



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LA TRANSICIÓN DE LA CIUDAD DE  
MÉXICO EN SU ORGANIZACIÓN  
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

T E S I S

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

PRESENTA:

JOSÉ ANTONIO PATIÑO PASTRANA

ASESOR DE LA TESIS:

DR. VÍCTOR MANUEL NÁJERA DE LA TORRE

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO

NOVIEMBRE 2015





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.



*Con entera dedicación para:*

*Mi amada Trucha, desde el fondo de mi corazón todo el agradecimiento. Gracias por tus palabras, inspiración, persistencia, motivación, conocimiento, paciencia y amor. Este logro es tuyo también. Oma Et.*

*Mi familia, a mi padres por su constante esfuerzo de años para que pudiera llegar este momento. Gracias también a las Pastrana por todas sus enseñanzas y cariño.*

*Mi asesor y jurado: Dr. Víctor Manuel Nájera de la Torre, Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate, Dra. María de Jesús Alejandro Quiroz, Lic. Fabiola Correa Jiménez, y Mtro. Enrique García Martínez, por su confianza y amistad.*

*El grupo 21 y amigos, Sarahí, Carlos, Jaz, Luis, Tere, Jácome, Anita, Ángel, Clau, y varios más. Por supuesto, gracias también a mi familia “panadera” por darle un sentido distinto a mi vida. Gracias a todos por su amistad, las charlas, el apoyo, las reuniones y tantas experiencias juntos.*

*El Dr. Ricardo Uvalle y equipo del CEAP, mi agradecimiento infinito por darle significado al trabajo en equipo y por su apoyo en todo momento.*

*La FCPyS, la casa que ha representado mis mayores retos y la oportunidad de servir. Ser parte del Consejo Técnico es sin duda una experiencia que jamás olvidaré. Mi agradecimiento a quienes lo hicieron posible.*

*La UNAM, llevaré siempre con orgullo tus colores. No es más que un hasta luego, tus aulas me esperan de nuevo para juntos gritar ¡Goya!*

*Mi hermoso México, gracias por permitirme ser hijo tuyo, me esforzaré siempre por representarte dignamente.*



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN _____	11
1. LA CIUDAD DE MÉXICO: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE SU ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA _____	19
1.1. La Administración Pública Contemporánea: Rumbo a la Gobernanza _	19
1.1.1. El Estado _____	19
1.1.2. ¿Qué es la Administración Pública? _____	22
1.1.3. De la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza _____	25
1.1.4. La Gobernanza para los gobiernos locales _____	31
1.2. Reformar el gobierno para lograr la Gobernanza _____	33
1.2.1. La Reforma del Estado _____	34
1.2.2. Modernización administrativa y descentralización _____	37
1.2.3. La proximidad con el ciudadano _____	38
1.3. ¿Ciudad de México o Distrito Federal? Un problema conceptual _____	41
1.3.1. México _____	49
1.3.2. Ciudad de México _____	51
1.3.3. Distrito Federal _____	53
1.3.4. Consideraciones _____	55
1.4. La Ciudad de México, una metrópoli en expansión _____	56
1.4.1. La Ciudad de México, metrópoli centro de la megalópolis _____	57
1.4.2. La Zona Metropolitana del Valle de México _____	61
1.5. ¿La Ciudad de México tiene Constitución? _____	63
1.5.1. Constitución Política Estatal _____	65
1.5.2. Estatuto de Gobierno _____	65
1.6. La organización del gobierno en la Ciudad de México _____	67
1.6.1. La división de poderes en los gobiernos locales _____	67
1.6.2. El órgano ejecutivo: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ____	69

1.6.2.1. □ La Administración Pública en la Ciudad de México _____	71
1.6.3. □ El órgano legislativo: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal _____	72
1.6.4. □ El órgano judicial: El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal _____	73
1.7. □ Las demarcaciones territoriales y su organización _____	74
1.7.1. □ El Municipio en México _____	74
1.7.2. □ Las delegaciones políticas _____	76
1.7.3. □ La jefatura delegacional _____	77
1.8. □ Conclusiones _____	79
2. □ ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO _____	81
2.1. □ La Ciudad y su contexto fisiográfico _____	81
2.2. □ Fundación de la Ciudad de México-Tenochtitlan (1,000 a.C. – 1325 d.C.) _____	83
2.3. □ La urbe prehispánica (1325-1521) _____	86
2.4. □ La Ciudad ante la conquista y la transición al nuevo régimen (1519-1535) _____	90
2.5. □ La Ciudad de los Palacios: El virreinato novohispano (1535-1800) _____	97
2.6. □ La Independencia de México y el surgimiento del Distrito Federal (1800- 1824) _____	104
2.6.1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos _____	108
2.7. □ El México del Siglo XIX (1824-1890) _____	114
2.7.1. □ La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos _____	117
2.8. □ De la Ciudad Barroca a la Ciudad Moderna: El porfiriato (1890-1917) _____	122
2.9. □ La Constitución de 1917 y la Ciudad de la postrevolución (1917-1926) _____	125
2.10. □ Del Ayuntamiento al Departamento (1926-1970) _____	129

2.11. La última división territorial y la apertura a la participación ciudadana (1970-1980)	133
2.12. Conclusiones	135
<b>3. EN BUSCA DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO:</b>	
LA REFORMA POLÍTICA PERMANENTE	137
3.1. La Reforma Política de 1977: La LFOPPE y el inicio de la apertura democrática	137
3.2. La Reforma Política de 1987: La Asamblea de Representantes del Distrito Federal	140
3.3. La Reforma Política de 1990: El primer paso, las audiencias públicas	145
3.4. La Reforma Política de 1993: El Plebiscito y la transición por etapas	149
3.5. La Reforma Política de 1996: El Gobierno del Distrito Federal y la elección directa de sus autoridades	155
3.6. La Constitución Política de la Ciudad de México, propuestas de Reforma Política para el Distrito Federal	161
3.7. Conclusiones	171
<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	173
<b>APÉNDICES</b>	177
Apéndice 1 - Contenido de la Reforma Política de 1987	177
Apéndice 2 - Contenido de la Reforma Política de 1990	181
Apéndice 3 - Contenido de la Reforma Política de 1993	182
Apéndice 4 - Contenido de la Reforma Política de 1996	190
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	203





*Hay ideas perdurables, capaces de resistir aún la destrucción de la cultura en la que nacieron y se nutrieron. Cuando los hombres que labraron la tierra y construyeron la Ciudad han desaparecido, y cuando esta misma yace bajo los cimientos de la metrópoli que construyeron los conquistadores, los símbolos siguen viviendo y nos transmiten, hoy, como antaño, sus enseñanzas.*

Alfonso Caso, "El águila y el nopal".



## - INTRODUCCIÓN -

La Ciudad de México es el espacio territorial, urbano, social, político, económico y cultural que está en boca de todos los mexicanos.<sup>1</sup> La mayoría de ellos establecen relaciones con Ciudad: para habitarla, visitarla durante vacaciones, realizar en esta algún trámite, o a conocer lo que ocurre en ella a través de las noticias. Pocas veces se recuerda que tiene un gobierno propio, pero cuando se hace, es para hacer referencia al mal trabajo que se realiza; poco se habla de cómo hacer de esta Ciudad, un mejor lugar a partir de una reforma integral a su forma de organización.

Esta investigación busca comprender la transición de la Ciudad de México en su organización político-administrativa así como los procesos que se vislumbran en el ámbito político. La posible creación de un nuevo estado bajo la dualidad de la autonomía propia de un estado libre y soberano, pero siendo sede de los Poderes de la Unión, genera una incertidumbre que es posible disipar con el estudio profundo de las instituciones de gobierno de la Ciudad.

A partir de la teoría de la Administración Pública (AP)<sup>2</sup> y del estudio de sus nuevos enfoques como el de la Nueva Gestión Pública (NGP)<sup>3</sup> y la Gobernanza, se estudiarán los procesos de reorganización que el Estado ha requerido en aras de modernizar sus estructuras y adaptarlas a las nuevas funciones que los tiempos le han obligado. Asimismo, bajo el mismo enfoque de Gobernanza, realizar algunas propuestas para una nueva forma de organización político-administrativa para la Ciudad de México. El estudio particular de la

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo cuando se escriba Ciudad se hará para referirse a la Ciudad de México. Cuando se trate de otra se especificará.

<sup>2</sup> Las siguientes menciones que se hagan a la Administración Pública se harán indistintamente también con la abreviación AP.

<sup>3</sup> En los siguientes párrafos, al encontrar la abreviación NGP será para referirnos a la Nueva Gestión Pública.

Administración Pública contemporánea se vuelve necesario para entender la razón de ser de la llamada Reforma del Estado, de ahí que los análisis hechos a los enfoques teóricos planteados por Ricardo Uvalle<sup>4</sup> y Luis F. Aguilar<sup>5</sup> se vuelven particularmente importantes para contextualizar y encausar los nuevos objetivos de la Administración Pública bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza. Adicionalmente, Ignacio Pichardo<sup>6</sup> ofrece una perspectiva integral de la razón de ser y objetivos de la Reforma del Estado, como antecedente para la reforma administrativa, educativa, política, entre otras que en la actualidad se mencionan.

Asimismo, es necesario establecer una conceptualización particular para la Ciudad. Su situación *sui generis* le genera condiciones en las que muchos conceptos requieren de precisiones, pues emanan de diversas disciplinas de las cuales la Administración Pública se auxilia para lograr una multidisciplinariedad propia de las Ciencias Sociales. Para ello se utilizaron diversos enfoques y autores.

La pregunta rectora de esta investigación es: ¿cuáles son las tendencias en la organización político-administrativa de la Ciudad de México partiendo del enfoque de la Gobernanza, la historia administrativa y la reforma política? Esta pregunta se responderá al tenor de la siguiente hipótesis: Las tendencias en la organización político-administrativa de la Ciudad de México, partiendo del enfoque de la Gobernanza, la historia administrativa y la reforma política, buscan una mayor descentralización y distribución de facultades en beneficio de los ciudadanos, debido a que existe un proceso de legitimación del Estado que para

---

<sup>4</sup> Ricardo Uvalle Berrones, "Nueva visión de la Administración Pública contemporánea: El lenguaje ortodoxo, el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la Gobernanza democrática." en *La Administración Pública en el Debate Contemporáneo de las Ciencias Sociales* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015)

<sup>5</sup> Luis F Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006)

<sup>6</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, *Modernización administrativa: propuesta para una reforma inaplazable* (Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004)

su fortalecimiento requiere de reformas estructurales que mejoren las capacidades administrativas del gobierno y su relación con el ciudadano.

Para resolver la pregunta general de la investigación se han dispuesto tres capítulos distribuidos de la siguiente manera. El primer capítulo titulado “La Ciudad de México: Marco teórico conceptual de su organización político-administrativa” se regirá bajo la pregunta: ¿cuál es la importancia de tener una conceptualización definida desde la Administración Pública contemporánea para explicar aspectos relacionados con la Ciudad de México? La hipótesis particular del primer capítulo es: La importancia de tener una conceptualización definida desde la Administración Pública contemporánea para explicar aspectos relacionados con la Ciudad de México radica en elaborar un modelo teórico conceptual para comprender la naturaleza *sui generis* y compleja de este ente administrativo, debido a que actualmente muestra tanto limitaciones (en su organización y distribución de facultades) como posibilidades de un mayor desarrollo (autonomía presupuestal, órganos delegacionales autónomos y gestión política eficaz).

El segundo capítulo titulado “Antecedentes históricos de la organización político-administrativa de la Ciudad de México” se regirá bajo la pregunta: ¿cuál es la importancia de estudiar históricamente los modelos de la organización político-administrativa de la Ciudad de México? La hipótesis particular del segundo capítulo es: La importancia de estudiar históricamente los modelos de la organización político-administrativa de la Ciudad de México sirve para delimitar los antecedentes sobre los procesos de transformación vividos desde su fundación hasta 1970, debido a que su estudio permitirá contextualizar los debates actuales sobre la reforma política de la Ciudad.

El tercer capítulo titulado “En busca de la democratización de la Ciudad de México: La Reforma Política Permanente” se regirá bajo la pregunta: ¿cuál es la tendencia en la organización político-administrativa de la Ciudad de México a partir de las reformas políticas realizadas en 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996? La

hipótesis particular del tercer capítulo es: La tendencia en la organización político-administrativa de la Ciudad de México a partir de las reformas políticas realizadas en 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996 es fundar una entidad federativa, libre y soberana, debido a que para lograr un proceso de legitimación del Estado es necesario implementar un enfoque de Gobernanza que permita una organización local con mayor funcionalidad administrativa y de mayor inclusión ciudadana.

La Ciudad de México ha sido objeto de estudio desde diversas perspectivas y disciplinas, tales como los movimientos sociales y la participación ciudadana,<sup>7</sup> los aspectos generales de la Ciudad,<sup>8</sup> los antecedentes electorales y las características territoriales y demográficas<sup>9</sup> entre otros temas. Existen instituciones como el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México destinada al estudio de la Ciudad y desde su creación en 1994 se ha dado a la tarea de generar nuevos conocimientos sobre políticas públicas urbanas y territoriales, en particular para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.<sup>10</sup> A su vez, en algunas ocasiones el PUEC ha asesorado a las instituciones gubernamentales de la Ciudad en algunas materias.

