse en una entidad federativa autónoma, más no soberana.

Con base en lo anterior, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es ahora el representante del Ejecutivo Local teniendo a su cargo la Administración Pública de la entidad. No obstante, como veremos más adelante, en la actualidad, el Ejecutivo Federal aun conserva grandes atribuciones en relación al Distrito Federal como son:

- a) la facultad de iniciar leyes relacionadas con la capital
- b) proponer sus montos de endeudamiento
- c) tener bajo su responsabilidad la procuración de justicia y la seguridad pública del Distrito Federal.

Como vemos, a pesar de los avances, el Distrito Federal se encuentra una situación de desventaja frente a otros Estados al no contar con los mismos instrumentos jurídicos y administrativos. No obstante, el proceso ha iniciado y con ello se ha avanzado cada vez más en el establecimiento de facultades que permiten la autonomía y el desarrollo local.

4.1.2 Marco Jurídico

La Ciudad de México, al ser sede de los Poderes de la Unión, adquiere la categoría de “Distrito Federal” es decir, un territorio geográficamente determinado el cual pertenece a la Federación en su conjunto.

Aunque el Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala al Distrito Federal como un Estado integrante de la Federación, el artículo 44 establece que “la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos y en caso de que los Poderes Federales se trasladen, el Distrito Federal se erigirá como el Estado del Valle de México”. Por lo anterior, el Distrito Federal queda diferenciado de las demás entidades federativas al ser la sede de los poderes de la Unión:

“En estas condiciones, el DF suele ser definido como una “zona federal”, por ser el “asiento de los poderes federales” la cual debe ser “federal” porque en ella residen los “poderes de la Unión”, distinguiéndose consecuentemente del resto de las partes integrantes del territorio nacional, en tanto estas son entidades federativas, mientras que el DF es un “ente federal”.⁹⁵

Por otra parte, el Artículo 122 establece que los Poderes Federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales en conjunto, estarán a cargo del Gobierno del Distrito Federal, diferenciándolo una vez más de los demás Estados en donde el Gobierno queda a cargo exclusivamente de los Poderes Locales salvo lo establecido en el Pacto Federal. El mismo artículo también sienta las bases sobre las cuales se sujeta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Como mencionamos, el Distrito Federal no cuenta con una Constitución Local; la capital del país está regida por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual es expedido por el Congreso de la Unión⁹⁶ cuyas disposiciones “son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁹⁷

⁹⁵ Covián, Óp. Cit., p. 14.

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 122.

⁹⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito *Federal*, Artículo 1.

Si bien, el Distrito Federal no es soberano, el Estatuto lo define como “entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio”⁹⁸ cuyo gobierno “está a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local”.⁹⁹

Estos órganos fungen como autoridades locales, los cuales son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.¹⁰⁰

Por otra parte, el Jefe de Gobierno, en su calidad de Jefe de la Administración Pública, tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus Secretarios de Gobierno, exceptuando al Procurador General de Justicia y el Secretario de Seguridad Pública,¹⁰¹ en donde necesita la aprobación del Presidente de la República. Lo anterior debido a que el Presidente está a cargo de la fuerza pública en el Distrito Federal. De igual modo, también se pone a consideración del Presidente el nombramiento y la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.¹⁰²

A diferencia de los Estados, cuya base de división territorial es el Municipio Libre,¹⁰³ el Distrito Federal se divide en Órganos Político Administrativos, es decir, Delegaciones Políticas con autonomía funcional para el ejercicio de las competencias otorgadas por el Estatuto¹⁰⁴ y que se integrarán por un titular, el Jefe Delegacional y funcionarios que le apoyen en el ejercicio de sus funciones.¹⁰⁵

⁹⁸ *Ibíd.*, Artículo 2.

⁹⁹ *Ibíd.*, Artículo 7.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, Artículo 8.

¹⁰¹ *Ibíd.*, Artículos 10 y 34.

¹⁰² Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 67, Fracc. IX.

¹⁰³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115.

¹⁰⁴ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 12, Fracc. III.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, Artículo 105.

4.1.3 La División de Poderes

En los Estados, las Legislaturas Locales establecen su división de poderes en las Constituciones Locales; en el Distrito Federal, esa división se encuentra establecida en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo se encuentra representado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el cual es electo por voto libre, directo y secreto durante un periodo de 6 años. Para el ejercicio de sus funciones, el Poder Ejecutivo se auxilia de la Administración Pública. Sus principales facultades y obligaciones son:

- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Presentar iniciativas de Leyes o Decretos ante la Asamblea Legislativa.
- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las Leyes.
- Someter a consideración del Presidente de la República, los montos de endeudamiento para el ejercicio del Presupuesto.
- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.
- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios.¹⁰⁶

¹⁰⁶Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 67.

Poder Legislativo.

La función legislativa corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se encuentra conformada por una mesa directiva y de diferentes comisiones. Las resoluciones de la Asamblea tienen carácter de Ley o Decreto y entre sus funciones principales se encuentran:

- Aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (en donde no se podrán incorporar montos de endeudamiento superiores a los aprobados por el Congreso de la Unión)
- Revisar la Cuenta Pública Anual del Distrito Federal.
- Recibir y analizar los informes de las distintas áreas administrativas del gobierno del Distrito Federal y de los Jefes Delegacionales.
- Designar a un sustituto en caso de ausencia total del Jefe de Gobierno.
- Iniciar Leyes o Decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.
- Legislar en materia de Administración Pública Local.
- Legislar en materia civil y penal, notarías y registro público de la propiedad y el comercio.
- Legislar los aspectos de protección ambiental, desarrollo urbano, uso de suelo, tránsito, adquisiciones, obras públicas y patrimonio del Distrito Federal.
- Regular y legislar sobre la prestación y concesión de servicios públicos, transporte urbano, limpia, turismo, mercados, rastro y abasto.
- Expedir normas para el fomento económico, espectáculos públicos, deporte y función social.
- Remover, por causas graves, a los Jefes Delegacionales.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 42.

Poder Judicial.

El Poder Judicial está representado por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal quienes realizan la función judicial del fuero común. Los magistrados que integran al Tribunal son aprobados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno.

4.1.4 Organización de la Administración Pública del Distrito Federal

El Artículo 122 de la Constitución, en su Base Tercera señala que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los Órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;
- II. Establecerá los Órganos Político-Administrativos (Delegaciones) en cada una de las Demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Lo anterior nos muestra que el Distrito Federal, además de ser parte integrante de la Federación, se organiza autónomamente con base en los señalamientos de la Carta Magna.

Asimismo, el Estatuto de Gobierno señala que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal además de que contara con órganos político-administrativos en cada demarcación territorial (Delegaciones).¹⁰⁸

Del Estatuto deriva la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal cuyo objeto es “establecer la organización de la Administración Pública del

¹⁰⁸Ibíd., Artículo 87.

Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno”.¹⁰⁹

Como respuesta al constante crecimiento y complejidad de la capital, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ha sufrido diversas modificaciones. La actual data de 1998 y como antecedentes tiene la de 1928, 1941, 1970 y 1978.

“La emisión periódica de leyes orgánicas pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que ha debido adecuarse a los problemas de gobierno de una ciudad que, en relativamente pocos años, creció de manera desmesurada hasta volverse difícilmente gobernable”.¹¹⁰

4.1.4.1 Administración Pública Centralizada

Se encuentra integrada por la Jefatura de Gobierno, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Procuraduría General de Justicia, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y 16 Secretarías¹¹¹ que apoyan al Jefe de Gobierno en el ámbito de su competencia las cuales son:

- Gobierno.
- Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Desarrollo Económico.
- Medio Ambiente.
- Obras y Servicios.
- Desarrollo Social.
- Salud.

¹⁰⁹Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 1.

¹¹⁰ Flores, Óp. Cit., p. 35.

¹¹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 2.