Sin embargo, existe un tema específico, el de la historia política y administrativa de la Ciudad, sobre el cual no existen suficientes documentos que profundicen su estudio, aunque sí es posible encontrar textos académicos breves e información al respecto que se encuentra de manera dispersa a lo largo de

---

<sup>7</sup> John M. Ackerman, et al, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal* (Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006)

<sup>8</sup> Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal: Sociedad, economía, política y cultura*. (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2005)

<sup>9</sup> María Eugenia Negrete Salas, *El centro de México: evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional* (Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2008)

<sup>10</sup> Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, UNAM, "Quiénes somos," consultado el 5 de octubre de 2015. <http://www.puec.unam.mx/news/2013-05-17-11-50-30>

diversas publicaciones especialmente en la literatura jurídica. Existen investigaciones académicas tales como tesis y artículos científicos, así como publicaciones editoriales que abordan aspectos puntuales, periodos históricos específicos u opiniones sobre reformas legislativas. Por ejemplo, el libro titulado *El Distrito Federal en el Sistema Constitucional Mexicano* donde se diserta sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal.<sup>11</sup> Otro ejemplo son los artículos publicados en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, dichas investigaciones y el análisis de las iniciativas y leyes aplicables serán las bases para la revisión teórica y contextual de las reformas actuales que se plantean en este trabajo.

Existen algunos documentos que por su amplitud serán muy útiles para esta investigación. Tal es el caso del libro que El Colegio de México publicó llamado *Historia Política de la Ciudad de México* el cual abarca un periodo más amplio, con lo cual profundiza más sobre la historia de la Ciudad.<sup>12</sup> No obstante, a diferencia de dicha investigación cuyo punto de vista es el político, para la presente tesis, se tomará en cuenta el enfoque de la Administración Pública. El libro *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención* es una excelente narración de la historia político-administrativa de la Ciudad en específico desde la creación del Distrito Federal en 1824 y hasta la última reforma de 1996.<sup>13</sup> Empero, como su nombre lo indica, sólo abarca el periodo de existencia del Distrito Federal sin abordar el periodo previo ni las perspectivas a futuro. Un tercer libro consultado es *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, el cual realiza un estudio más minucioso de la Administración Pública en

---

<sup>11</sup> Miguel Covián Andrade, *El Distrito Federal en el Sistema Constitucional Mexicano* (Ciudad de México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, 2004)

<sup>12</sup> Ariel Rodríguez Kuri, editor, *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)* (Ciudad de México: El Colegio de México. 2012)

<sup>13</sup> Regina Hernández Franyuti, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994* (Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 2008)



el Distrito Federal y sus antecedentes más remotos.<sup>14</sup> Sin embargo, fue publicado en los tiempos previos a las reformas de 1987 y por tanto, el análisis describe al extinto Departamento del Distrito Federal.

La reciente ola reformatora que ha vivido el marco jurídico de la urbe en conjunto con los antecedentes históricos, políticos y administrativos es un aspecto poco estudiado en su totalidad. En razón de lo anterior, esta investigación realizará una revisión que profundice en el tema político de la Ciudad, pero bajo el enfoque de la Administración Pública contemporánea.

La metodología empleada en esta investigación será a partir de tres capítulos. En el primero se abordarán los paradigmas de la teoría de la Administración Pública contemporánea bajo los nuevos enfoques de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza para que, en complemento con los conceptos de diversas disciplinas estrechamente relacionadas con la AP, se genere un marco teórico conceptual adecuado para la Ciudad de México. Bajo estos preceptos, se hablará de la problemática conceptual cuando se refiere a la Ciudad de México o al Distrito Federal, lo cual debe ser abordado bajo la perspectiva de la naturaleza jurídica *sui generis* y desde las consideraciones urbano-sociológicas de la urbe. Asimismo, en el capítulo primero se abordarán conceptos como, metrópoli, megalópolis y zona metropolitana para entender la relación de la Ciudad con las comunidades cercanas que son parte del mismo espacio territorial del Valle de México, así como la forma de gobierno propia de la Ciudad y de las demarcaciones territoriales de la misma.

En el segundo capítulo, se hará un recorrido por la historia política y administrativa de la Ciudad, desde su fundación hasta 1970, haciendo hincapié en los distintos modelos que fueron usados para la organización de las instituciones políticas encargadas del gobierno y las administrativas encargadas de la solución

---

<sup>14</sup> Sergio Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, (Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1985) [en línea] Consultado el 6 de julio de 2014. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1688>

de problemas inherentes a la vida cotidiana de la Ciudad. Finalmente, en el tercer apartado aplicando el modelo teórico de la Administración Pública contemporánea, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza se analizarán los cambios que se han hecho en el marco jurídico de la Ciudad; en particular, aquellos que han impactado y modificado la organización política y administrativa de la ciudad a partir de la llamada Reforma del Estado iniciada en 1977 y después refrendada con las reformas de 1987, 1990, 1993 y 1996. Posteriormente se realizará un esbozo de la próxima reforma política de la Ciudad de México, a partir de las propuestas vertidas en esta investigación.

Este estudio no pretende abusar de la revisión normativa y por lo tanto, no se profundiza en el estudio desde el enfoque jurídico ni se diserta bajo esos aspectos. Como el título lo menciona, el enfoque dado a la presente investigación es desde la Ciencia Política y la Administración Pública, por tanto, se abunda más bajo esa perspectiva. Otra limitación que es importante de mencionar atañe al objetivo de esta investigación que no pretende estudiar la Ciudad desde el urbanismo o la sociología, por lo tanto no se encontrará demasiado sobre estos enfoques en este documento. El presente estudio servirá a todos aquellos estudiosos del desarrollo político y administrativo de las metrópolis y en particular de la Ciudad de México. Será útil para quienes lo hagan desde el enfoque histórico, político, administrativo y jurídico. Aquellos servidores públicos, electos y designados que en el futuro se encuentren involucrados en la discusión de la transición del Distrito Federal en el estado número treinta y dos, encontrarán en este documento un análisis de fácil comprensión y suficiente amplitud para conocer la razón de ser del actual estado *sui generis* de la Ciudad. En particular se busca distinguir el futuro que deberá tener la administración de la urbe que enfrenta grandes retos y requiere de profesionales dispuestos a diseñar un marco organizacional eficiente para la metrópoli.



## - CAPÍTULO 1 -

### **LA CIUDAD DE MÉXICO: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE SU ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

El objetivo particular de este capítulo será conceptualizar desde la Administración Pública contemporánea los aspectos relacionados con la Ciudad de México para elaborar un modelo teórico conceptual. En este estudio, se tomará en consideración que actualmente el gobierno de la Ciudad muestra tanto limitaciones (en su organización y distribución de facultades) como posibilidades de un mayor desarrollo (autonomía presupuestal, órganos delegacionales autónomos y gestión política eficaz).

#### **1.1. La Administración Pública Contemporánea: Rumbo a la Gobernanza**

Desde sus inicios, el ser humano se ha organizado para el logro de sus fines, muestra de esto son los clanes vistos como grupos de familias que se establecían de manera cercana y distribuían las tareas. En la medida en que la población crece, se volvió necesario encontrar mejores maneras de organización que involucraran a más personas y que establecieran rangos de autoridad, para que inclusive se establecieran interrelaciones entre diversas comunidades. En este apartado se verá cómo surge la ciencia de la Administración Pública y hacia dónde se dirige en la actualidad.

##### **1.1.1. El Estado**

Para el vocabulario común del ciudadano las palabras Estado, gobierno y Administración Pública a simple vista pudieran usarse como sinónimos. No

obstante, para el estudio de la Administración Pública y la presente investigación es menester hacer la precisión de que son elementos sumamente relacionados, pero no por ello son conceptos equiparables. La historia de la humanidad da como antecedente más remoto la existencia de conjuntos de habitantes asentados en un determinado territorio, a eso se le llama población, cuya relación surge del simple hecho de la convivencia.<sup>15</sup> Ahora bien, cuando la relación entre las personas del grupo no deriva sólo de la convivencia, sino que existen otros elementos de carácter sociológico, histórico, religioso o económico, se está en presencia de una nación.<sup>16</sup>

Definir al Estado no es sencillo puesto que existen distintas teorías al respecto. Sin embargo, para efectos de la presente investigación se pretende identificar los elementos que lo componen puesto que la Administración Pública es parte del Estado. El destacado constitucionalista mexicano, Ignacio Burgoa, menciona al respecto del Estado:

“En el estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno.”<sup>17</sup>

De lo anterior se puede deducir que Estado es la integración general de una población asentada en un territorio que ha decidido organizarse por sus lazos de comunidad y que además, han establecido un orden jurídico e instituciones para normar su convivencia. De manera genérica pueden identificarse tres elementos del Estado: población, territorio y poderes públicos.<sup>18</sup> Se entiende como población a un “conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio

---

<sup>15</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano* (Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2013), p. 37.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>18</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México, volumen I* (Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002), p. 19.

determinado, vinculados por ciertos lazos de convivencia.”<sup>19</sup> El territorio se define de la siguiente manera: “elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder.”<sup>20</sup> El tercer elemento del Estado, el poder público se define como “el poder resultante del concurso de actividades recíprocas reglamentadas por el orden normativo; la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines.”<sup>21</sup> El poder público se asocia directamente con el concepto de soberanía, la cual se entiende bajo los principios de independencia y supremacía, el primero frente a otros Estados y el segundo que simboliza el máximo poder dentro del Estado.

La norma máxima de un Estado, en este caso el mexicano, es la Constitución entendida como Ley Fundamental y base del sistema jurídico del Estado.<sup>22</sup> El poder público tiene su fundamentación en la Constitución, la cual establece los órganos de ese poder público entre los que se encuentra la Administración Pública. La Constitución consta de dos partes, la dogmática y la orgánica; los fundamentos constitucionales de la Administración Pública mexicana se encuentran en la parte orgánica de la Constitución. Los cuatro principios que rigen la forma de organización del Estado en México son de un sistema republicano, democrático, representativo y federal de conformidad con lo que se establece en el artículo 40 de la Constitución que al respecto dice:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>23</sup>

La Administración Pública como elemento del poder público del Estado contribuye al logro de sus fines entre los cuales se encuentran: el bienestar de la

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 26.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>22</sup> Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 358.

<sup>23</sup> Orden Jurídico Nacional, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917”, consultado el 7 de junio de 2014. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población, la solución de los problemas nacionales, la satisfacción de necesidades públicas entre otras.<sup>24</sup>

### 1.1.2. ¿Qué es la Administración Pública?

La administración es una ciencia casi tan antigua como el ser humano, los antecedentes más remotos son los *Arthasastras* indios elaborados entre los siglos VI al IV a.C., los cuales se consideran la primera obra escrita sobre la Administración Pública entendida como una disciplina aplicada a los problemas gubernamentales.<sup>25</sup> Más contemporáneo, Charles-Jean Baptiste Bonnin escribió en 1808 su obra *Compendio de los principios de administración* en la cual recopila antiguos conceptos y plantea nuevos aportes a la administración. Por sus contribuciones se le considera el fundador de la moderna ciencia de la administración.<sup>26</sup> Bonnin concibió a la Administración Pública como algo más allá del gobierno, Omar Guerrero lo refiere de la siguiente manera:

La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad. En efecto, las leyes no instituyen la administración, ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la

---

<sup>24</sup> Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 287.

<sup>25</sup> Omar Guerrero Orozco, *Introducción a la Administración Pública* (Ciudad de México: Harla, 1985), pp. 9-11.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 76.

existencia la deben a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles impulso vital en tal o cual dirección.<sup>27</sup>

Visto de esa manera, Bonnin describió la razón de ser de la administración en tanto que, siendo tan natural como forma de organización humana, sus fines son tan amplios como se quiera plantear. Como se mencionó anteriormente, es común tomar como sinónimos las palabras Estado, gobierno y Administración Pública. Al respecto se ha ya especificado y diferenciado al Estado. Luis De la Rosa, habla al respecto de la diferencia entre gobierno y Administración Pública:

Un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia. La Administración Pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización.<sup>28</sup>

Al analizar esta cita se observa lo que Ignacio Burgoa establecía como dos elementos fundadores del Estado. Por un lado, el poder soberano o poder público y; por el otro, el orden jurídico o gobierno, mismos que para facilidad se han agrupado en poder público con ambas vertientes, entendiendo la Administración Pública como la parte ejecutiva de los poderes en que se divide el gobierno. Al respecto Ricardo Uvalle, en su obra el *Gobierno en acción* nos explica esta situación:

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 79.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 276.



El ejecutivo, como supremo depositario de la Administración Pública, es el encargado de unir el Estado y la sociedad, es el "gobierno en acción" y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado.<sup>29</sup>

Dado lo anterior, la Administración Pública se explica como la parte ejecutora de las funciones establecidas en el orden jurídico, mismas que tienen como objeto coadyuvar con los fines del Estado y con la satisfacción de necesidades de la sociedad. Guy Peters, profesor norteamericano nos da una definición muy concreta de lo que a su parecer es la Administración Pública:

1. En cuanto a lo funcional, como el proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales.
2. Como estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar las funciones descritas en 1.<sup>30</sup>

De la anterior definición se desprenden dos elementos, las estructuras gubernamentales y las funciones expresadas en reglas y una interrelación entre ellas, es decir que las decisiones bajo este concepto están delimitadas únicamente por las reglas y no por otros factores. Finalmente, una definición más didáctica nos la da el catedrático Miguel Galindo Camacho, quien define a la Administración Pública como:

La Ciencia de la Administración Pública es una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, buscando siempre que su prestación se lleve a cabo de manera racional a efecto de que los medios e instrumentos de la misma se apliquen de manera idónea para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *El Gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la Administración Pública* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1984), p. 109.

<sup>30</sup> B. Guy Peters, *La política de la burocracia* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2001), p. 68.

<sup>31</sup> Miguel Galindo Camacho, *Teoría de la Administración Pública* (Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2000), p. 6.

El error que fácilmente se comete al hablar de Administración Pública es entenderla meramente como una estructura jurídica determinada y no como una ciencia. Esta última definición hace énfasis precisamente en ello y si bien, del resto de definiciones se toman algunos elementos, esta pudiera acercarse a la más precisa. Sin embargo, es importante hacer una acotación, esta definición es general, se encuentra lejos de nuevas teorías y enfoques.

Al respecto, y dado que esta investigación se sostiene bajo el enfoque de la Gobernanza, se entenderá por Administración Pública contemporánea lo siguiente: Es la ciencia que tiene por objeto la estructura y el proceso administrativo de las decisiones del gobierno del Estado las cuales deben darse en concordancia con los fines plasmados en su Ley fundamental. Siempre en una asociación corresponsable con la sociedad, entendida esta como destinataria y participe de la solución de los problemas públicos.

### **1.1.3. De la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza**

Para el estudio de la Administración Pública contemporánea es necesario partir de una breve revisión histórica que justifica el enfoque actual de la disciplina. En esta tesis se han mencionado ya los antecedentes más remotos de la Administración Pública. Sin embargo, es en el siglo XIX y XX cuando se detona en mayor medida el estudio de la ciencia. Es la sociedad industrial y sus problemas la que determina que teóricos como Taylor y Weber desarrollen el enfoque burocrático, principalmente éste último. Esta teoría establece un énfasis en la estructura, jerarquía, control, autoridad, cadena y unidad de mando, asignación del mérito y centralización entre otros aspectos buscando maximizar las llamadas tres E: eficiencia, economía y efectividad.<sup>32</sup> En este enfoque teórico es posible identificar una visión vertical de la Administración Pública en la que la

---

<sup>32</sup> H. George Frederickson, *Nueva Administración Pública* (Ciudad de México: Noema Editores, 1983), p. 34.

centralización del mando y la ejecución de funciones en la organización es fundamental y la perspectiva social es condescendiente, es decir, la sociedad es destinataria únicamente de los designios del gobierno.

Los años ochenta representaron para el mundo una sacudida: el fin de los gobiernos identificados con el socialismo así como la caída del muro de Berlín, la crisis de la gestión gubernamental en los llamados estados de bienestar en diversos países,<sup>33</sup> el fin de los estados totalitarios en América Latina, y para el caso mexicano, la cada vez mayor crisis de gobernabilidad del partido en el gobierno. Este escenario de crisis fue para muchos teóricos una oportunidad de generar nuevas teorías y poner en entredicho los viejos conceptos, principalmente ante el vaticinio de la ingobernabilidad que podría darse en muchos países ante la incapacidad del Estado por cumplir sus fines.<sup>34</sup>

En los últimos treinta años la Administración Pública ha visto sus peores momentos, en muchos casos ha sido asociada a los errores y vista como el enemigo a vencer, independientemente de las ideologías. El error se vio en el aparato gubernamental del Estado, así lo describe Aguilar Villanueva:

La Administración Pública se ha ganado todos los premios nacionales y mundiales en la ineficacia, negligencia, desperdicio de recursos, mal servicio, irresponsabilidad y resistencia al cambio. Después de su gran auge y esplendor, a compás con el protagonismo del poderoso Estado desarrollador latinoamericano, del que fue su brazo operativo y su principal dispositivo de legitimación política, la AP fue arrastrada por el agotamiento del modelo de desarrollo y por la decadencia del sistema político autoritario que lo sustentaba<sup>35</sup>

Producto de las mencionadas crisis y de la necesidad de recuperar la credibilidad en la Administración Pública es que surgen dos tendencias: la primera orientada en recuperar la capacidad administrativa de la AP y la segunda

---

<sup>33</sup> Ricardo Uvalle, "Nueva visión...", *op. cit.*, p. 58.

<sup>34</sup> Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 60.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 14.

orientada en recuperar la naturaleza pública de la AP.<sup>36</sup> Ante la necesidad de responder ante la crisis del esquema burocrático surge el paradigma posburocrático proclamado por la Nueva Gestión Pública cuyos elementos son la adaptación, calidad, innovación, productividad y la medición.<sup>37</sup> Con la llegada de la Nueva Gestión Pública, la capacidad administrativa de la AP se nutre de elementos provenientes de administración privada, la cual prioriza la descentralización y la disminución del aparato gubernamental en aras de maximizar la eficiencia. Asimismo, sustituye la búsqueda de la equidad y el bienestar social por la visión práctica y con resultados de carácter mercantil.<sup>38</sup>

A finales del siglo XX diversos autores hacen una revisión al nuevo enfoque gerencialista y sus resultados, los cuales no fueron del todo buenos a pesar del ánimo despertado al principio. Al respecto, Ricardo Uvalle nos dice:

Predomina la vigencia del Estado supermercado, entendido como un proveedor de servicios, no del Estado soberano, en un esquema de Gobernanza que favorece el control de la sociedad y el mercado sobre el Estado, pero no en una visión que no favorece el sentido público comunitario sino el sentido individualista y utilitarista.<sup>39</sup>

Después de la crisis de los estados totalitarios identificados por el mando autoritario y vertical, la sociedad buscaba nuevas maneras de gobernar que se distinguieran del pasado. Las nuevas libertades, económicas y políticas de los ciudadanos se han fortalecido y buscan un esquema en el que se logren los objetivos del desarrollo económico y social, evitando que suceda nuevamente una crisis de la gestión pública.<sup>40</sup> En este sentido, la Nueva Gestión Pública se perfecciona en la búsqueda de una nueva relación con la sociedad para generar un vínculo diferente entre los ciudadanos y su gobierno.

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 40.

<sup>37</sup> Ricardo Uvalle, "Nueva visión...", *op. cit.*, p. 60.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 61.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, pp. 65-66.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 66.

A principios de los noventa, los teóricos de la AP, haciendo críticas a la NGP buscaron mecanismos de mejora para el modelo. Aguilar Villanueva ubica como el primer teórico de la Gobernanza a Han Kooiman, quien en 1993 pusiera sobre la mesa el estado de la Administración Pública frente a los nuevos retos e hiciera la separación de conceptos entre gobierno y Gobernanza:

Por gobernar entiendo las actividades que actores sociales, políticos y administrativos emprenden de manera deliberada para guiar, dirigir, controlar a (sectores o dimensiones de) la sociedad... Por Gobernanza entiendo los patrones que resultan de esas actividades gubernativas de los actores sociales, políticos y administrativos. Los patrones son un resultado de las actividades, pero también son el marco más abstracto y superior para los esfuerzos del gobernar cotidiano.<sup>41</sup>

En la búsqueda por reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública es que surge el enfoque de la Gobernanza la cual, de acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva surge originalmente del término en inglés *governance* y que no tiene una traducción exacta en español, sin embargo, el vocablo más cercano sería gobernación. Para este autor la gobernación/Gobernanza es:

El proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales – y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.<sup>42</sup>

Recuperar la importancia de la gobernación para la Administración Pública genera que se presente como una nueva interrelación entre el Estado y la sociedad, en la cual la verticalidad no necesariamente desaparece, pero se sustituye por esquemas no precisamente lineales, de eso se trata. Se busca contrarrestar los errores pasados originados por estructuras rígidas para encontrar nuevos esquemas en el reordenamiento institucional y organizacional en el que los ciudadanos participen cada vez más con los gobiernos en colaboración con los tomadores de decisiones. En la Administración Pública

---

<sup>41</sup> Luis F. Aguilar, *op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 90.

contemporánea el centro único lo ha dejado de ocupar el Estado para dar paso a la interlocución y participación de los actores sociales. El Dr. Ricardo Uvalle lo explica de la siguiente manera:

En un planteamiento del poder con visión de la Gobernanza democrática se reconoce la existencia de relaciones multicentradas; y en las mismas, el Estado continúa como la organización más importante de la vida comunitaria, pero no es el único centro que actúa y realiza en la vida asociada, sino que hay otros centros de acción de carácter no gubernamental que tienen presencia e incidencia en la formación de la agenda pública y la hechura de las políticas públicas.<sup>43</sup>

Dirk Messner aporta un elemento para definir un nuevo rol el cual es la Gobernanza en redes. Aguilar Villanueva menciona la definición de Messner de la siguiente manera:

Y las redes son las formas de organización y gobierno capaces de articular los fenómenos de la creciente y simultánea independencia e interdependencia, enfatizada por Luhmann. En este sentido la organización reticular se contrapone a la autorreferencialidad de los subsistemas singulares que Luhmann considero como inevitable. Lo que surge es cualitativamente un nuevo modo de Gobernanza.<sup>44</sup>

En la búsqueda de una definición de la Gobernanza, Luis F. Aguilar habla de la nueva Gobernanza como un término que sustituiría a la vieja gobernación relacionada en muchos casos con el autoritarismo, esto debido más a un error de ignorancia del término y la asociación política. En este sentido la nueva Gobernanza es:

El proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Ricardo Uvalle, "Nueva visión...", *op. cit.*, pp. 68-68.

<sup>44</sup> Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 125.

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 99.

El enfoque de la Gobernanza adiciona nuevas categorías que fortalecen la vertiente democrática y social en la Administración Pública, tales como:

Ciudadanos, calidad institucional, deliberación, pluralidad, diversidad, movimientos ciudadanos, autonomía de las organizaciones sociales, autogestión de organizaciones públicas, participación representación, redes sociales, redes de políticas, transparencia, rendición de cuentas.<sup>46</sup>

De manera que como se ha visto, la Gobernanza es la cumbre actual de la recuperación del sentido público de la Administración Pública y el fortalecimiento de este mismo aspecto, al generar nuevos vínculos sociales y en cierta medida, luchar por lograr la recuperación del poder público que emana de los propios ciudadanos.

Para la presente tesis, los enfoques de Nueva Gestión Pública no se tomarán como excluyentes sino por el contrario, como complementarios. Este mismo posicionamiento se tomará frente al intento de separación de la Administración Pública de la ciencia política, ciencias que también se entiende como complementarias y que generan sinergia entre ellas. De igual manera los enfoques son suplementarios, de manera que, una administración eficaz, innovadora, austera, descentralizada; de la mano de los ciudadanos, la rendición de cuentas, la pluralidad y la participación generaran mejores resultados en beneficio de los ciudadanos.

Con los antecedentes tomados de los autores antes mencionados, en esta investigación se entenderá por Gobernanza el proceso social por el cual se lleva a cabo la acción pública. Encabezada por el gobierno y de la mano de la sociedad, en la que el gobierno decide y lleva a cabo sus funciones para lograr una mejoría en la sociedad, pero estrechamente relacionada con esta.

---

<sup>46</sup> Ricardo Uvalle, "Nueva visión...", *op. cit.*, p. 75.

#### 1.1.4. La Gobernanza para los gobiernos locales

En los pasados apartados se ha visto como desde la concepción del Estado, pasando por la Administración Pública y el enfoque de la Gobernanza, la recuperación del elemento público de la AP ha generado una transformación en la manera de ver a los gobiernos. Ha sido en el gobierno de la comunidad, el más cercano a la ciudadanía, donde se han dado los cambios fundamentalmente sociales. Hoy cobra mayor importancia el ámbito local por la capacidad operativa que pudiera llegar a tener y que difícilmente ha logrado.

El cambio en el modelo económico pudiera explicar en algunos aspectos esta transformación.<sup>47</sup> El modelo industrial requería una economía centralizada mientras que, en la actualidad, el desarrollo de corredores industriales y recientemente, las zonas económicas exclusivas, responden a la necesidad de descentralizar y atraer a los gobiernos locales la infraestructura necesaria para el desarrollo económico de su población. Pero más allá de la economía, la Gobernanza nos invita a explorar las razones sociales y políticas de esta transformación. En este sentido, Joan Subirats hace esta reflexión:

La reivindicación del concepto de gobierno local no es pues sólo un problema de terminología, sino que expresa también la voluntad de reivindicar una esfera propia de *demos*, de problemáticas propias y de exigencia de capacidades de gobierno que hagan realidad lo que denominamos “autonomía local”.<sup>48</sup>

El Municipio, el Ayuntamiento o la Delegación, es por definición, la esfera de gobierno más cercana a la población; es representante todos los ámbitos de gobierno y en muchos sentidos, el responsable directo ante el ciudadano. En la práctica, la población no distingue de facultades y atribuciones, si tiene un

---

<sup>47</sup> Ana Díaz Aldret, “Estudio introductorio: Gobiernos locales en México, procesos inconclusos y retos hacia delante” en *Gobiernos locales* (Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014), p. 17.

<sup>48</sup> Joan Subirats, “El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana” en *Gobiernos locales* (Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014), p. 39.



problema, quiere una solución y busca a su gobierno más cercano. En este sentido, la Gobernanza nos ofrece una solución, Ana Díaz nos recuerda:

La idea de Gobernanza surge en buena medida del reconocimiento del crecimiento de la complejidad de la vida en comunidad en una época en la que los recursos son cada vez más escasos, las políticas públicas son más complejas y la diversidad social cada vez mayor.<sup>49</sup>

Justamente, partiendo de la complejidad que representa la vida en comunidad es que esta reivindicación de los gobiernos locales se hace en aras de fortalecer sus capacidades y lograr una mayor satisfacción de servicios públicos. La organización tradicional del gobierno en los países debe necesariamente modificarse para ajustarse a los nuevos modelos de desarrollo regional y local, desde la subsidiariedad y para lograr la integración interregional e intergubernamental.<sup>50</sup>

La esfera de gobierno local representa una oportunidad para lograr el desarrollo comunitario mediante la implementación de políticas de desarrollo local y regional, mismas que atiendan a lo que se denomina Gobernanza de proximidad, entendida como la respuesta de la Administración Pública a atender los espacios locales.<sup>51</sup> Como se ha visto recientemente, la sociedad se aleja de los partidos políticos tradicionales y comienza a operar a través de organizaciones de la propia sociedad. En este sentido, esta Gobernanza de proximidad genera nuevas agendas, nuevos roles de la comunidad y redes horizontales o verticales: “Los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativas.”<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Ana Díaz, “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. 36.