- Finanzas.
- Transportes y Vialidad.
- Seguridad Pública.
- Turismo.
- Cultura.
- Protección Civil.
- Trabajo y Fomento al Empleo.
- Educación.
- Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.¹¹²

4.1.4.2 Administración Pública Desconcentrada.

Del mismo modo que en el ámbito federal, la Administración Pública Centralizada cuenta con Órganos Desconcentrados que funcionan de manera subordinada al Jefe de Gobierno o de la dependencia a la que están ligados.

Los órganos desconcentrados del Distrito Federal cumplen con las siguientes características:

- Forma parte de la administración pública centralizada;
- Se ubican en la estructura orgánica de una Secretaría, de la que depende jerárquicamente;
- Carece de personalidad jurídica propia;
- Tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados;
- Cuenta con partidas presupuestales específicas;
- Tiene facultad decisoria en determinada materia o en la prestación de un servicio público específico;
- Es creado mediante Reglamento, Decreto o Acuerdo del Poder Ejecutivo.¹¹³

¹¹²Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 15.

¹¹³Fernández Ruíz, Derecho Administrativo..., Óp. Cit., p. 152.

Entre los órganos desconcentrados del Distrito Federal destacan el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, LOCATEL, el Instituto del Deporte y el Instituto de Asistencia e Integración Social.

4.1.4.3 Administración Pública Paraestatal

La Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, se encuentra integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos,¹¹⁴ todos con personalidad jurídica y patrimonio propios para el cumplimiento de funciones específicas y prioritarias.

Por tal motivo, se encuentran dotados de autonomía técnica, jurídica y financiera lo que le permite cumplir con los servicios encomendados.

Tal es el caso del Sistema de Transporte Colectivo Metro, Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Metrobús, el Instituto de la Mujer y el Heroico Cuerpo de Bomberos.

4.1.4.4 Órganos Político Administrativos

Los Órganos Político Administrativos son las demarcaciones territoriales conocidas como Delegaciones, las cuales cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno. Las Delegaciones son:

- Álvaro Obregón.
- Azcapotzalco.
- Benito Juárez.
- Coyoacán.
- Cuajimalpa.
- Cuauhtémoc.
- Gustavo A. Madero.
- Iztacalco.
- Iztapalapa.

¹¹⁴ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 97.

- Magdalena Contreras.
- Miguel Hidalgo.
- Milpa Alta.
- Tláhuac.
- Tlalpan.
- Venustiano Carranza.
- Xochimilco.

4.1.5 Relaciones Intergubernamentales

Además de que la Ciudad de México no cuenta con una Constitución Local ni soberanía, existen serias limitantes que minan su autonomía.

Constitucionalmente, el Distrito Federal se distingue de los demás Estados Federados teniendo un apartado especial en el Artículo 122 en donde también se establece la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las Autoridades del Distrito Federal señalando que:

Corresponde al Congreso de la Unión:

- Legislar lo relativo al Distrito Federal, con excepción a lo expresamente conferido a la Asamblea Legislativa.
- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

Corresponde al Presidente de la República:

- Iniciar Leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.
- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del Distrito Federal para lo cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a consideración del Presidente la propuesta.

“En nuestro orden jurídico vigente, el Distrito Federal es una entidad federativa que, a diferencia de los estados, adolece de una fuerte limitante a su autonomía política, lo cual le impide darse su propia constitución y autogobernarse plenamente, circunstancia que genera reiteradas peticiones de sus moradores para convertirlo en un estado de la República”.¹¹⁵

Si bien el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal puede considerarse como la Constitución Local, podemos observar que el Poder Federal aún ejerce una relación de dominio hacia el Distrito ya que es él quien expide el Estatuto así como las leyes generales que lo rigen.

Además, el Distrito Federal tampoco puede establecer libremente los montos de la deuda pública y el Ejecutivo aún puede ejercer poder en la designación de la Administración Pública Centralizada con relativo a las fuerzas públicas.

De igual modo, el Senado tiene la facultad de remover al Jefe de Gobierno en casos de faltas graves¹¹⁶ y en su caso nombrar a uno nuevo a propuesta del Presidente de la República.¹¹⁷ En el caso de las entidades federativas, el Senado tiene la facultad de declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado y en su caso nombrar después a un Gobernador provisional para que convoque a elecciones según la legislación de cada Estado.¹¹⁸ Con base en lo anterior, podemos notar que hay una diferencia sustancial entre las normas que rigen constitucionalmente a los Estados y el Distrito Federal pues en este caso no se convoca a elecciones ni se respeta la legislación local.

Si bien es necesario reconocer que mucho se ha avanzado en la autonomía del Distrito Federal y en su democratización, también es fundamental enfatizar el hecho de que aún falta mucho camino por recorrer por lo que resulta urgente la

¹¹⁵ Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo...*, Óp. Cit., p. 56.

¹¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 76 Fracción IX.

¹¹⁷ *Ibíd.*, Artículo 122, Inciso B, Fracc. II.

¹¹⁸ *Ibíd.*, Artículo 76 Fracción V.

ampliación de sus capacidades políticas y administrativas en total consonancia con el pacto federal y a la par del fortalecimiento del propio Federalismo y las autonomías locales.

4.2. La Administración Pública Delegacional

Las Delegaciones Políticas del Distrito Federal son Órganos Político Administrativos desconcentrados que dependen directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Al igual que el Municipio, las Delegaciones son la instancia gubernamental más cercana a la ciudadanía en el Distrito Federal y se encuentran integradas por pueblos, barrios y colonias; los primeros dos corresponden a una denominación de antigüedad; por su parte, la categoría de colonia surge a partir de la expansión urbana del Distrito Federal.

Pese a la importancia y complejidad de las Delegaciones, su análisis y fortalecimiento han sido temas postergados o poco abordados por lo que a lo largo del tiempo, esos órganos han estado subordinados y limitados en sus facultades, teniendo con ello grandes repercusiones para la sociedad.

A continuación analizaremos la importancia política y social de las Delegaciones, sus facultades y limitantes así como su impacto en la sociedad.

4.2.1 Antecedentes

Como señalamos, la Constitución de 1917 determinó que el Distrito Federal se organizaría en Municipios a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa. No obstante la ejecución de ese sistema duró muy poco, pues en 1928 y como iniciativa del General Álvaro Obregón, se eliminó el orden municipal del Distrito

Federal quedando la administración a cargo directo del Presidente de la República.

Con base en lo anterior, la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales dividió al Distrito Federal en un Departamento Central naciendo así, el Departamento del Distrito Federal, cuyo territorio comprendía las siguientes 13 Delegaciones¹¹⁹:

- Atzacapotzalco.
- Coyoacán.
- Cuajimalpa.
- General Anaya.
- Guadalupe Hidalgo.¹²⁰
- Iztacalco.
- Ixtapalapa.
- La Magdalena Contreras.
- Milpa Alta.
- San Ángel.¹²¹
- Tláhuac.
- Tlalpan.
- Xochimilco.

Esa misma Ley determinó la creación de Consejos Consultivos Delegacionales, los cuales representarían los intereses de la localidad tal y como lo hacían los Ayuntamientos; no obstante, en 1941 los Consejos desaparecieron para dar pie a uno solo. Adicionalmente, se suprimió la Delegación General Anaya para dar origen a la Demarcación territorial llamada “Ciudad de México”¹²² estableciéndose así 12 Delegaciones:

- Gustavo A. Madero.
- Azcapotzalco.
- Iztacalco.
- Coyoacán.
- Álvaro Obregón.
- Magdalena Contreras.
- Cuajimalpa.

¹¹⁹ Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo (...)*, Óp. Cit.

¹²⁰ Posteriormente Gustavo A. Madero.

¹²¹ Posteriormente Álvaro Obregón.

¹²² Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo (...)*, Óp. Cit.

- Tlalpan.
- Iztapalapa.
- Xochimilco.
- Milpa Alta.
- Tláhuac.