<sup>50</sup> Enrique Cabrero Mendoza, “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria.” en *Gobiernos locales* (Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014), p. 203.

<sup>51</sup> Joan Subirats, *op. cit.*, p. 45.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 54.

Ahora bien, es fundamental entender el concepto de lo que se denomina local. Una explicación relativa es justamente la proximidad, todo aquello cercano es local, sin embargo, va más allá. Lo local tiene que ver con “identidad, con pertenencia, conexión, con un sentido compartido de historia.”<sup>53</sup> Si se atiende a la historia, lo local surgió previo al Estado, en el sentido que la forma de organización primigenia es justamente la comunidad. Sin embargo, el creciente tamaño de esta establece las complicaciones de su organización actual.

Hoy el concepto de la Gobernanza nos lleva a replantear la noción de lo local más allá de un estatus jurídico o de un territorio específico, es decir, nos lleva a analizar los lazos de comunidad entre los ciudadanos que los hacen partícipes e identificados entre sí. La solución de las problemáticas comunales se vuelve sin duda un reto con el paso del tiempo, sin embargo, con la participación de los directamente involucrados, es decir, los ciudadanos, se genera un esquema de legitimidad y gobernabilidad que permite en menor tiempo la satisfacción de dichas necesidades. La adaptabilidad sigue siendo el enorme reto de la Administración Pública.

## **1.2. Reformar el gobierno para lograr la Gobernanza**

En los últimos años muchas cosas han cambiado, la tecnología, las ideologías, los gobiernos, los actores, los modelos teóricos, los modelos económicos, etc. ¿Porqué no habría de hacerlo la Administración Pública? El cambio se presenta como la oportunidad de hacer algo de manera diferente. Sin embargo, para llevarlo a cabo se requieren una serie de factores, máxime si se habla de la transformación de las áreas responsables de satisfacer las necesidades de la población como lo es la Administración Pública. En los siguientes apartados se expondrá en que consiste la reforma del Estado y su relación con la Administración Pública y sus enfoques teóricos.

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 49.

### 1.2.1. La Reforma del Estado

Las sociedades contemporáneas se transforman a gran velocidad, por lo regular, a un ritmo más acelerado que las instituciones que la fundamentan por lo que se considera necesario revisarlas.<sup>54</sup> Como se ha mencionado anteriormente, los ochentas parecieran ser la década de las transformaciones. En el caso particular de América Latina, esta experimentó un proceso importante de cambio mismo que prevalece hasta la actualidad. En esta tesis es necesario identificar los tipos de reformas: “la económica (estabilización y ajuste) y la política (democratización y liberalización) aunque podría hablarse de una tercera, la gubernamental (eficientización, profesionalización, descentralización).<sup>55</sup>

Estas llamadas reformas tienen su origen en la crisis, entendida como una situación grave que pone en peligro un proceso. En esos años la crisis política y fiscal de los estados en Latinoamérica puso en duda la credibilidad del propio gobierno; había demostrado que era incapaz de conducir la administración, que era insuficiente para dar respuesta a los problemas que vivía la sociedad y; el gobierno quedo en muchas ocasiones rebasado por los problemas y fue incapaz de contener los conflictos sociales.<sup>56</sup>

Mucho se discute sobre cuál es el origen de las Reformas, es decir si son una respuesta a las demandas de la sociedad; si es el propio gobierno quien las genera para disminuir las presiones políticas de algunos grupos que las exigen o si responde a presiones de carácter internacional.<sup>57</sup> Para el caso mexicano puede decirse que fueron producto de una mezcla de los tres factores.

---

<sup>54</sup> Ignacio Pichardo, *Modernización administrativa*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>55</sup> José Luis Méndez, “Estudio introductorio” en *La política de la burocracia*. Peters, B. Guy (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2001) p. 7.

<sup>56</sup> Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 61.

<sup>57</sup> María del Carmen Pardo, “La descentralización en México” en *Gobiernos locales*. (Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014), p. 116.

La reforma del Estado como proceso jurídico-administrativo puede definirse de la siguiente manera: “La reforma del Estado es un proceso consistente en revisar los contenidos y relaciones de las categorías jurídico-políticas fundamentales que componen el Estado en una sociedad determinada.”<sup>58</sup> Como se aprecia en la definición de Ignacio Pichardo, una reforma del Estado tiene por objeto transformar la organización del Estado, lógicamente con el objeto de mejorar su funcionamiento y poder servir mejor a sus fines. Para lograrlo necesariamente hay que atravesar por la adecuación normativa para diseñar en los instrumentos jurídicos la organización que se busca.

Una reforma del Estado puede tener diversos contenidos, dependiendo del objeto mismo de la transformación, los cuales pueden ser entre otros, los siguientes:

- I. En relación con el Poder ejecutivo
  - a. Reforma Administrativa
  - b. Reforma Hacendaria
  - c. Reforma Fiscal
  - d. Reforma Presupuestaria
  - e. Reforma Financiera
- II. En relación con el Poder Legislativo
  - a. Reforma Parlamentaria (administrativa u orgánica)
- III. En relación con el Poder Judicial
  - a. Reforma del Sistema Judicial
  - b. Reforma Penal
- IV. Reformas estructurales
  - a. Reforma Política (relación entre los tres poderes)
  - b. Reforma Electoral
  - c. Reforma Federal (relación con lo ámbitos de gobierno)

---

<sup>58</sup> Ignacio Pichardo, Modernización administrativa, *op. cit.*, p. 58.

- d. Reforma de Derechos (humanos, políticos, transparencia, acceso a la información, etc.)
- e. Energética
- f. Telecomunicaciones, etc.<sup>59</sup>

La reforma administrativa del Estado es en muchos sentidos la prioritaria de un proceso global de reforma ya que parte de la reorganización del Estado para adecuarse a los nuevos objetivos que se persiguen. Ejemplo de esto fueron las reformas de los ochenta, las cuales tuvieron como objeto disminuir la estructura de gobierno en aras de maximizar la eficiencia, economía y efectividad en las instituciones públicas.

Los capítulos dos y tres de la presente investigación abordarán con mayor profundidad los procesos de reforma política que ha vivido el país. Principalmente en el objeto de estudio que es la organización político-administrativa de la Ciudad y sus cambios en el marco normativo, en especial a través de las reformas hechas a la Constitución mexicana. Al respecto los procesos de reforma política tuvieron un primer antecedente con la inclusión de los diputados de partido en 1963 y posteriormente, en 1977 con la reforma al sistema electoral y de partidos. Asimismo, en 1982 con el gobierno de Miguel de la Madrid dio inicio un proceso de reforma administrativa para generar la descentralización del aparato gubernamental, para ello promulgó la Ley de Planeación y el Sistema de Planeación Democrática.<sup>60</sup> Las reformas antes mencionadas fueron consecuencia de diversos contextos nacionales. La reforma política tiene su origen en la crisis de legitimidad causado por la candidatura única de José López Portillo en 1976; y la reforma administrativa en la crisis económica de 1982 y la oleada internacional de la Nueva Gestión Pública, posteriormente se profundizaría con adhesión de México al Consenso de Washington y a la OCDE, esto último en 1994.

La reforma del Estado ha sido un tema recurrente en México desde los ochenta y bajo las más diversas aristas, sobre todo se ha puesto en duda la

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 60.

<sup>60</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 125.

viabilidad actual del régimen político planteando una nueva forma de organización del Estado, sin embargo, cabe mencionar que las reformas son un proceso permanente. Como se ha dicho la evolución de la humanidad es constante, la de sus ideas también y las perspectivas cambian con el tiempo, eso genera que los nuevos estudios encuentren nuevos mecanismos para el logro de los objetivos del Estado.

### **1.2.2. Modernización administrativa y descentralización**

La Nueva Gestión Pública vino a cimbrar las bases del modelo burocrático tradicional en la Administración Pública. La necesidad de responder a la crisis del llamado Estado de bienestar generó una ola transformadora en muchos de los países. Uno de los postulados de la NGP es la “reestructuración de las organizaciones gubernamentales para que sean más ágiles, descentralizadas, autónomas y estructuradas sobre la base de separar las funciones que tenían para crear unidades específicas”.<sup>61</sup>

Dependiendo del grado de alcance que se busca en la reforma será la complejidad de la misma, ya que puede iniciar desde una reforma administrativa de carácter constitucional para cambiar la parte orgánica de la Ley fundamental, o reducirse simplemente a modificaciones en reglamentos. En este sentido, lo que define el alcance es la situación del país y lo que se quiere lograr. Es por ello que la reforma administrativa debe ser paulatina bajo un enfoque práctico y experimental, iniciar en un sector para luego replicarse en el resto.<sup>62</sup> Ignacio Pichardo Pagaza nos comparte los seis factores que presuponen el éxito de un programa de modernización administrativa:

- 1) Apoyo político explícito durante un periodo amplio, 2) Propósito claramente definido y una estrategia de alcance, 3) Comunicación eficaz entre los actores y partes involucradas, 4) Una agencia responsable de la ejecución con un peso

---

<sup>61</sup> Ricardo Uvalle, “Nueva visión...”, *op. cit.*, p. 60.

<sup>62</sup> Ignacio Pichardo, *Modernización administrativa*, *op. cit.*, p. 71.

suficiente, 5) Participación de los ministerios y agencias en la identificación de las cuestiones a tratar y, 6) Diseño de un proceso de retroalimentación, seguimiento y evaluación<sup>63</sup>

Estos puntos antes mencionados, en particular el último son dignos de tomarse en cuenta. Para los propósitos de esta investigación se hará énfasis en los procesos de retroalimentación, seguimiento y evaluación dado que la modernización administrativa es un proceso, en muchas ocasiones, de años y por tanto es vital para el éxito de la reforma el contar con un seguimiento al proceso, para identificar posibles fallas y corregirlas en el momento.

La modernización administrativa comienza con un acto de voluntad política, por eso se requiere un apoyo político del más alto nivel y en todo el proceso. En los siguientes capítulos se identificará que en muchas ocasiones, los grandes cambios planteados no se llevaron a cabo por la carencia de este apoyo político. Por supuesto que como todo proceso de cambio, las reformas gubernamentales encuentran tropiezos en el camino. Uno de ellos es la resistencia al cambio el cual es un fenómeno de orden social, psicológico y administrativo<sup>64</sup> causado en mayor medida por el miedo a los cambios programáticos o presupuestales que, generalmente, terminan en recortes de personal generando miedo en quienes laboran en las estructuras gubernamentales, por lo tanto se recomienda tomar en cuenta este factor y generar medidas que contrarresten la resistencia al cambio.

### **1.2.3. La proximidad con el ciudadano**

El enfoque de Gobernanza impone un nuevo reto a la reforma del Estado. Hasta ahora se han estudiado los costos de dejar a un lado los enfoques sociales de la Administración Pública en aras de maximizar la efectividad y economía de los gobiernos. Recuperar la Gobernanza de proximidad y con ella, la orientación al

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 72.

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p. 77.

ciudadano es una tarea que comenzó a finales de siglo y que toca a las nuevas generaciones de administradores públicos consolidar. Asimismo, en esta tesis se hará referencia al resurgimiento de la ciudadanía, que en México se vio a partir de los sesenta con la presencia de movimientos políticos y sociales, mismos que a finales de los setenta tuvieron una respuesta con la LFOPPE.<sup>65</sup> Sin embargo, esto ha sido claramente insuficiente:

Frente a la ilusión de un reposicionamiento de la ciudadanía a los largo de los últimos 25 años buena parte de la energía que acompañó al proceso de cambio político en las regiones se redireccionó hacia el ámbito electoral y otra parte se concentró en interactuar con el gobierno sobre todo a nivel local o a partir de los programas federales.<sup>66</sup>

En la Ciudad de México se han visto algunos esfuerzos aislados por lograr la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Un ejemplo de esto ha sido la elección de comités ciudadanos y la consulta ciudadana para el presupuesto participativo por colonias. Pero la sola falta de representatividad en el gobierno de la urbe en el pasado, representó un atentado a los derechos políticos y sociales de sus habitantes. En ello se encuentra el origen de la tendencia por democratizar el gobierno de la Ciudad. Esto se abordará con profundidad en los siguientes capítulos y se podrá observar como a partir de los setenta, la Ciudad entró en un proceso de apertura política y de sus instituciones.

En la actualidad los esfuerzos de la reforma del Estado deben orientarse hacia el ciudadano y los gobiernos locales, como mecanismos para la satisfacción más puntual de las necesidades sociales. La Gobernanza nos orienta a generar nuevos lazos con los ciudadanos y lograr juntos nuevos mecanismos de cogobierno. Al respecto, Bardhan y Mookherjee, estudiosos del surgimiento de los gobiernos locales, realizaron un estudio en diversos países sobre los procesos de transformación institucional para el fortalecimiento de los gobiernos locales.

---

<sup>65</sup> Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales. Su contenido se abordará con mayor amplitud en el capítulo tercero.

<sup>66</sup> Ana Díaz, "Estudio introductorio...", *op. cit.*, p. 36.



Para ellos la descentralización contribuye a la proximidad al ciudadano de la siguiente manera:

La descentralización es considerada por lo general como un elemento importante de la democracia participativa que permite a los ciudadanos tener la oportunidad de comunicar sus preferencias y opiniones a los funcionarios electos, quienes tendrán que rendir cuentas por su actuación ante los ciudadanos.<sup>67</sup>

En su estudio sobre la descentralización en los gobiernos locales, identificaron que toda transformación depende del diseño institucional que se haga. Su estudio arrojó que este diseño implica la especificación de:

1) el tipo de atribuciones políticas, económicas o administrativas que se transfieren, 2) El grado en que las atribuciones se devuelven al nivel local y 3) El hecho de que el proceso de transformación de dé, o no, de manera comprehensiva (simultánea en el país) o bien de manera desigual y escalonada.<sup>68</sup>

Asimismo, para contrastar resultados e impactos, ellos generaron la siguiente tipológica para clasificar los distintos desarrollos del proceso de descentralización:

Tipo A. Una transferencia de funciones completa radical político-económica.

Tipo B. Una transferencia de funciones política completa y una transferencia económica parcial e irregular.

Tipo C. Una transferencia política limitada con una transferencia administrativa y económica más significativa.<sup>69</sup>

La conclusión es que en el caso mexicano, el país se encuentra rezagado. Las primeras reformas municipalistas de los ochenta hacían parecer que se viviría un proceso del Tipo A, es decir, un proceso radical político-económico. Sin embargo, dicho proceso se estancó.<sup>70</sup> Si el proceso nacional de descentralización

---

<sup>67</sup> Pranab Bardhan y Dilip Mookherjee, "El surgimiento de los gobiernos locales: Una visión de conjunto." en *Gobiernos locales* (Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014), p. 58.

<sup>68</sup> Ana Díaz, "Estudio introductorio...", *op. cit.*, p. 23.

<sup>69</sup> Pranab Bardhan y Dilip Mookherjee, *op. cit.*, p. 96.

<sup>70</sup> Ana Díaz, "Estudio introductorio...", *op. cit.*, p. 25.

de atribuciones para los gobiernos municipales fue tortuoso, el proceso que vivió el Distrito Federal no fue menos complicado. En términos electorales podría hacerse una buena valoración, en 1997 se logró la elección directa de autoridades locales, sin embargo, se quedó en eso. La Reforma política de la Ciudad es un proceso inacabado en el cual el enfoque ciudadano deberá prevalecer.

### **1.3. ¿Ciudad de México o Distrito Federal? Un problema conceptual**

Al llegar a la calle se podrá observar el transporte público, el cual en los costados ostenta una leyenda que dice CDMX usada como abreviación para referirse a la Ciudad de México. Posteriormente se podría continuar las actividades del día acudiendo a realizar un trámite en cualquier dependencia del gobierno capitalino y se encontraría que en ellas hacen referencia al Gobierno del Distrito Federal. ¿Por qué usar ambas denominaciones? El objeto de estudio de esta investigación es la Ciudad de México, pero para comprenderla es necesario partir de que existe una aparente contradicción en su denominación. Se le puede llamar de diferentes formas y por ello es importante definir lo que es, por lo que realizar un breve recorrido histórico se vuelve necesario para identificar el origen de los conceptos.

Los Estados Unidos Mexicanos obtienen su independencia de España el 28 de septiembre de 1821,<sup>71</sup> desde entonces, buscar la mejor organización político-administrativa en sus distintos órdenes de gobierno ha sido una constante, sobre todo durante el primer siglo de vida independiente. Dicha estructura ha cambiado y evolucionado a lo largo del tiempo, todo en función de la visión del legislador del momento o del proyecto de nación imperante, en el caso de la Ciudad de México ha sucedido de igual forma. Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1824 se adoptó la figura de estado federal para la organización de la nación y sus entidades integrantes. En el pacto federal se

---

<sup>71</sup> Orden Jurídico Nacional, “Acta de Independencia del Imperio Mexicano,” consultado el 7 de junio de 2014, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821C.pdf>.

consideró crear un “lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación”,<sup>72</sup> ese lugar se denominaría meses más tarde Distrito Federal. Es ahí donde se encuentra el primer antecedente normativo. Cabe mencionar que el primer caso en la historia política, en donde se designa un espacio territorial como zona federal, fue en los Estados Unidos de América en 1790.<sup>73</sup> Dicho territorio, se estableció como sede de su gobierno en la Ciudad de Washington, dentro del Distrito de Columbia. Este hecho fue replicado por otros países del continente americano conforme fueron logrando su independencia y crearon su Constitución para la cual tomaron como base de su organización estatal al sistema federal.<sup>74</sup>

A partir de la Constitución Federal de 1824 y en las subsecuentes de 1857 y 1917, en la redacción constitucional se ha mantenido algún artículo en el que se sustenta la existencia jurídica del Distrito Federal dentro de los territorios de la Ciudad de México. Posteriormente, se incorporó en el texto constitucional la posibilidad de que la residencia de los poderes pueda cambiar de sede física por circunstancias que así lo requieran. Para ejemplificar este cambio de residencia de poderes se observa con lo sucedido a partir de la promulgación de la Constitución de 1857, el breve Imperio de Maximiliano y la Guerra de Reforma. La inestabilidad política y legal del país obligaron a instalar el gobierno, que entonces encabezaba Benito Juárez en diversas ciudades como Guadalajara, Veracruz y Paso del Norte

---

<sup>72</sup> Orden Jurídico Nacional, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de octubre de 1824”, consultado el 1 de junio de 2014, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>

<sup>73</sup> Amador Rodríguez Lozano, “El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia” en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, La Constitución Mexicana 70 años después, Tomo V* (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 1988), p. 2228.

<sup>74</sup> Horacio Capel, Raquel Hernández de Arce, Regina María. *El Distrito Federal. Su definición político-administrativa y territorial. Una visión de conjunto. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. IX, nº 489, 30 de enero de 2004. Consultado el 7 de junio de 2014. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-489.htm>

(hoy Ciudad Juárez).<sup>75</sup> Siendo cada una de estas ciudades sede del Poder Ejecutivo de la Federación y por tanto, Distrito Federal por un tiempo limitado.

Sin embargo, mucho antes del surgimiento formal de la nación mexicana, la Ciudad de México ha sido la capital geográfica, económica y política del país, por ende, el activismo ciudadano demostrado a lo largo del tiempo orienta a concebir a los habitantes del Distrito Federal como una población diferente de la del resto del país. No obstante, aunque los ciudadanos del Distrito Federal han encabezado diversos movimientos sociales y han destacado por su alta participación, en cuanto a los derechos políticos siempre ha existido cierta inferioridad, esto generado por el estatus jurídico particular que la Ciudad posee.

Año tras año fueron muchos los intentos por dotar a los habitantes de la Ciudad de los mismos derechos políticos y electorales que gozan aquellos que habitan en el resto de las entidades federativas. El estudio de la historia política de la Ciudad refiere que si bien a principios del siglo XX existieron ayuntamientos y municipios electos por la ciudadanía, en 1928 se sustituyó la figura del Ayuntamiento por las actuales delegaciones.<sup>76</sup> Este cambio marcó el estatus que se conservaría prácticamente por el resto del siglo, dejando al Distrito Federal sin un poder órgano legislativo, con autoridades locales nombradas por una mando central y un Regente capitalino como titular del Departamento del Distrito Federal, designado y sujeto de remoción directa del Presidente de la República.

En el ámbito urbano, el Distrito Federal, desde la segunda mitad del siglo XX, comenzó a sufrir grandes cambios en su conformación demográfica, mismos que habrían de incidir en su distribución socio-política. La explosión demográfica generó que la Ciudad Central, integrada por las actuales Delegaciones

---

<sup>75</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *“De la Independencia a la consolidación republicana”* en *Nueva historia mínima de México* Pablo Escalante Gonzalbo, et al. (Ciudad de México: El Colegio de México, 2005), p. 173.

<sup>76</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 31 de diciembre de 1928. (Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales Consultado el 26 de junio de 2015) [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=198688&pagina=6&seccion=3](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198688&pagina=6&seccion=3)

Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, dejaron de ser centros de atracción poblacional importante, esto generó un estancamiento e incluso en ocasiones, un decrecimiento poblacional, mientras que las delegaciones aledañas fueron creciendo sin planeación ni control alguno.<sup>77</sup>

Otro aspecto relevante es el de la organización social. En la década de los cuarenta, se conformaron diversas agrupaciones gremiales a nivel nacional patrocinadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a esto se debe el surgimiento de la Central de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que agrupaban a los obreros, campesinos y organizaciones urbanas respectivamente.

En el Distrito Federal, el PRI replicó el mismo esquema nacional, agrupando a los diversos sectores que convivían en la Ciudad en torno a su organización política. Sin embargo, el crecimiento poblacional hizo en poco tiempo inservible mantener únicamente el agrupamiento gremial, por lo que el PRI optó por generar una estructura poblacional más amplia al crear agrupaciones de vecinos en las diversas colonias de la Ciudad, mismas que el PRI sectorizó en la antes mencionada CNOP.<sup>78</sup>

Para 1980, el desgaste del PRI, que gobernaba a nivel federal era cada vez más evidente: las movilizaciones sociales de los sesenta, las crisis económicas recurrentes en los setentas y ochentas, fueron elementos que incidieron en una población capitalina cada vez más molesta con el gobierno.<sup>79</sup> En 1985, ocurrió un terremoto en la Ciudad en donde el actuar del gobierno fue lento e ineficiente en

---

<sup>77</sup> Gabriela Sánchez Luna, "El Crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 85, enero – abril, 1996, consultado el 7 de junio de 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/85/art/art13.htm>.

<sup>78</sup> Soledad Loaeza, "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX" en *Historia Mexicana*, número 45 (1995) pp. 99-158.

<sup>79</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-2000* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2010), p. 262.

cambio los ciudadanos rápidamente se organizaron para el rescate de los heridos. Como resultado se demostró que la ciudadanía organizada era más eficiente que el propio gobierno y se crearon diversas agrupaciones civiles muchas de ellas opositoras al gobierno central.<sup>80</sup>

Con estos antecedentes, a partir de 1986 inicia un proceso de Reforma Política del Distrito Federal. En ese año surgen los primeros proyectos para que los habitantes de la capital tuvieran representantes políticos locales frente al gobierno. Tiempo después, en el emblemático año de 1988, el Distrito Federal elige por primera vez en muchos años, a servidores públicos locales mediante voto directo de sus habitantes. Derivado de esto, se conforma la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF),<sup>81</sup> la cual nace con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. La Asamblea de Representantes tuvo un periodo de vigencia de nueve años, de 1988 a 1997, tiempo en el que existieron la Primera y Segunda Asambleas y una Primera Legislatura, cada una con duración de tres años.<sup>82</sup>

A finales del siglo XX se tiene un Distrito Federal que, aunque es una entidad federativa, no es un estado autónomo en el sentido jurídico. Por ello, el entonces Regente del Departamento del Distrito Federal era designado por el Presidente de la República y los delegados eran designados por el Regente. En 1996 se aprobó la reforma política que cambió completamente el paradigma de esto. Posteriormente, en 1997 por primera vez se vivió la elección de Jefe de

---

<sup>80</sup> Jesús Ramírez Cuevas, "Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985", La Jornada (11 de septiembre de 2005), consultado el 1 de junio de 2014 <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/11/mas-jesus.html>

<sup>81</sup> En lo sucesivo cuando se encuentre la abreviación ARDF será para hacer referencia a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

<sup>82</sup> Carlos Alberto Briseño Becerra, "La Reforma Política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: avances y tareas pendientes" en *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 8 núm. 8 (2009). Consultada el 8 de junio de 2014. [http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep08/ActaRep08\\_5.pdf](http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep08/ActaRep08_5.pdf)

Gobierno, y paso seguido en el 2000 los ciudadanos del Distrito Federal volverían a elegir a sus representantes más directos; es decir, los Jefes Delegacionales.<sup>83</sup>

Después de las elecciones constitucionales de 2012, el Presidente de la República y los presidentes de los principales partidos políticos nacionales firmaron el llamado Pacto por México. Este fue un acuerdo de colaboración en materia política para impulsar diversas reformas estructurales en el país.<sup>84</sup> En el marco del Pacto por México, diversos actores políticos de la Ciudad se han pronunciado por revivir la Reforma Política de la Ciudad para darle un nuevo estatus jurídico. En dicha propuesta, los principales partidos políticos de la Ciudad generaron una postura en común, en la que el Distrito Federal se equipararía plenamente a las demás entidades federativas del pacto federal. Asimismo, al crear una Constitución Política local, los órganos político-administrativos se convertirían en alcaldías y los órganos de gobierno se transformarían en poderes locales en un marco de plena autonomía jurídica.<sup>85</sup> Aunque han sido pocos los modelos que se han optado para la organización político-administrativa de la Ciudad, es necesario entender los procesos que se han llevado a cabo, así como los contextos históricos, políticos y sociales implicados en los mismos. Así, conocer los detalles de fondo que han operado en cada caso permitirá comprender los problemas de organización que a la fecha se mantienen en la Ciudad.

En la actualidad se nombra de manera genérica a este territorio al cual se ha referido, como México, Ciudad de México y Distrito Federal. ¿Cuál es la diferencia? Es menester entender que la construcción de la Ciudad de México en

---

<sup>83</sup> Pablo Javier Becerra Chávez, "De la posrevolución a nuestros días" en *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005* (Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005), p. 336.

<sup>84</sup> ADN Político. "La reforma política que propone el Pacto por México." CNN México-ADN Político (2012) Consultado el 8 de octubre de 2014. <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/03/los-compromisos-politicos-del-pacto-por-mexico>

<sup>85</sup> Rafael Cabrera. "Un DF con alcaldías? La Reforma Política para la capital." *Animal Político* (2013) Consultado el 8 de junio de 2014 <http://www.animalpolitico.com/2013/12/reforma-politica>

cuanto a su naturaleza jurídica ha sido una obra de largo tiempo. El estatus jurídico del Distrito Federal es producto de una construcción permanente, nace específicamente en 1824, pero si se refiere a la Ciudad de México se puede hablar de una ciudad que se fundó en 1325, es decir, quinientos años antes.

La construcción político-administrativa de la ciudad comparada con otras capitales del mundo es excesivamente *sui generis*. Se observan elementos norteamericanos, como lo es el Distrito Federal; algunos resquicios de elementos españoles como lo fue el Ayuntamiento; y asimismo, la organización territorial heredada de los pueblos o *calpullis* que existían con la organización mexicana. De tal manera que no se puede hablar de manera sencilla sobre la naturaleza jurídica de la Ciudad de México, ya que existen diversas tendencias y posturas de diversos legisladores que han tratado de darle un sentido y una organización a la Ciudad.