Para 1970 la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal otorgó el carácter de Órganos Desconcentrados a las Delegaciones Políticas además, quedan establecidas las 16 Delegaciones actuales, agregándose para tal efecto:

- Miguel Hidalgo.
- Benito Juárez.
- Cuauhtémoc.
- Venustiano Carranza.

La Ley Orgánica de 1970, mantuvo el Consejo Consultivo único y dispuso la creación de Juntas Delegacionales de Vecinos; no obstante, ambas tenían facultades muy limitadas puesto que no obligaban al Jefe del Departamento del Distrito Federal ni a los Delegados a acatar sus resoluciones, además de que no existía ni se vislumbraba la posibilidad de elegir libremente a las autoridades del Distrito Federal.¹²³

Como ya habíamos mencionado, fue hasta 1996, con la reforma al Artículo 122 de la Constitución, cuando se da el primer paso hacia la apertura democrática de la Ciudad de México pues los capitalinos estarían en posibilidades de elegir a los Jefes Delegacionales a partir del año 2000 y con un periodo de 3 años, dejando de ser así dependencias del Ejecutivo Federal. Además, las Delegaciones contarían con autonomía de gestión en el manejo de su presupuesto además de atribuciones en materia de gobierno, administración, servicios públicos, obras, actividades sociales, protección civil, promoción económica, cultural y deportiva.¹²⁴

¹²³ Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo (...)*, óp. Cit.

¹²⁴ Gobierno del Distrito Federal, Óp. Cit.

4.2.2 Marco Jurídico

El artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que cada Demarcación Territorial contara con un Órgano Político Administrativo y que genéricamente se denominarán *Delegaciones*; asimismo, “La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa”.¹²⁵

En cada Delegación existe un titular denominado Jefe Delegacional al que se elegirá democráticamente mediante el voto cada 3 años; a su vez, se auxiliará para el ejercicio de sus funciones de funcionarios y servidores públicos determinados en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como podemos observar, aquí se encuentran las primeras grandes diferencias entre el Municipio y las Delegaciones. Mientras que en el Municipio se elige democráticamente la composición del Ayuntamiento, en las Delegaciones, además de que no existe un Cabildo, los funcionarios son establecidos con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y son designados directamente por el Jefe Delegacional sin la intervención o el conocimiento de los ciudadanos.

Por otra parte, las Delegaciones pertenecen al Poder Ejecutivo del Distrito Federal por lo que, a diferencia de los Estados, la Ciudad de México no concibe a las Delegaciones como base de su división territorial sino como demarcaciones territoriales desconcentradas y con autonomía funcional:

“En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en

¹²⁵ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Art. 104.

acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal”¹²⁶.

Así, “las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes”.¹²⁷.

Lo anterior quiere decir que las Delegaciones cuentan solamente con autonomía funcional para cumplir con las tareas encomendadas además de que adquieren una situación de subordinación en su calidad de organismos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

4.2.3 La División de Poderes.

A diferencia de los Municipios, cuyas autoridades están representadas por el Presidente Municipal, los Regidores y el Síndico, en las Delegaciones del Distrito Federal, el Jefe Delegacional es la única autoridad quien definirá la estructura de su Administración Pública con base en lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En ese sentido, el Jefe Delegacional está obligado a cumplir y a hacer cumplir las resoluciones que emitan las Autoridades Centrales, es decir, el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal,¹²⁸ por lo anterior, el Poder Unidimensional de la Delegación queda supeditado a las decisiones y directrices de la Administración Pública del Distrito Federal.

¹²⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 2.

¹²⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Art. 117.

¹²⁸ *Ibíd.*, Artículo 108.

Por otra parte, también es importante hacer notar que no existe un Poder Legislativo en la Delegación puesto que no posee la facultad de emitir ningún tipo de reglamento, circular o decreto para su comunidad. Recordemos que las Delegaciones Políticas solo tienen las funciones de gobierno y prestación de servicios.

Además de lo anterior, en cuanto al ámbito presupuestal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es quien autoriza el Presupuesto de Egresos para cada Delegación, considerando los criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano.¹²⁹ Para ejercerlo, las Delegaciones cuentan con autonomía de gestión, sin embargo, con estricto apego a las disposiciones de la Administración Pública Central del Distrito Federal.¹³⁰

4.2.4 Organización de la Administración Pública Delegacional

El Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala, una vez más, que la Administración Pública del Distrito Federal contará con Delegaciones Políticas. Es decir que la autoridad administrativa en la demarcación territorial es la Delegación.

A su vez, como mencionamos, el Jefe Delegacional se auxilia de Funcionarios y Servidores Públicos para el despacho de los asuntos de su competencia. Esos trabajadores se dividen en Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento y personal de base dedicado a funciones operativas y administrativas.

En cuanto a la estructura orgánica, el Artículo 122 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal señala que las Delegaciones se auxiliarán de las siguientes Direcciones Generales:

¹²⁹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 112.

¹³⁰ *Ibidem*.

- I. Dirección General Jurídica y de Gobierno.
- II. Dirección General de Administración.
- III. Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.
- IV. Dirección General de Servicios Urbanos.
- V. Dirección General de Desarrollo Social.¹³¹

Esas Direcciones pueden fusionarse o modificarse con base en las particularidades de cada Delegación siempre y cuando exista suficiencia presupuestal y el dictamen previo de la Oficialía Mayor.¹³² Además como podemos analizar, su existencia obedece, principalmente, a la prestación y administración de un servicio público.

4.2.5 Servicios Públicos Delegacionales

Como mencionamos anteriormente, los servicios públicos están destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general básicas para el bienestar. Por lo anterior, su prestación es de suma importancia puesto que cumplen con el objetivo de “poner al alcance de todo individuo, al menos costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual”.¹³³

En el ámbito Delegacional, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal confiere a las Delegaciones la prestación de distintos Servicios Públicos, lo anterior, a través de las facultades del Jefe Delegacional:

¹³¹ Reglamento Interior de la Administración Pública de Distrito Federal, Artículo 122.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Fernández Ruíz, Derecho Administrativo..., Óp. Cit., p. 92

“Artículo 39.- Corresponde a los titulares de los órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

XXVII. Prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos.

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

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

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

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

LVIII. Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes”.¹³⁴

A partir de lo anterior podemos observar que los principales servicios públicos que prestan las Delegaciones son los relativos a:

- a) Alumbrado Público.
- b) Limpia y Recolección de Residuos Sólidos.
- c) Mercados y Centrales de Abasto.
- d) Obras y Desarrollo Urbano.
- e) Parques y Jardines.
- f) Agua Potable y Alcantarillado.

a) Alumbrado Público.

Tal y como sucede en el plano municipal, la prestación del Servicio de Alumbrado Público obedece a la necesidad que tienen los ciudadanos de desplazarse en lugares iluminados con plena seguridad y protección de su integridad.

En ese sentido, para el Distrito Federal, el Servicio de Alumbrado Público: “consiste en disponer durante la noche, en la vía pública, aunque también se puede requerir durante el día, como sucede en los túneles y pasos subterráneos a desnivel de las vías rápidas, de la iluminación

¹³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 39.

suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito, especialmente el peatonal, y percibir la presencia de otros viandantes...”¹³⁵

En la Capital, la Administración Pública Delegacional se encarga de la prestación de ese servicio pues la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal lo incluye dentro de las atribuciones del Jefe Delegacional.¹³⁶ Por ende, tal actividad corresponde a la Dirección General de Servicios Urbanos.¹³⁷

b) Limpia y Recolección de Residuos Sólidos

El Distrito Federal produce aproximadamente más de 12 mil toneladas diarias de residuos sólidos,¹³⁸ así, el Servicio Público de Limpia y Recolección de Residuos Sólidos es fundamental para el bienestar y la salud de la ciudadanía.