En el siguiente apartado se disertará sobre las diferencias esenciales entre los términos con los que se suele referir a la Ciudad. Sin embargo, es importante dejar en claro que el estatus jurídico que impera en la Ciudad es producto justamente de la definición que la propia norma le impone. Es decir, el nombre oficial que posee es el que las instituciones le han dado, independientemente de sus circunstancias. Como se estudiará más adelante el término Ciudad de México obedece a una definición urbana-sociológica, mientras que Distrito Federal es la denominación estrictamente jurídica.

La denominación como Distrito Federal es producto de su declaratoria como capital de la nación mexicana y sede de los Poderes de la Unión, sin embargo, dado que es un nombre otorgado, con la misma facilidad que se impuso puede ser retirado. No obstante, en 700 años no se ha perdido en el imaginario popular la categoría de Ciudad y en cambio si ha pasado de ser *calpulli* a Ayuntamiento y departamento, cada una con sus particularidades en la organización administrativa.

Es importante mencionar que hasta 1974 existieron en México, además del Distrito Federal, dos territorios federales más; el de Baja California Sur y



Quintana Roo, mismos que se regían jurídicamente igual que la Ciudad de México. A pesar de ello, el Distrito Federal tenía una particularidad: era sede de los Poderes de la Federación.<sup>86</sup>

Durante años se ha debatido sobre la pertinencia o no, de transformar al Distrito Federal para retirar esa denominación y convertirlo en una entidad federativa igual a las 31 partes restantes de la Federación. El argumento siempre ha sido el mismo: la residencia de los poderes federales. Empero, queda claro que la confusión existente en el marco jurídico de la Ciudad, es producto del temor a realizar dicho cambio por una especie de respeto o solemnidad constitucional que aparentemente hacen intocable ese aspecto. La presencia de los Poderes Federales no es una circunstancia intrascendente en la forma de organización político-administrativa del D.F., pues es la razón para conferirle un estatus constitucional especial a la zona. No obstante, la naturaleza jurídica no depende de los huéspedes, sino de una estructura que puede o no existir. Cada estado decide la mejor forma de organización, en función de las necesidades reales y prácticas del gobierno de las administraciones locales.<sup>87</sup>

Como se sabe, los marcos jurídicos que hoy son vigentes, seguramente en algunos años dejarán de serlo, esto por el proceso legislativo que busca constantemente mejorar el sistema político en el que se desempeña y que ha sido descrito en este apartado. La situación socio-política del momento es un factor que define y acelera los procesos de Reformas legales. En particular, cuando se desea abrir espacios a la participación ciudadana para generar las llamadas válvulas de escape, como ha sido el caso particular del Distrito Federal. El esquema que hoy debe prevalecer es el que permita una mejor organización político-administrativa en la Ciudad, considerando la flexibilidad de las nuevas estructuras administrativas que la Gobernanza propone. Bajo dicho enfoque

---

<sup>86</sup> Miguel Covián, *op. cit.*, p. 28.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p. 30.

teórico, la atención del gobierno debe estar puesta hacia la ciudadanía y el mejor desarrollo de las comunidades.

### 1.3.1. México

El término México proviene del náhuatl *mexico*, nombre que recibía el islote mayor del lago de Texcoco, es el lugar en el que el pueblo azteca se asentaría tras su llegada al valle de México.<sup>88</sup> En los anales de la historia prehispánica se sabe de la existencia de distintas tribus de origen nómada que migraron de un mismo punto conocido como *Chicomóztoc*, a estas se les conoce como las siete tribus.<sup>89</sup> Parte de estas tribus fueron las diversas culturas que poblaron Mesoamérica, tales como los *tlaxcaltecas*, *huexotzincas*, *tepanecas* o *culhuacanos*, compartían un mismo lenguaje: el náhuatl. El último grupo que se dio a conocer fue el nombrado en un primer momento como *aztecas*. Los códices indican que dicho grupo caminó durante tiempo prolongado tratando de buscar un lugar en el cual establecerse, llegando en un momento determinado al Valle de México el cual era dominado visualmente por el lago de Texcoco. Ese espacio era muy conveniente para asentarse, en particular en las orillas de la zona lacustre.

El mito fundacional de la Ciudad de México dice que los mexicas se asentaron en distintas partes del valle durante varios años hasta que encontraron la señal que su dios Huitzilopochtli les había prometido. De acuerdo a la leyenda, este dios sería quien les indicaría el lugar definitivo dónde deberían establecerse y ahí fundar su capital:

---

<sup>88</sup> Mexico, pronunciado así en náhuatl, sin acento en la “e”. La “x” suena como “sh” Pablo Escalante Gonzalbo y Alejandro Alcántara Gallegos. “La Ciudad de México desde su fundación hasta la conquista española” en *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 200)* (El Colegio de México. México. 2012), p. 25.

<sup>89</sup> Miguel León-Portilla, *Los Antiguos Mexicanos* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1998), p. 38.

[...] pasaron delante a buscar el pronóstico del águila, y andando de una parte en otra divisaron el tunal, y encima de él águila con las alas extendidas hacia los rayos del Sol, tomando el calor del y el frescor de la mañana [...] <sup>90</sup>

La imagen de esta leyenda se encuentra reflejada en el escudo nacional de los Estados Unidos Mexicanos, y durante un primer momento dicho escudo lo fue de la Ciudad también. De este suceso viene el origen de la palabra México; cuando se funda la Ciudad se le da el nombre de *México-Tenochtitlán*, la palabra Tenochtitlán hacía referencia a este primer sumo sacerdote que los venía guiando cuyo nombre era *Tenoch*, de tal manera que era el islote de México donde estaba asentada la ciudad de *Tenoch*. La suma de la mencionada terminología da el nombre a la ciudad: *México-Tenochtitlán*. Los historiadores ubican la fecha de la fundación de la Ciudad de México como el 13 de marzo de 1325, desde entonces el nombre México ha permanecido hasta la actualidad, algunos especialistas hacen referencia a las tradiciones que generan cultura y los nombres también son parte de esta construcción teórico cultural. <sup>91</sup>

México, para referirse a la capital, es un nombre que no ha dejado ni dejará de usarse. Por ejemplo, en muchas partes del país es utilizado para referirse a la capital del país. Si se viaja a Monterrey, Morelos o cualquier otro estado se encontrarán letreros a lo largo de las carreteras que hacen referencia a la dirección en la cual se encuentra México, refiriéndose así al Distrito Federal. En términos legales D.F. es el correcto, pero no el más usual. El término México es usado de igual manera que Distrito Federal o Ciudad de México, sin embargo, todos hacen referencia a la capital de los Estados Unidos Mexicanos. En síntesis, México se le llama, territorialmente al país completo; sin embargo, culturalmente

---

<sup>90</sup> Karina Moreno Rojas, La imagen fundacional de Tenochtitlan en seis siglos de memoria colectiva. (2013) Consultado el 7 de junio de 2014. <http://www.inah.gob.mx/reportajes/6465-la-imagen-fundacional-de-tenochtitlan-en-seis-siglos-de-memoria-colectiva>

<sup>91</sup> Secretaría de Educación Pública, "Efemérides", Consultado el 16 de junio de 2015. [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/13\\_de\\_marzo#.VYC6mmCWqRI](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/13_de_marzo#.VYC6mmCWqRI)

los habitantes del país, e incluso de otros países, ubican a México no sólo como un país, sino también se refieren con ello a la urbe asentada en el Valle de México.

### **1.3.2. Ciudad de México**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 y modificada en diversas ocasiones, en su texto vigente hace referencia a la Ciudad de México en su artículo 44 y a la letra dice:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.<sup>92</sup>

Si se suma esta referencia a las anteriores mencionadas es cuando se refleja el alto grado de confusión existente, incluso entre los más destacados constitucionalistas, respecto de la naturaleza jurídica que posee la Ciudad de México. En virtud de su particular situación: es una Ciudad en términos urbanos, un Distrito Federal en términos jurídicos, una sede de los Poderes de la Unión, y capital del país en términos constitucionales. Ahí es justamente cuando surge la pregunta ¿qué es la Ciudad de México? y ¿qué es el Distrito Federal? Se puede hablar de dos entes que la Constitución marca como iguales, ambos son sede de los Poderes de la Unión, pero hacen referencia a cuestiones diferentes de acuerdo al enfoque que se le dé al análisis.

Para referirse a la Ciudad de México se debe hacer primero una definición simple del significado de la palabra ciudad. De acuerdo a la Real Academia de la Lengua ciudad se define como un “conjunto de edificios y calles, regidos por un Ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a

---

<sup>92</sup> Orden Jurídico, Constitución Política de 1917, *op. cit.*

actividades no agrícolas”.<sup>93</sup> En la definición es posible identificar varios aspectos. En primer lugar, el conjunto de edificios y calles habla de algo urbano, de algo que de manera genérica puede entenderse como un asentamiento urbano y no rural. En segundo lugar, hace referencia a un gobierno, en este caso un lugar que está regido por un Ayuntamiento. En tercer lugar, a la población que de manera general la gran mayoría se dedica a actividades no agrícolas; es decir, se puede dedicar a los servicios, al comercio, a la industria, actividades distintas a las actividades agrícolas. Lo anterior porque en una ciudad, pensándolo urbanísticamente, es difícil que existan terrenos agrícolas, no así terrenos donde se pueda industrializar lo agrícola, eso sí competiría a una ciudad.

Cuando se utiliza a una definición un tanto más avanzada y precisa, se obtiene una definición que los organismos mexicanos tratan de dar a una ciudad, se puede encontrar con la que hace el Consejo Nacional de Población (CONAPO) la cual dice:

Un espacio geográfico creado y transformado por el hombre con una alta concentración de población socialmente heterogénea, con radicación permanente y construcciones continuas y contiguas, donde se generan funciones de producción, transformación, distribución, consumo, gobierno y residencia, existiendo servicios, infraestructura y equipamiento destinado a satisfacer las necesidades sociales y a elevar las condiciones de vida de la población.<sup>94</sup>

Si se comparan la definición de la RAE y la de la CONAPO se podrá ver que en lo general hablan de lo mismo. No obstante, CONAPO lo hace de manera mucho más específica; habla de un espacio geográfico creado y transformado por el hombre, de una alta concentración de población heterogénea. Es decir, es una mezcla de personas de distintos géneros, edades, razas, lenguas y cultura que por

---

<sup>93</sup> Diccionario de la Lengua Española, consultado el 7 de junio de 2014 <http://lema.rae.es/drae/?val=ciudad>

<sup>94</sup> Pablo Villalvazo Peña, Juan Pablo Corona Medina y Saúl García Mora, “Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales” en *Notas*. Revista de Información y análisis, núm. 20 (2002) INEGI [En línea] Consultado el 7 de junio de 2014 <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=inegi&c=535&pred=1>

su diversidad, nutren y diversifican las características de la urbe. Hay construcciones continuas y contiguas, lo cual es cierto, es muy fácil de identificar en que momento termina la ciudad porque se acaban las construcciones.

Citando un ejemplo cotidiano, al transitar por la carretera México-Cuernavaca se puede encontrar fácilmente que a partir del último pueblo visible sobre la autopista es ahí en donde termina la ciudad. En términos urbanísticos eso es lo que sería una ciudad, y una metrópoli siempre tiene un equipamiento, infraestructura, servicios, comercios, es decir, todo aquello que necesita una urbe para poder desarrollarse plenamente.

Otro tipo de definición es aquella de tipo social que puede encontrarse con Max Weber. Él nos dice que el impacto de la vida en sociedad, propia de la comunidad urbana, involucra también acciones sociales, relaciones sociales y a las instituciones que se generan a partir de la misma urbe.<sup>95</sup> Es decir, Weber identifica a la Ciudad no sólo como un ente urbano meramente territorial con ciertas características, sino también involucra a la sociedad que se incluye en el desarrollo propio de la urbe, que crece a partir de la urbe y que genera características culturales que pueden modificarse a partir del mismo desarrollo dentro de una ciudad.

### **1.3.3. Distrito Federal**

El tercer vocablo a identificar es el concepto de Distrito Federal. En términos jurídicos, el distrito se refiere a un espacio territorial determinado por la legislación aplicable, con características propias y dimensiones físicas bien establecidas de acuerdo a convenios normativos para dicho efecto.<sup>96</sup> En particular, cuando nos referimos a un Distrito Federal es “aquel territorio que

---

<sup>95</sup> Antonio María Hernández, *Derecho Municipal* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003) Consultado el 7 de junio de 2014 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1099>

<sup>96</sup> Miguel Covián, *op. cit.*, p. 23.

dentro de un sistema federal, sirve de asiento a los Poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad”.<sup>97</sup>

Para entender dicho concepto en el contexto del País, debe recordarse que los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la Constitución de 1824, se convierte en un país con sistema federal. Los estados integrantes de la Federación se unen a partir del llamado pacto federal que es la propia Constitución, y que determina de manera genérica cuáles deberán ser las competencias diversas que tendrá cada una de las partes integrantes. Partiendo de lo anterior, un Distrito Federal es una parte de la federación, pero como su nombre lo dice es un distrito, una circunscripción, un espacio territorial determinado. Es la federación quien se encarga del gobierno de esta circunscripción territorial y por ende, el orden jurídico que puede aplicar es únicamente el de carácter federal, lo cual significa que no posee una autonomía propia. Un ejemplo claro de este proceso es el caso de los Estados Unidos de América y sus entidades federativas. En la estructura gubernamental de dicho país, cualquiera de sus estados, goza de ciertas facultades, poderes y autonomía en su gobierno y en sus leyes. Pero el caso del Distrito de Columbia es muy peculiar porque su autoridad es la federación y el territorio que lo comprende fue cedido por los estados circunvecinos de Virginia y Maryland.<sup>98</sup> Bajo estos preceptos es que se intentó fundar el Distrito Federal cuando los primeros federalistas mexicanos lo crearon.