Debido a su importancia, la Recolección Cotidiana de Residuos Sólidos está a cargo de las Delegaciones mismas que además prestan el servicio de transportación, selección y la disposición final de basura con base en la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal.

Por residuo sólido se entiende la comúnmente denominada *basura*, es decir el “desecho o material sobrante – no líquido ni gaseoso – de los procesos de extracción, beneficio, aprovechamiento, uso, transformación, producción, consumo, utilización, control y tratamiento de cualquier producto, cuya calidad no permite usarlo nuevamente en el proceso que lo generó, y que provenga de actividades desarrolladas en viviendas, mercados, establecimientos mercantiles, industrias, vías públicas y áreas comunes”.¹³⁹

En ese sentido, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala que es atribución del Delegado prestar el Servicio de

¹³⁵ Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo (...)*, Óp. Cit., p. 295.

¹³⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 39.

¹³⁷ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 127.

¹³⁸ Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo (...)*, Óp. Cit.

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 298.

Limpia y de Recolección de Residuos Sólidos lo cual es facultad de la Dirección General de Servicios Urbanos.

Así pues, por el Servicio Público de Limpia y Recolección de Residuos Sólidos entendemos el “aseo de la vía pública y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro y recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transporte a zonas idóneas de almacenamiento para que (...) se proceda a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final”.¹⁴⁰

Esta actividad es de suma importancia para la salud pública puesto que los residuos son considerados agentes contaminantes y de impacto negativo al medio ambiente por lo que este Servicio se debe de prestar de manera rápida y constante.

c) Mercados y Centrales de Abasto

Los Mercados y Centrales de Abasto son fundamentales para el comercio interior pues en sus instalaciones se efectúa la comercialización de mercancías y servicios de primera necesidad por lo que todo centro urbano requiere necesariamente de ellos.

Así, el Servicio Público de Mercados y Centrales de Abasto consiste en garantizar el “adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado”.¹⁴¹

Por su parte:

“La Central de Abasto puede ser considerada como un mercado especializado en ventas de mayoreo y medio mayoreo, destinado a proveer a comerciantes detallistas, por constituir un ente

¹⁴⁰Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo (...)*, Óp. Cit., p. 298.

¹⁴¹ *Ibíd.*, p. 303.

comercial de distribución al mayoreo, mediante instalaciones aptas para concentrar los productos provenientes de diferentes centros de producción para después distribuirlos entre los comerciantes al menudeo”.¹⁴²

Por lo anterior, concluimos que este Servicio es indispensable para la salud y bienestar ciudadanos. En las Delegaciones, ese servicio queda a cargo de la Dirección General Jurídica y de Gobierno misma que interviene en la fijación de precios, control sanitario de los alimentos y organización de ferias y mercados.

d) Obras y Desarrollo Urbano

La obra pública es toda aquella actividad por parte del Estado (en sus distintos órdenes de gobierno), destinada a la creación, reparación o conservación de un inmueble de uso público, desempeño de una función pública o prestación de un servicio de carácter social.

Por lo anterior, se les confiere a las Delegaciones, aquellas actividades de interés general relativas a la “construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición”¹⁴³ de caminos, puentes, canales, saneamiento de terrenos o todas aquellas que tengan que ver con el uso y aprovechamiento de la sociedad en general quedando a cargo en las Delegaciones de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano.

e) Agua Potable y Alcantarillado

El servicio público de agua potable y alcantarillado es esencial para toda la población, pero tratándose de una ciudad tan compleja como el caso del Distrito Federal, el reto adquiere dimensiones mayores.

¹⁴² Manual de Servicios Públicos Municipales, INAP-BANOBRAS, 1987, p. 117 citado en Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo (...)*, Óp. Cit.

¹⁴³ Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo...*, Óp. Cit., p. 92.

“La ciudad fue construida sobre un lago salino que no cuenta con un sistema de drenaje natural, ni fuentes importantes de agua superficial en sus cercanías junto con la fuente local del subsuelo. La elevación en que se localiza el valle dificulta las posibilidades de importar agua y eleva sus costos. Asimismo, la sobreexplotación de los mantos acuíferos ha conllevado al hundimiento del suelo de la región. Las fuentes de suministro de agua potable en el Distrito Federal provienen fundamentalmente del subsuelo, del Sistema Cutzamala, del Río Lerma, así como de manantiales, ríos y presas”.¹⁴⁴

Por lo anterior, este servicio se encuentra a cargo del gobierno central del Distrito Federal, no obstante, a través de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, son ejecutados los programas Delegacionales para el abastecimiento de agua potable y alcantarillado.¹⁴⁵

f) Parques y Jardines

Al igual que los Municipios, las Delegaciones están obligadas a dar mantenimiento a los parques, jardines, triángulos, jardineras, y demás áreas verdes que integran a la Demarcación.¹⁴⁶

Por lo anterior, este servicio se encuentra a cargo de la Dirección General de Servicios Urbanos quien, además de lo anterior, también se encarga de conservar, rehabilitar y construir áreas verdes, parques, camellones y junto con ello, brindar saneamiento al arbolado urbano para el mejoramiento de la imagen de la Ciudad.¹⁴⁷

4.2.6 Mecanismos de Participación Ciudadana y Representación

Las Delegaciones también representan el orden de Gobierno más cercano a la comunidad, no obstante, como mencionamos, no existe la figura del Cabildo por lo que, el Distrito Federal ha generado mecanismos de participación que permiten al ciudadano tomar parte en las decisiones gubernamentales. Para llevar a cabo lo

¹⁴⁴ Gobierno del Distrito Federal, Óp. Cit., pp. 87 y 88.

¹⁴⁵ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal , Artículo 131 BIS Fracc. II.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, Artículo 129 Fracc. II.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, Artículo 145 Ter Fracc. VI.

anterior, se creó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal la cual contempla mecanismos de participación y órganos de representación ciudadana.

Como mecanismos de participación tenemos:

- I. Plebiscito.
- II. Referéndum.
- III. Iniciativa Popular.
- IV. Consulta Ciudadana.
- V. Colaboración Ciudadana.
- VI. Rendición de Cuentas.
- VII. Difusión Pública.
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas.
- IX. Audiencia Pública.
- X. Recorridos del Jefe Delegacional.
- XI. Organizaciones Ciudadanas.
- XII. Asamblea Ciudadana.¹⁴⁸

Son Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal:

- A. El Comité Ciudadano.
- B. El Consejo Ciudadano.
- C. El Consejo del pueblo.
- D. El Representante de manzana.¹⁴⁹

4.2.6.1 Mecanismos de Participación Ciudadana.

- I. Plebiscito.

La figura del Plebiscito tiene sus orígenes en Roma cuando la plebe deliberaba en una Asamblea.

En el Distrito Federal, el plebiscito “es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o

¹⁴⁸ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 4.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, Artículo 5.

decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”.¹⁵⁰

En ese sentido, mediante el plebiscito, los ciudadanos del Distrito Federal pueden “aprobar o rechazar los actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”.¹⁵¹

II. Referéndum.

El Referéndum es un mecanismo democrático en el cual el electorado decide por medio del voto la resolución de un asunto público en particular para que posteriormente las autoridades legislen con respecto a ello.

Al respecto, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece que el referéndum “es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa”¹⁵² y para ello, “Es facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes”.¹⁵³

III. Iniciativa Popular.

La iniciativa popular implica la designación y facultación de un conjunto de ciudadanos para iniciar leyes o reformarlas.¹⁵⁴

IV. Consulta Ciudadana.

La Consulta Ciudadana es un mecanismo al cual recurren las autoridades gubernamentales para conocer el sentir ciudadano respecto a temas de interés

¹⁵⁰ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 17.

¹⁵¹ *Ibíd.*, Artículo 12.

¹⁵² *Ibíd.*, Artículo 28.

¹⁵³ *Ibíd.*, Artículo 29.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, Artículo 39.

público y puede ser dirigido a los habitantes de todas o de una Delegación¹⁵⁵ y también puede ser convocada por los Jefes Delegacionales.¹⁵⁶

V. Colaboración Ciudadana.

La Colaboración Ciudadana trata de regular la posible colaboración entre la ciudadanía y los órganos de la Administración Pública ya sea en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio público aportando para ello distintos recursos.

VI. Rendición de Cuentas.

Los ciudadanos tienen derecho a recibir los informes de actividades de las autoridades del Distrito Federal mismos que también se hacen del conocimiento de los Comités y Consejos Ciudadanos.¹⁵⁷

VII. Difusión Pública.

Las autoridades del Gobierno del Distrito Federal están obligadas a crear y difundir un programa semestral de difusión pública sobre las actividades del Gobierno.¹⁵⁸

VIII. Red de Contralorías Ciudadanas.

La Red de Contralorías Ciudadanas es un instrumento de participación ciudadana en la cual los miembros colaboran con la Administración Pública del Distrito Federal con carácter de contralores ciudadanos para garantizar la correcta ejecución del gasto público.¹⁵⁹

IX. Recorridos del Jefe Delegacional y Audiencias Públicas.

El Jefe Delegacional está obligado a realizar recorridos periódicos para inspeccionar el estado de los sitios públicos así como la prestación de los

¹⁵⁵ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 48.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, Artículo 49.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, Artículo 54.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, Artículo 56.

¹⁵⁹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 61.

servicios; de igual forma deben efectuar audiencias públicas por lo menos 2 veces al mes en las cuales los habitantes de la Delegación podrán emitir propuestas y recibir información relativa a la Administración Pública del Distrito Federal.¹⁶⁰

En la Audiencia Pública los habitantes del Distrito Federal pueden expresar sus peticiones, quejas y propuestas en relación a la Administración Pública Delegacional o del Distrito Federal en donde las autoridades están obligadas a instrumentar acciones para la resolución de dichos asuntos.¹⁶¹

De igual forma, en esas Audiencias, se establecen compromisos derivados de las demandas y necesidades que expresa la población para después son seguidos por la Dirección General de Participación Ciudadana de cada Delegación.

X. Organizaciones ciudadanas.

Las organizaciones ciudadanas que no persigan fines de lucro o intereses proselitistas tienen derecho a participar colectivamente y cuyo ámbito de acción este vinculado a los intereses de alguna de las colonias del Distrito Federal.¹⁶²

XI. Asamblea Ciudadana.

La Asamblea Ciudadana reúne a los miembros y habitantes de alguna Colonia para convocar a un Comité Ciudadano¹⁶³ con el objetivo de emitir opiniones y evaluar Programas realizados por las Autoridades en las Demarcaciones Territoriales; asimismo, la Asamblea Legislativa está obligada a designar montos como parte del Presupuesto de las Delegaciones para que los ciudadanos decidan sobre su aplicación¹⁶⁴ por lo que estos recursos deben estar considerados por los Jefes Delegacionales.

¹⁶⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 114.

¹⁶¹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 67.

¹⁶² *Ibíd.*, Artículo 77.

¹⁶³ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 81.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, Artículo 83.

4.2.6.2 Órganos de Representación Ciudadana

A. El Comité Ciudadano.

Es el órgano de representación ciudadana de la colonia quien representa los intereses colectivos de sus habitantes por lo que instrumenta decisiones de la Asamblea Ciudadana y coadyuva en el desarrollo colonial.¹⁶⁵

B. El Consejo Ciudadano Delegacional.

Es la instancia consultiva que integra y coordina a los Comités y Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada Demarcación Territorial el cual puede emitir opiniones sobre políticas establecidas en el DF y en las Delegaciones.¹⁶⁶

C. El Representante de Manzana.

El Comité Ciudadano convocará a Asambleas Ciudadanas por Manzana en los que se elegirá a un representante para participar en las actividades del Comité.¹⁶⁷

D. El Consejo del Pueblo.

Es el órgano de representación ciudadana de los pueblos y barrio originarios en donde se mantiene la figura de autoridad tradicional¹⁶⁸ y estando en constante comunicación con la misma.

El análisis de la funcionalidad y éxito de cada una de las instancias mencionadas excede los límites de este trabajo, sin embargo, es importante reconocer que estos mecanismos de participación existen y están estipulados dentro de la

¹⁶⁵ *Ibíd.*, Artículo 93.

¹⁶⁶ *Ibíd.*, Artículo 129.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, Artículo 136.

¹⁶⁸ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 141.

legislación del Distrito Federal por lo que representan serios esfuerzos por incluir a la ciudadanía en las decisiones gubernamentales a la par de la inexistencia de un Cabildo.

4.2.7 Relaciones Intergubernamentales

El Artículo 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal menciona que corresponden a los Órganos Centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, es decir las Secretarías, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referentes a:

- I.** La planeación del desarrollo del Distrito Federal, de acuerdo con las prevenciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás disposiciones aplicables;
- II.** Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la ley se les asignen en sus respectivos ramos de la administración pública;
- III.** Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública y dentro de ésta, la relativa a órganos desconcentrados constituidos por el Jefe de Gobierno;
- IV.** La administración de la hacienda pública del Distrito Federal, con sujeción a las disposiciones aplicables;
- V.** Adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino. Tratándose del patrimonio inmobiliario destinado a las Delegaciones, los Jefes Delegacionales deberán ser consultados cuando se trate de enajenar o adquirir inmuebles destinados al cumplimiento de sus funciones;
- VI.** Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la Ciudad así como de aquéllos de las características a que se refiere la siguiente fracción;
- VII.** Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una Delegación cuando sean de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables. El Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue a los Jefes Delegacionales la realización o contratación de estas obras, dentro de los límites de la respectiva demarcación;
- VIII.** Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias establecida por dichos ordenamientos;
- IX.** Dirección y coordinación de las unidades administrativas que tengan adscritas a sus respectivos ramos, de las entidades paraestatales que les sean sectorizadas y de órganos desconcentrados, conforme a las disposiciones aplicables;
- X.** Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto;
- XI.** En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos, y en general actos de gobierno que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones;¹⁶⁹

¹⁶⁹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 115.

Asimismo, las atribuciones mencionadas, así como las de carácter técnico u operativo, podrán encomendarse a órganos desconcentrados, es decir, a las Delegaciones, quienes “serán invariablemente consideradas para los efectos de la ejecución de las obras, la prestación de los servicios públicos o la realización de los actos de gobierno que tengan impacto en la Delegación respectiva”.¹⁷⁰

Por su parte, el Artículo 117 señala que las Delegaciones tendrán competencia en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva.

Así pues, los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- I.** Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- II.** Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- III.** Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- IV.** Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- V.** Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- VI.** Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- VII.** Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
- VIII.** Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;
- IX.** Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;
- X.** Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables.¹⁷¹

Por otra parte, las Delegaciones no pueden determinar su variación territorial interna, puesto que para ello existe un Comité de Trabajo integrado por Diputados

¹⁷⁰ *Ibid.*, Artículo 116.

¹⁷¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Artículo 117.

y miembros de la Administración Pública del Distrito Federal quienes determinarán entre otras cosas:

- I. Número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones.
- II. Directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias.
- III. Previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales.¹⁷²

Además, como mencionamos, la autonomía normativa de la Delegación también se ve mermada puesto que no cuentan con la capacidad para gestionar y resolver los asuntos propios de su comunidad en relación a sus servicios públicos, seguridad pública y organización interna, sin la intervención de otras autoridades ya que necesariamente los órganos centrales del Distrito Federal emiten una resolución.

En ese sentido, es importante recalcar que ni las Delegaciones ni los Municipios tienen la facultad de autodeterminarse jurídicamente, no obstante, como mencionamos, el Municipio cuenta con funciones normativas y está facultado para proponer iniciativas de ley en asuntos de su competencia para que posteriormente sean aprobadas por la Legislaturas Locales y en tanto, las Delegaciones solamente tienen atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión.¹⁷³

Así, la legitimidad es más amplia en los Municipios debido simplemente a que el Cabildo se elige y en las Delegaciones se designa.