La razón fundamental para crear un distrito federal en el espíritu del legislador es la de reservar un territorio del país. En el cual puedan situarse los poderes federales, con un método de gobierno particular y que la autoridad dependa exclusivamente del Poder Ejecutivo federal. A pesar de esto, el distrito

---

<sup>97</sup> Francisco Javier Osornio Corres, Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado número 62 (Mayo-agosto 1988) p. 775. Consultado el 7 de junio de 2014 <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/62/art/art6.pdf>

<sup>98</sup> *Ibíd.* p. 76.

federal es una institución propia de los sistemas de tipo federal sin embargo, no siempre que existe un régimen federal hay la presencia de un distrito de este tipo.

#### **1.3.4. Consideraciones**

Precisar con claridad los anteriores términos es importante para los próximos temas. Lo anterior porque para el abordaje legislativo, algunos de estos conceptos son mencionados para referirse a la estructura político-administrativa de la Ciudad de México.

El crecimiento demográfico de la Ciudad, desde su fundación a la actualidad, ha sido muy acelerado, pero también es fácil identificar periodos. En sus inicios, la Ciudad únicamente involucraba unas cuantas cuadras alrededor de lo que hoy se conoce como el Zócalo de la Ciudad, incluso se le conocía como la Ciudad de las dos leguas. Poco a poco, la Ciudad se fue expandiendo, pero el gran desarrollo de la misma es hasta mediados del siglo XX y principios del siglo XXI. A partir de dicha época el crecimiento de la población y sus dimensiones territoriales ha sido exponencial. Los mapas de 1900 eran relativamente similares a los mapas de 1700 o 1600. Ahora bien, lo que se conoce hoy como la ciudad central son las cuatro delegaciones de la Ciudad de México que componen el centro geográfico de la Ciudad y que ostentan la máxima concentración de servicios, población e infraestructura. Así las delegaciones de la ciudad central son: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. La ciudad central es un concepto que más adelante se abordará para definir algunas cuestiones al respecto de la Ciudad.

Se encuentra entonces que es más adecuado hablar de la Ciudad de México y no del Distrito Federal porque Ciudad de México es un concepto creado hace casi 700 años y que sigue siendo de uso cotidiano. El uso del término Ciudad de México involucra dos factores primordiales. En primer lugar, el factor urbano que habla de la ciudad; y en segundo lugar, el concepto cultural de tradición con



relación al nombre que determina esta Ciudad. Un ejemplo similar a lo ocurrido con este uso de nombres es el que se vivió en Rusia. Durante la época soviética, de 1924 a 1991, la Ciudad de San Petersburgo sufrió un cambio de nombre sólo para adecuarla a un momento político e histórico. Es así como cambia de nombre para llamarse Leningrado, pero una vez extinta la razón política, regresó nuevamente a su nombre original, mismo que por casi tres siglos la ha identificado.<sup>99</sup> Algo muy similar se podría decir que sucede con el Distrito Federal, dicho nombre es una denominación jurídica que inicia en 1824, pero que hoy, el contexto nos aleja cada vez más del espíritu con el que nace, las instituciones político-administrativas hacen que el actual Gobierno del Distrito Federal dependa cada vez menos de la federación y cada vez requiera más de una autonomía local. A la par, el nombre de Ciudad de México jamás se ha perdido, sino ha superado a la denominación jurídica. Por ello, y tratando justamente de evitar que un concepto temporal como lo es el del Distrito Federal sobrepase a uno que por mucho ha permeado a la población en general, sería más adecuado considerar el término de Ciudad de México para referirse en todo momento al Distrito Federal. Por tanto, el hablar de la Ciudad no es referirse sólo a un aspecto meramente urbano sino sociológico puesto que el término representa un grado de complejidad mayor que excede la sola definición.

#### **1.4. La Ciudad de México, una metrópoli en expansión**

Con el crecimiento de las ciudades no sólo en México sino a nivel internacional, se ha vuelto importante generar teorías sobre el desarrollo de las mismas, de ahí que sea importante hablar de los conceptos de metrópoli y megalópolis. El vocablo metrópoli proviene de las expresiones *mater* que significa madre y *polis* que significa ciudad, ambos términos griegos que unidos hacen referencia a la

---

<sup>99</sup> Curiosas, Cuirositatis. "San Petersburgo, Petrogrado y Leningrado" Consultado el 8 de octubre de 2015. <https://curiosascuirositatis.wordpress.com/2014/09/06/san-petersburgo-petrogrado-y-leningrado/>

ciudad madre. Es decir, que el fenómeno de metropolización corresponde a las relaciones entre la ciudad madre o central y las localidades a su alrededor.<sup>100</sup>

#### **1.4.1. La Ciudad de México, metrópoli centro de la megalópolis**

En términos científicos, para hablar de una metrópoli se deben tener presentes cuatro aspectos fundamentales para establecer si lo es o no.<sup>101</sup> En primer lugar, para identificar una metrópoli se debe observar el fenómeno demográfico existente. Lo anterior habla de la alta concentración de población y los movimientos que existen entre la ciudad central y las periferias de la misma.

La ciudad central es el espacio en donde se concentra la mayor cantidad de población y en ocasiones es identificable a simple vista. Para ejemplificar esto puede introducirse el caso de la Región *Île-de-France* y el Departamento de París. El primero, es el término con el que se denomina, por así llamarlo, el equivalente al Distrito Federal en Francia, y el segundo es la ciudad central, correspondiente al departamento o siguiendo con el ejemplo, sería la Delegación en la cual se encuentra el centro de la Ciudad que para el caso mexicano se trata de la Delegación Cuauhtémoc.<sup>102</sup> Si se observa un mapa es posible ubicar que el Departamento de París es un territorio que incluye todo lo que está dentro del circuito vial que forma el *Boulevard périphérique de Paris* o Periférico, pero en el momento en el que se atraviesa esta avenida de la ciudad ahí comienzan los suburbios, es la zona metropolitana, la cual es conocida en las tierras galas como

---

<sup>100</sup> Moreno Pérez, Salvador, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo 9. Cámara de Diputados México. 2006 Consultado el <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/40808/165087/file/Documentos%20de%20Trabajo%209.pdf>

<sup>101</sup> Jaime Sobrino, *op. cit.*, p. 19.

<sup>102</sup> Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal* (Ciudad de México: Plaza y Valdés, 2001), p. 213.

*Île-de-France*.<sup>103</sup> De igual forma sucede en la Ciudad de México, el fenómeno demográfico y los movimientos del centro a la periferia y viceversa generan una alta concentración de población en el centro mientras que en la periferia la densidad demográfica es menor conforme nos alejamos. Lo anterior repercute en que la Ciudad se extienda más allá de sus límites originales lo que la vuelve más compleja.

El segundo aspecto para considerar si es una metrópoli, es medir el grado de demanda y oferta de servicios, comercios y fuentes de empleo que existen en la Ciudad. Ya que las metrópolis generalmente concentran una alta demanda y oferta de servicios mientras que en poblaciones pequeñas no se encuentra. Esto se debe a la alta concentración demográfica de las urbes lo que ocasiona que en muchas ocasiones la población de poblados pequeños se traslada a ciudades más grandes para satisfacer sus necesidades de empleo. Las metrópolis son atractivos naturales de mano de obra por el gran dinamismo económico que genera su tamaño y diversidad de servicios que proveen. Como resultado, en las metrópolis existe un crecimiento poblacional constante y en ocasiones desproporcionado.

El tercer aspecto para considerar en la clasificación de las metrópolis es la conformación espacial, que no es otra cosa más que la extensión urbana. En la medida en que la densidad poblacional de una metrópoli es muy alta, el espacio territorial también tenderá a ser cada vez más amplio, y se genera una expansión como causa de dicha densidad. Actualmente, la Ciudad de México es una de las urbes más grandes del mundo, derivado de su extensión urbana y la gran cantidad de población que en ella se encuentra.

El cuarto elemento que se debe tomar en cuenta para identificar una metrópoli es su organización político-administrativa. Es decir, los gobiernos locales que pueden existir en la ciudad. Es de destacarse que cada vez existen

---

<sup>103</sup> Amador Rodríguez Lozano, "El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia" en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, La Constitución Mexicana 70 años después, Tomo V* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988) p. 258.

gobiernos más complejos o con estructuras administrativas que se transforman en la medida que el crecimiento poblacional se incrementa. No es lo mismo gobernar un Municipio de 100 mil o 500 mil habitantes a una metrópoli que debe controlar de 2 a 20 millones de habitantes como lo es la Ciudad de México. Dicha complejidad incrementa en función de la extensión territorial que existe en las metrópolis y la necesidad de satisfacer la demanda de servicios públicos. Sobre todo, tomando en cuenta la coordinación que debe existir entre los diferentes gobiernos que se asientan en dicho territorio.

En la actualidad, las dimensiones que van tomando las ciudades y la complejidad que generan los vínculos con las metrópolis aledañas, hace necesario plantear nuevas esquemas teóricos para su estudio. Partiendo de ello es que surge el concepto de megalópolis para el cual existen dos planteamientos. El primero surge en 1961, de Jean Gottman quien plantea el concepto para referirse a aquellas urbes que superan los 10 millones de habitantes y que su superficie colinda con otras de similares dimensiones y densidad poblacional. Este análisis lo realizó basándose en las ciudades del noreste de Estados Unidos, donde existe una megalópolis llamada Boston-Washington y que incluye el 20% de la población del país. El segundo planteamiento lo realizó la Organización de las Naciones Unidas, cuando en 2002 retomó el concepto y lo definió como “el área metropolitana que tiene más de un millón de habitantes”.<sup>104</sup>

Basándose en el concepto dado por Gottman, en la actualidad existen veinte ciudades que cuentan con más de diez millones de habitantes de las cuales quince se encuentran en países en desarrollo y juntas representan el 4% de la población mundial.<sup>105</sup> Para el caso mexicano, las políticas públicas referentes al desarrollo urbano y regional han sido basadas en el concepto de las zonas metropolitanas, como se verá en el apartado siguiente. No obstante, en años

---

<sup>104</sup> Luis Arturo Rivas Tovar et al, “Mapas políticos metropolitanos en las megalópolis mexicanas.” *Universidad & Empresa* 5: (2006) p. 8, Consultado el 8 de noviembre de 2015. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=187217412014>

<sup>105</sup> *Ibíd.*

recientes, la política comenzó a dar un giro hacia la Megalópolis. En 2013 se creó la Comisión Ambiental de la Megalópolis, la cual busca generar políticas ambientales comunes para la región centro del país, integrada por el Distrito Federal, el Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y Morelos. Un primer ejemplo de la estandarización regional fue la puesta en marcha de un nuevo programa de verificación vehicular y el llamado Hoy no circula, que se implementaría de igual manera en todos los estados miembros del acuerdo.<sup>106</sup>

La megalópolis representa un concepto mucho más amplio acorde a las nuevas realidades urbanas. Por ello y es de destacarse, el Laboratorio para la Ciudad dependiente de la Agencia de Gestión Urbana del Gobierno del Distrito Federal, define a la megalópolis de la siguiente manera:

Cuando la ciudad rebasa y desdibuja los límites de la demarcación territorial y política, cuando su tamaño y sus dinámicas engullen a lo que la rodea, se convierte en megalópolis. El Laboratorio entiende por megalópolis una cadena de asentamientos urbanos interrelacionados, pero también un espacio social y simbólico creado a partir de un gran cúmulo de microhistorias: un territorio narrativo que incuba posibilidades y realidades futuras.<sup>107</sup>

Como se observa, el concepto deja de lado los datos y las especificaciones urbanísticas para dar paso al sentido social. Por lo tanto, las megalópolis son grandes urbes que se interconectan de manera constante, no sólo de manera física entre comunidades, sino a través de los lazos que se generan entre ellas. La Ciudad de México por ser la urbe más importante de la región centro del país, y además la más poblada, se convierte en el centro de la megalópolis. No sólo le da nombre sino que se vuelve su epicentro político, económico y social. Por ello, la expansión de la misma no se entiende sin el desarrollo propio de la Ciudad.

---

<sup>106</sup> Georgina Olson, "Peña: cooperar, solución a retos ambientales", Excélsior 24 de agosto de 2013, sección Nacional. Consultado el 8 de noviembre de 2015. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/24/915110>

<sup>107</sup> Agencia de Gestión Urbana, *Megalópolis*. Consultado el 8 de noviembre de 2015. <http://labcd.mx/megalopolis/>

#### 1.4.2. La Zona Metropolitana del Valle de México

De la mano de metrópoli viene la definición de zona metropolitana, el concepto surge en la primera mitad del siglo XX, a partir de los años veinte en Estados Unidos<sup>108</sup> y se utiliza para referirse a una ciudad grande que ya rebasó su dimensión territorial original, absorbiendo localidades aledañas. En el caso particular de México, en 1960, Luis Unikel hace una definición de zona metropolitana, que si bien es similar a la definición de metrópoli o a los elementos que componen una metrópoli, se pueden determinar ciertas cuestiones más amplias respecto a su significado, sobre todo en el ámbito de gobierno. Unikel decía que:

A la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central y las unidades político-administrativas contiguas a esta que tienen características urbanas tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa, eso es una zona metropolitana.<sup>109</sup>

En la definición se hace mención de dos unidades político-administrativas, una que contiene a la ciudad central y otra que contiene a las unidades aledañas a la ciudad central, se habla de la existencia de una interrelación jurídica e incluso política entre estas dos zonas. La dinámica de estas zonas es cubrir sus necesidades entre sí. Por ejemplo, la definición hace referencia de los sitios de trabajo y la residencia de los trabajadores, las ciudades cama u hotel son aquellas que únicamente funcionan como lugares de residencia de quienes trabajan en la ciudad central, en estas ciudades no se encuentran las fuentes de trabajo. Por

---

<sup>108</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México* (Ciudad de México, SEDESOL, 2004), p. 9.