Por otro lado, al igual que en el plano Municipal, las Delegaciones del Distrito Federal son sumamente complejas y desiguales; Delegaciones tan grandes y complicadas como la de Iztapalapa y Gustavo A. Madero no tienen mucho que ver con Xochimilco o Milpa Alta, las cuales aun cuentan con comunidades

¹⁷² *Ibid.*, Artículo 110.

¹⁷³ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 3, Párrafo III.

semirurales. Por ende, las Delegaciones se ven obligadas a seguir criterios que no corresponden a sus particularidades puesto que el Gobierno del Distrito Federal dicta lineamientos, circulares y normativas que poco tienen que ver con las características de cada región.

En ese sentido, si tanto los Municipios como el Distrito Federal se ven limitados en su esfera de acción, las Delegaciones Políticas se encuentran en una peor situación y con una clara desventaja frente a esos órdenes.

Así, el Gobierno Delegacional “se encuentra rebasado por el número de habitantes que le toca atender en comparación con sus limitados recursos y facultades, así como por la cada vez más evidente heterogeneidad de las demandas de los grupos y sectores que conforman a la sociedad plural de la Ciudad de México”.¹⁷⁴

Además las Delegaciones no cuentan con mecanismos recaudatorios puesto que los llamados “ingresos autogenerados” derivados de la prestación de servicios culturales tienen que ser utilizados para el saneamiento del capítulo 1000 y centros generadores mantenimiento y operación es decir servicios personales.¹⁷⁵

Lo anterior limita claramente la autonomía de las Delegaciones puesto que:

“si un orden de gobierno (es) privado de la capacidad recaudatoria y no tiene más ingresos que las transferencias de recursos aprobadas por las instancias centrales, difícilmente serán autónomas y aportarán la vocación gubernativa necesaria para hacer realidad el federalismo equilibrado que postula la Constitución”.¹⁷⁶

Para concluir este apartado, nos parece conveniente citar un cuadro comparativo donde Alicia Ziccardi expone las competencias de las Delegaciones y Municipios de México:

¹⁷⁴ Flores, Óp. Cit., p. 38.

¹⁷⁵Lo anterior mediante las *Reglas para el control y manejo de los Ingresos que se recauden por concepto de aprovechamientos y productos que se asignen a las Dependencias, Delegaciones y Órganos Desconcentrados que se generen mediante la aplicación automática de recursos.*

¹⁷⁶ PérezCorrea, Óp. Cit., p. 44.

	Municipios (Art. Constitucional 115)	Delegaciones (Leyes y Reglamentos del DF)
Forma de gobierno local	<p>Ayuntamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Ejecutivo local: Presidente Municipal (electo por la ciudadanía) *Cabildo (Regidores y síndicos electos por la ciudadanía su función aprobar reglamentos, bandos, disposiciones administrativas) 	*Jefe Delegacional (electo)
Periodo de gobierno	*3 años	*3 años
Suministro de Servicios Públicos	<ul style="list-style-type: none"> *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales *Alumbrado público *Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos *Mercados y Centrales de Abasto *Panteones *Rastro *Calles, Parques, Jardines y su equipamiento *Seguridad pública 	*Asumen todas estas funciones en los territorios, compartiéndolas con algunas instancias del gobierno central (ej. Dirección de Servicios Urbanos, DGOH, etcétera)
Planeación Urbana Territorial y Autorización de uso de suelo	<ul style="list-style-type: none"> *Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal *Creación de reservas territoriales *Participar en planes de desarrollo regional *Autorizar y controlar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tierra *Otorgar licencias y permisos para construcciones 	<ul style="list-style-type: none"> *Elaborar y aprobar planes delegacionales y parciales *Expedir licencias de usos de suelo *Otorgar licencias de construcción
Hacienda Pública	<ul style="list-style-type: none"> *Contribuciones sobre propiedad inmobiliaria (Predial, Traslación y Mejoras) *Participaciones Federales *Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos (propondrán a las legislaturas cuotas y tarifas) *Las legislaturas de los Estados aprueban la Ley de Ingresos de los Municipios; revisan y formalizan las cuentas públicas *Los presupuestos de egresos son aprobados por los Ayuntamientos con base en ingresos disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> *Como órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal se le transfieren recursos del presupuesto del Distrito Federal, los cuales son aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *No tienen recursos propios
Participación Ciudadana	*Facultades para promover la participación ciudadana	*Comités vecinales electos por la ciudadanía. Instrumentos (Plebiscito, Referéndum)

Alicia Ziccardi, "Las Reformas al Gobierno del Distrito Federal", en José Fernández Santillán *et. al.*, *Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2001, p. 95

5. Alternativas y Propuestas para el Fortalecimiento de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

En décadas anteriores, la necesidad de la reforma del Distrito Federal era un tema rezagado y ausente de las grandes discusiones académicas e Institucionales; sin embargo, el rápido crecimiento y desarrollo de la metrópoli así como la instauración de procesos de democratización y fortalecimiento local a finales del siglo XX, derivaron en la generación de distintas propuestas para la consolidación de la capital.

Pese a lo anterior, en la actualidad los debates en torno al reforzamiento del Distrito Federal se han centrado –principalmente- por un lado en otorgar o limitar las facultades del Gobierno Central y departamentalizar las delegaciones y por el otro, en la propuesta de convertir al Distrito Federal en el Estado 32; no obstante, las iniciativas mencionadas, no obedecen a la idea de fortalecer de fondo el ámbito Delegacional sino el Central además de que, aunque con la segunda propuesta las Delegaciones se convertirían en Municipios, no se ha planteado claramente si estos tendrían exactamente las mismas funciones.

Aunado a ello, la discusión se encuentra enfrascada en distintas corrientes partidistas, dejando de lado a la ciudadanía pues, las iniciativas mencionadas, obedecen a los intereses particulares de los Partidos Políticos predominantes y no del bienestar social.

Por otra parte, es necesario reconocer que las necesidades de la sociedad capitalina son cada vez más complejas y en ese sentido, son las Delegaciones del Distrito Federal las instancias encargadas de satisfacerlas o canalizarlas en un primer momento; por lo anterior el fortalecimiento de la capital del país en el plano delegacional resulta de gran envergadura.

Debemos considerar que el hacinamiento, la falta de servicios públicos de calidad y la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen administraciones públicas eficaces como son: servidores públicos capaces y con presupuestos acordes a las atribuciones encomendadas; coadyuva a la generación de un clima social de descontento y frustración entre la sociedad.

De ese modo, pareciera que la ciudadanía del Distrito Federal asocia su (in)capacidad política para participar en lo concerniente a su comunidad con la afiliación o no, a alguna organización vinculada con el gobierno; además, una buena parte de la sociedad capitalina, tiene la percepción de que solo mediante esta afiliación, podrá acceder a mejores condiciones para beneficio personal.

Desafortunadamente éste ideario no está alejado de la realidad y parece haber cierta relación entre la afiliación de organizaciones vinculadas al partido en el poder con una mejora en las capacidades de participación y acceso a mejores bienes y servicios. Sin embargo, la hipótesis anterior no es del todo cierta.

Aunque en muchos casos son los grupos afiliados al partido en el poder quienes participan en “lo público”, debemos considerar que el Distrito Federal es la entidad con mejores niveles de bienestar lo cual, en principio, brinda a la ciudadanía las capacidades básicas para acceder a los mínimos de bienestar lo cual permite, hacer efectivos los derechos y responsabilidades políticas.

En ese sentido, una buena parte de la ciudadanía del Distrito Federal es cada vez más activa, responsable y crítica de las políticas y decisiones públicas. Lo anterior no solo obedece a los índices de bienestar sino también a la existencia de diversas Universidades y opciones educativas, centros de reunión y organización así como lugares de esparcimiento para grupos sociales anteriormente rechazados, como es el caso de las “tribus urbanas” o las personas con preferencias sexuales distintas.

Así, el reclamo y la exigencia ciudadanas por mejores condiciones de diversidad, bienestar y participación ha derivado en acciones públicas para dar cabida a estas voces. La existencia de una Política Social más incluyente que la Federal, leyes a favor de grupos vulnerables, la expansión del sistema de transporte y la creación de entidades como la UACM, dan cuenta de la complejidad del Distrito Federal y la participación cada vez más activa de la ciudadanía.

Pese a que ha habido diversas reformas que han consolidado a la capital del país otorgándole tanto autonomía política como administrativa, es necesario reconocer que el ámbito delegacional se encuentra descuidado y rebasado por las crecientes demandas y necesidades sociales.

Aparentemente, las Delegaciones se han fortalecido pues se les han otorgado mayores atribuciones, no obstante, no ocurre lo mismo con la asignación de los medios (humanos, materiales y financieros). Por ello, las Delegaciones se ven imposibilitadas de costear, desde su propia administración, los servicios públicos que les son designados.

Por esas razones, ni las Delegaciones ni los Municipios pueden participar activamente en su desarrollo ni enfrentar los problemas que aquejan a su ciudadanía; además, la tradición centralista no solamente federal sino estatal, ha impedido el desarrollo de las capacidades locales y ha fomentado la dependencia e inoperancia de dichos órdenes. En términos reales, los Jefes Delegacionales no ejercen contrapesos al Jefe de Gobierno y sin embargo, es en el ámbito local donde las demandas son más apremiantes y donde las externalidades negativas tienen un mayor impacto.

Para contrarrestar lo anterior, consideramos que es necesario descentralizar funciones y recursos hacia las Delegaciones pero bajo el entendido de que se tiene que avanzar hacia el fortalecimiento y modernización integral de las

estructuras Delegacionales, ello se lograría a partir de una segunda etapa, en donde las Delegaciones funcionaran como los Municipios.

La propuesta enunciada se sustenta en que, como mencionamos a lo largo de este trabajo, las Delegaciones tienen funciones similares a los Municipios además de que fungen como el espacio en donde se registra la vida cotidiana, se prestan los servicios públicos y es la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía; no obstante, en contraste con esto, no reciben recursos por participaciones federales lo que un Municipio si puede hacer.

Así, como hemos venido mencionando, consideramos que el desarrollo debe ser de abajo hacia arriba pues son el Municipio y la Delegación los órganos que conocen a ciencia cierta las necesidades de su comunidad; el centralismo trata de homogeneizar lo heterogéneo y plantea mismas dinámicas para contextos diferentes por lo que urge comenzar con acciones en pro del desarrollo local.

Para llevar a cabo lo anterior, hemos generado algunas propuestas:

a) Mayores Facultades y Autonomía con Mayores Recursos.

Comúnmente se tiene la idea de que el Distrito Federal, al ser la Capital del país y el Estado con mejores índices de desarrollo, recibe más dinero que otras Entidades; no obstante, la realidad es que el Distrito Federal es el Estado que menos recibe presupuesto por vía Participaciones Federales¹⁷⁷ y es de ese sistema, de donde mayormente dependen sus ingresos.

“El Distrito Federal aporta alrededor de un 23% del PIB global, principalmente porque aquí se localizan aún importantes actividades de la industria manufacturera y de los servicios de la producción y porque muchas empresas tienen aquí su domicilio fiscal, aunque su producción se localice en otro territorio. De igual forma, absorbe una proporción similar de la inversión pública federal, a lo que se agregan las transferencias de recursos que se dan entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, además de los recursos extraordinarios que se obtienen a través de la deuda y que sirven para financiar obras en la ciudad, etcétera. Lo fundamental es señalar que

¹⁷⁷ 78.4 millones de pesos, la distribución de recursos mas baja para las entidades federativas. Presupuesto de Egresos de la Federación, 2011.

mientras no exista transparencia en las cuentas de la nación, y de cada nivel de gobierno, perdurará la idea de que el Distrito Federal se beneficia por encima de lo que corresponde en el pacto federal, idea que alimenta el resentimiento de la provincia a la capital.”¹⁷⁸

Por otra parte, y a diferencia de las Delegaciones, los Municipios reciben ingresos por medio de Participaciones Federales y Transferencias de los Estados, además de que pueden recaudar impuestos por medio del Predial y de contribuciones por la prestación de los servicios públicos. Las Delegaciones en cambio, solo reciben recursos presupuestados por el Gobierno del Distrito Federal previamente aprobados por la Asamblea Legislativa además de algunos autogenerados.

Es necesario reconocer que otorgar mayores atribuciones, requiere otorgar también mayores recursos pues ello es un principio de coherencia lógico entre lo que se desea lograr y los medios otorgados.

Por ende, consideramos que se requieren mayores facultades para la recaudación de impuestos con base en las características propias de las Delegaciones; para lo anterior es necesaria una reforma fiscal que permita la recaudación de impuestos delegacionales.

De ese modo, los Gobiernos Delegacionales se harían responsables del gasto con base en sus necesidades y demandas sociales y la comunidad vería más cercana la posibilidad de incidir en su orientación.

b) Cooperación Metropolitana.

Como hemos planteado en este estudio, consideramos necesario trabajar bajo una relación de coordinación entre órdenes y no bajo el principio de subordinación de niveles de gobierno. Lo anterior se llevará a cabo en la medida en que aumente la capacidad de los Gobiernos Estatales para el establecimiento de acuerdos

¹⁷⁸ Ziccardi, Óp. Cit., p. 76.

regionales y se generen acciones para el fortalecimiento de las Relaciones Intergubernamentales entre las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

En ese sentido, consideramos que es necesaria una colaboración recíproca en áreas y responsabilidades comunes de Gobierno siguiendo el principio de unidad nacional y respetando las políticas de cada Estado; no se trata de “echarse la bolita” sino de cooperar intergubernamentalmente para brindar mejores servicios públicos y fortalecer a los gobiernos locales.

Por otra parte, “el crecimiento irregular de la mancha urbana de la ciudad de México, la expulsión de los sectores populares hacia la periferia y la descentralización industrial hacia los municipios conurbados han desplazado los conflictos más agudos de la ciudad hacia el Estado de México, cuyo impacto repercute en toda el área metropolitana”.¹⁷⁹

Bien es cierto que se han creado instancias de coordinación entre el Distrito Federal y el Estado de México para resolver problemas comunes de transporte, uso de suelo etc. sin embargo, tales acciones han demostrado su inoperancia, debido, en mayor medida, a las limitaciones de las que carece el Distrito Federal pues dichos acuerdos se realizan entre dos órganos jurídicos completamente distintos: el Estado de México, como Estado Federado y el Distrito Federal como híbrido.

Lo mismo ocurre en el plano local puesto que es posible efectuar acuerdos metropolitanos entre Municipios pero no entre Delegaciones y Municipios, ni siquiera entre Delegaciones. Como dijimos, la cooperación debe plantearse en términos horizontales, es decir entre Delegaciones y Municipios que integran la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y entre las propias Delegaciones que integran al Distrito Federal.

¹⁷⁹ Tomás B. Goyeneche Sánchez, “Análisis de la actual forma de gobierno del Distrito Federal y propuesta para su reforma política-administrativa”, en INAP, *Gobierno y Administración Metropolitana*, Revista de Administración Pública No. 83, México, 1992, p. 44.

c) Aumento en el periodo de Gobierno.

Aumentar el periodo de Gobierno Delegacional de 3 a 4 o 6 años permitiría, en un inicio, continuar con los trabajos iniciados en cuanto a obras, planes y proyectos, además de que contribuiría a lograr una relación más duradera con el Jefe de Gobierno y con la propia sociedad.

En un segundo término, contar con un mayor periodo de gobierno, brindaría una buena oportunidad para comenzar los trabajos de profesionalización de los servidores públicos y mejora de los servicios públicos delegacionales lo cual sería un factor de decisión ciudadana clave para la permanencia del Partido Político Gobernante.

El Estado de Coahuila ha iniciado esos trabajos, pues el periodo de Gobierno del Presidente Municipal es de 4 años. Lo anterior representa un primer antecedente para el establecimiento de un nuevo periodo de Gobierno para los Municipios y para las Delegaciones a nivel Nacional además de que hace manifiesta la posibilidad de contar con normas espaciales sin atentar contra el Federalismo.

Al igual que Coahuila, el Distrito Federal ha avanzado hacia el establecimiento de normas locales específicas que fortalecen el federalismo; la despenalización del aborto y la legalización de matrimonios entre personas del mismo sexo contribuyen a la consolidación del principio federal de la existencia de normas con validez espacial limitada, mismas que en ningún momento atentan contra el pacto federal.

d) Profesionalización de la Administración Pública.

Como mencionamos anteriormente en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal es el Jefe Delegacional quien designa a sus colaboradores, es decir, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento. A la par de esos funcionarios, las Delegaciones también cuentan con un conjunto

de servidores públicos de “base” encargados de llevar a cabo la prestación de los servicios públicos delegacionales.

A pesar de ese numeroso cuerpo de trabajadores, solo los funcionarios de altos mandos se distinguen por estar capacitados para la realización de funciones de alta responsabilidad. Por su parte, el Personal Administrativo o Técnico Operativo de Base suele no estar suficientemente capacitado, ni motivado, para la realización de las funciones encomendadas.

La mayoría del personal de base de la Delegación, percibe muy bajos salarios y carece de formación para el ejercicio de los puestos que ocupan por lo que la responsabilidad del ejercicio público solo se considera para los altos mandos. Además, generalmente se percibe a este personal como un “mal necesario” o como un factor con el que hay que lidiar para llevar a cabo los proyectos de cada área. No obstante, es necesario tomar en cuenta que las características que han formado la personalidad del personal de base, obedecen a factores histórico-sociales propios de un régimen político particular.

Con el propósito de mantener la “paz social”, los gobiernos anteriores cedieron múltiples concesiones a los sindicatos, quienes a su vez, perdieron su autonomía y su capacidad de negociación, sacrificando también la productividad y los salarios a cambio de un cúmulo de prestaciones laborales.

Por lo anterior, es necesario considerar las características que anteceden el comportamiento del personal de base y revertir el proceso de pasividad. En ese sentido, es imperativo fortalecer las capacidades de los servidores públicos de base, pues son ellos, quienes en primera instancia tienen contacto con la ciudadanía y en su papel de Servidores Públicos, fungen como representantes del Gobierno.

Para ello resulta primeramente necesario que las autoridades reconozcan la labor y el papel de los trabajadores de base como servidores públicos para posteriormente poder concientizar a este personal sobre sus responsabilidades para con la sociedad; también es un hecho que se requiere mejorar sus condiciones laborales y sus ingresos netos, lo cual, sabemos, no depende de la voluntad de cada área.

La instauración de una reforma laboral que brinde mejores condiciones a los trabajadores no depende de las Administraciones Públicas locales, sin embargo, es urgente que estas instancias reconozcan que no se puede hablar del fortalecimiento de las estructuras e Instituciones Delegacionales, si ello no va acompañado de actividades de desarrollo del personal, mismas que deben ser extensivas para todas las Entidades de la República puesto que este problema, no es exclusivo de las Delegaciones ni del Distrito Federal.

e) Nuevo Régimen Constitucional.

La única alternativa que la Constitución ofrece para que el Distrito Federal pueda constituirse como un Estado Federado es el cambio de residencia de los Poderes de la Unión¹⁸⁰, lo cual, en términos reales, es poco factible.

No obstante, muchos países con sistemas federales, han resuelto el problema de la capital o el “territorio federal” de distintos modos y consideramos que nuestro país, debe avanzar hacia la creación de gobiernos locales con plena autonomía acorde a los principios del federalismo.

La Capital mexicana no debe ser vista como centro de estrategia político electoral sino como un Estado integrante de la Federación cuyo fortalecimiento beneficiará en primera instancia a los ciudadanos.

¹⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 44.

Asimismo, las características propias de cada Delegación deben necesariamente repercutir en su condición jurídico-política, es decir, que no puede haber una misma legislación que norme a todas las delegaciones cuando estas son profundamente distintas entre sí, baste solamente comparara a Iztapalapa con Benito Juárez.

Por último, es necesario entender que el Federalismo no se logrará con el otorgamiento de más funciones o facultades por parte de los Gobiernos Centrales sino con actitudes políticas, medios económicos y acciones ciudadanas fuertes que en términos cualitativos reivindiquen la importancia de contar con Administraciones Públicas locales consolidadas.

En la medida que se fortalezcan el Federalismo y la Descentralización, se podrán otorgar mayores facultades a las Delegaciones y al propio Distrito Federal; no obstante, como analizamos en este trabajo, aunque las bases están sentadas, los avances son muy lentos, por lo que consideramos que el Distrito Federal, al ser el centro económico, político y social más importante del país, debe abanderar las reformas y ser pionero en la lucha contra el centralismo, acciones que sin duda, no podrán llevarse a cabo sin un ejercicio de descentralización local previo y una participación activa y comprometida de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Castelazo, José R., *Administración Pública. Una Visión de Estado*, INAP, México, 2007.

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, Edición 16, México, 2002.

Cordera, Rolando [Coord.], *Presente y Perspectivas*, Serie: Historia Crítica de las modernizaciones en México, México, Fondo de Cultura Económica, 2009

Covián Andrade, Miguel, *El Distrito Federal en el Sistema Constitucional Mexicano*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, México, 2004.

Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo del Distrito Federal*, Colección Mexicana de Derecho Administrativo Porrúa UNAM, México, 2009.

-----, *Servicios Públicos Municipales*, INAP-UNAM-IIJ, México, 2002.

Fernández Santillán, José, et.al., *Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia 1, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

Gobierno del Distrito Federal, *Lo que todo buen chilango debe saber de la ciudad de México*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2006.

Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1989.

Hamilton, A., et. al., *El Federalista*, FCE, México, 1994.

INAP, *Guías Técnicas Municipales*, INAP, México, 2009

-----, *Seminario Internacional: La Administración Pública y el Federalismo: Un Ejercicio Comparado*, INAP, Serie Praxis 128, México 2009.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Grandes clásicos del Derecho Vol. II, Oxford University press México, 1999.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Ed. Nacional, México 1959.

Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración Pública Estatal y Municipal de México*, México, INAP, 1992.

Pérez Correa, Fernando, *Temas del Federalismo*, UNAM-FCPyS, México, 2003.

Rousseau, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Ed. Tomo, México.

Ruiz Serrano, Juan Luis, *La Reforma del Federalismo Fiscal en México: Retos y Perspectivas*, Tesis de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2004.

Sánchez González, Jose Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Porrúa, México, 1985.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1970.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1984.

REVISTAS

INAP, *Revista de Administración Pública. Antología*, México, Febrero de 1983.

-----, *Revista de Administración Pública No. 83. Gobierno y Administración Metropolitana*, México, 1992.

-----, *Revista de Administración Pública No. 115. Dimensiones Emergentes de la Función Pública*, INAP, México, Enero-Abril 2008.

HEMEROGRAFÍA

Periódico el Universal, Martes 4 de Enero de 2011. Sección Estados. Nota: "Bacalar, a días de lograr su autonomía municipal" por Silvia Hernández.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

<http://www.conago.org.mx/>

<http://www.forosfyd.conago.org.mx>

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.