<sup>109</sup> Gabriela Sánchez Luna, "El Crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* número 85 (Enero – abril 1996) p. 287 consultado el 7 de junio de 2014. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/85/art/art13.htm>.

este tipo de situaciones es que las zonas metropolitanas requieren de interrelaciones muy constantes; al ver la definición se piensa en una metrópoli mucho más grande y con mayor complejidad.

En el caso de México, las localidades urbanas no han dejado de crecer y con el paso del tiempo se han convertido en metrópolis. Por ejemplo, están la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Ciudad Juárez, La Laguna y Querétaro, que son las diez más grandes poblacionalmente.<sup>110</sup>

Hoy se cuenta con órganos nacionales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que se encarga, junto con otras instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que depende de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de delimitar qué es actualmente una zona metropolitana. En 2010, estos organismos identificaron cincuenta y nueve zonas metropolitanas con base en el censo de población y vivienda que se realizó en el mismo año. En estas zonas viven 63.8 millones de personas. De acuerdo al censo México tiene un total de 118 millones de habitantes, lo cual indica que más de la mitad de la población vive en zonas metropolitanas.<sup>111</sup> Las mismas comprenden territorialmente 367 delegaciones y municipios. Es decir, en esa cantidad de gobiernos locales recae la responsabilidad de brindar los servicios necesarios para dar atención a más del cincuenta por ciento de la población mexicana.

Una de estas cincuenta y nueve zonas es la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM),<sup>112</sup> antes llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de

---

<sup>110</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010* (Ciudad de México, SEDESOL, 2012), p. 41.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 12.

<sup>112</sup> En los párrafos siguientes se hará uso de la abreviación ZMVM para referirse a la Zona Metropolitana del Valle de México.

México,<sup>113</sup> esta modificación se hizo necesaria dado que en 2003 se redefinieron los límites de la zona metropolitana para incluir a municipios del Estado de Hidalgo.<sup>114</sup> En la actualidad, la ZMVM está integrada por 76 municipios, de los cuales 52 se consideran centrales porque en ellos se concentra la mayor cantidad de población. Los 76 municipios se ubican en el Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, existe en total una población de 20,116,842 habitantes con una tasa de crecimiento anual del 0.9% y la superficie total de la zona metropolitana es de 7,866.1 km, con una densidad media de 160.2 habitantes por km<sup>2</sup>.<sup>115</sup>

El reto actual de las zonas metropolitanas es la necesidad de solucionar problemas comunes, principalmente en materia de dotación de servicios públicos. Al respecto, algunas de estas zonas se han encargado de generar instituciones supramunicipales para solucionar estos problemas en el marco de su Constitución Estatal. Para el caso de la Ciudad de México y la ZMVM, el reto se vuelve más complejo pues más allá de instancias supramunicipales o delegacionales, se requieren instancias de coordinación por encima de los gobiernos estatales. De manera que generen mecanismos de promoción y supervisión de los programas de coordinación metropolitana.

### **1.5. ¿La Ciudad de México tiene Constitución?**

Una vez reconocida la Independencia de México en 1821, se tomó la monarquía como primera forma de gobierno. El 31 de enero de 1824, se firmó el Acta

---

<sup>113</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cuaderno estadístico y geográfico de la zona metropolitana del Valle de México*, Aguascalientes, México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México), 2014.

<sup>114</sup> No deben confundirse los términos geográficos de la Cuenca de México que incluye al Valle de México con la denominación urbano-demográfica que corresponde a la Zona Metropolitana del Valle de México.

<sup>115</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Delimitación 2010*, *op. cit.*, p. 73.



Constitutiva de la Federación Mexicana, ese documento es, puede decirse así, el acta de nacimiento de la Nación.<sup>116</sup>

Art. 5. ° La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6. ° Sus partes integrantes son estados independientes, libres, y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución general.<sup>117</sup>

Estos artículos tomados del Acta Constitutiva establecen la forma de gobierno que el pueblo adoptó. El pacto federal hace a todos los estados libres y soberanos en su autodeterminación local, pero siempre unidos a la Federación. Este pacto tiene un documento considerado ley suprema llamada Constitución, la cual, en palabras de los teóricos, alude al “conjunto de normas cuyo objetivo es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de estos entre sí y sus relaciones con los ciudadanos.”<sup>118</sup>

La Constitución Política es el máximo cuerpo normativo del sistema jurídico, del cual emana todo ordenamiento legal ya sea federal o local, es Constitución porque gracias a ella se constituye el Estado mismo, contiene los principios y objetivos de la nación. Establece la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, así como los derechos de los individuos y las vías para hacerlos efectivos.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Orden Jurídico Nacional. *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, consultado el 18 de septiembre de 2015, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>

<sup>117</sup> *Ibíd.*

<sup>118</sup> Marco Gerardo Monroy Cabra, “Concepto de Constitución” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2005 Tomo I* consultado el 16 de junio de 2015 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.1/pr/pr3.pdf>

<sup>119</sup> Diccionario de Términos Parlamentarios, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de gobernación. Consultado el 16 de junio de 2015. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>

### **1.5.1. Constitución Política Estatal**

De manera similar a la Constitución Federal cada una de las entidades asumiéndose como estados libres y soberanos miembros de la unión federal se autodeterminan en un documento máximo llamado Constitución Política Estatal. En dichas constituciones se establece cual será la forma de organización del gobierno que corresponda y por supuesto sus símiles en los órdenes de gobierno estatal y local. Los tres poderes federales que podemos encontrar, uno es el Ejecutivo que en el caso federal está a cargo del Presidente de la República, en el caso estatal está a cargo de un Gobernador; en el caso del Legislativo se encuentra el Congreso de la Unión representado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, en el caso local está el Congreso del Estado; y finalmente, el poder Judicial está representado a nivel federal por la Suprema Corte de Justicia de la Federación y en el caso estatal por los Tribunales Superiores de Justicia.

### **1.5.2. Estatuto de Gobierno**

Como se ha dicho el caso del Distrito Federal es particular, dado que no es una entidad federativa libre y soberana como son los 31 estados integrantes de la Federación y firmantes del pacto federal, ya que sus autoridades y normas recaen en las mismas de la Federación, es decir los poderes federales. Lo anterior, elimina la razón de ser a una una norma máxima similar a la Constitución para el ámbito local del Distrito Federal. Esto cambia de manera relativa con la reforma política de 1987 que crea la Asamblea de Representantes como órgano legislativo local y posteriormente con la reforma de 1993. En aras de darle al Distrito Federal mayor autonomía sobre la legislación local y sobre su forma de gobierno local, se creó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> En los siguientes apartados se usará también la abreviatura EGDF para hacer referencia al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Pero aquí surge un planteamiento: ¿qué es un estatuto? Son ordenamientos o conjuntos de normas que tienen fuerza de ley para el gobierno de una institución o dependencia. Por supuesto que también se alude al régimen jurídico al cual se encuentran sometidas las personas o las cosas en relación con la nacionalidad o el territorio.<sup>121</sup> Bajo esta definición se entiende entonces que un estatuto es un orden jurídico especial que se determina para ciertas cuestiones. En el caso de México es la Constitución Federal la que reconoce una norma de esta naturaleza relativa a la forma de organización política para la capital del país.

La Carta Magna faculta al Congreso de la Unión para legislar en cuanto al Distrito Federal así como expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Esta legislación, no obstante, excluye las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por tanto, el Estatuto de Gobierno es una norma jurídica que reglamenta lo señalado por el artículo 122 constitucional y que establece las atribuciones y forma de gobierno para el Distrito Federal. A diferencia de una Constitución, el Estatuto busca ser una norma especial *sui generis* dado que no aplica para un estado federativo libre y soberano sino para una entidad bajo jurisdicción federal.<sup>122</sup>

En ambas cámaras del Congreso de la Unión existen comisiones legislativas relativas al Distrito Federal que dictaminan los asuntos del mismo. El Estatuto de Gobierno no lo reforma la Asamblea Legislativa, que es el equivalente a los Congresos locales. La facultad de reforma recae en el Congreso de la Unión, de manera que se incumple lo que sucede en los estados cuyos Congresos locales son quienes reforman la Constitución del Estado en cuestión. En el Estatuto de Gobierno se encuentra especificada toda norma de organización y funcionamiento para el Gobierno del Distrito Federal y los diferentes órganos de

---

<sup>121</sup> Diccionario de la Lengua Española, “estatuto” Consultado el 26 de junio de 2015 <http://lema.rae.es/drae/?val=estatuto>

<sup>122</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.” Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2014. Consultado el 8 de octubre de 2015. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10\\_270614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf).

gobierno que existen en él, así como su relación con sus similares en los órdenes de gobierno federal y local.

## **1.6. La organización del gobierno en la Ciudad de México**

Determinar la organización político-administrativa de una entidad no puede ser materia sencilla, es producto de un sin número de consideraciones políticas, sociales y administrativas que buscan encontrar el mejor modelo para gobernar una entidad y dotar de los servicios públicos necesarios y cumplir los fines del Estado en dicha entidad.

Como se ha mencionado brevemente, y se abundará en mayor medida en los siguientes capítulos, la transformación de la forma de organización del gobierno en la Ciudad ha sido producto de años de intensa labor. En los siguientes párrafos se mencionará de manera general como es la estructura actual en que se divide el Gobierno en la Ciudad y sus principales funciones.

### **1.6.1. La división de poderes en los gobiernos locales en el marco federal**

Como se ha dicho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla como uno de los criterios para la organización del Estado el elemento republicano. Este elemento contempla la no concentración de la autoridad en una sola persona y divide el poder público en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Desde la Constitución Federal de 1824 y las subsecuentes de 1857 y 1917, han mantenido la división de poderes en la organización del Estado y al tomar el modelo federal, contempla los mismos criterios para la organización de las entidades federativas. Así lo establece el artículo 115 de la Constitución vigente:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base

de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre [...] <sup>123</sup>

Y el artículo 116 lo refrenda y especifica al respecto de la división del poder público estatal:

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. <sup>124</sup>

Con la reforma política de 1993 hubo dos aportaciones fundamentales: la primera, la elevación del Distrito Federal al rango de entidad federativa con lo que le otorga la posibilidad de tener órganos de gobierno (como equivalente a los poderes estatales, recuérdese su calidad de Distrito Federal) y la segunda, la facultad al Congreso de expedir el Estatuto de Gobierno, mismo que habría de normar la forma de organización política en la Ciudad. <sup>125</sup> En el artículo séptimo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)<sup>126</sup> establece la forma de gobierno de la Ciudad en los siguientes términos:

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

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto. <sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (actualizada 2015). Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2015. Consultado el 17 de junio de 2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

<sup>124</sup> *Ibíd.*

<sup>125</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 25 de octubre de 1993. Consultado el 4 de octubre de 2015. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993)

<sup>126</sup> En lo sucesivo podrá encontrarse la abreviatura EGDF para referirse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>127</sup> Cámara de Diputados, Estatuto de Gobierno, *op. cit.*

En el Estatuto de Gobierno, en su artículo octavo establece cuales son los órganos locales de gobierno del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano legislativo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular del órgano ejecutivo y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como titular del órgano judicial.<sup>128</sup> A continuación se abordarán las características principales de los órganos de gobierno de la Ciudad de México.

### **1.6.2. El órgano ejecutivo: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal**

En apartados anteriores se ha mencionado el estatus jurídico *sui generis* de la Ciudad, razón por la que la Administración Pública del Distrito Federal había sido responsabilidad directa del jefe del Ejecutivo Federal, quien ejercía su autoridad a través del Departamento del Distrito Federal (DDF), esto hasta la reforma de 1996.<sup>129</sup> Un departamento es el órgano administrativo de la Administración Pública federal centralizada al que se le atribuyen funciones técnicas conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a su propia Ley Orgánica emitida por el Congreso de la Unión.<sup>130</sup> El DDF era el área administrativa encargada de las funciones de gobierno en el Distrito Federal, su titular era denominado Jefe o Regente y era designado por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación, con la posibilidad de removerlo libremente. Esto estaba asentado en los artículos 90, 92 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Departamento del Distrito Federal surge con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales el 31 de diciembre de 1928.<sup>131</sup> Posteriormente, el DDF se incluyó en la

---

<sup>128</sup> *Ibíd.*

<sup>129</sup> En la presente investigación podrá usarse la abreviación DDF para nombrar al Departamento del Distrito Federal.

<sup>130</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Diccionario de Derecho Administrativo*. (Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006) p. 88.

<sup>131</sup> Secretaría de Gobernación, "Ley Orgánica del Distrito...", *op. cit.*

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Congreso Federal lo reglamentó al crear la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

La Administración Pública en el territorio federal de la capital de la República era competencia exclusiva del Presidente de la República. Es decir, que la función ejecutiva en el Distrito Federal la ejercía directamente el Presidente a través de alguien que él nombraba. En el caso del DDF era con el puesto de Jefe o Regente del Departamento del Distrito Federal, algo importante de mencionar es que la delegación de facultades era meramente administrativa ya que la jefatura política la conservaba el Presidente.

Es a partir de la reforma de 1996 que se establece que el titular del Gobierno del Distrito Federal (GDF), antes Departamento, sería el órgano de gobierno titular de la Administración Pública del Distrito Federal, centralizada y descentralizada, así como de los órganos político administrativos o delegaciones.<sup>132</sup> El artículo 52 del EGDF establece: “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la Administración Pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.”<sup>133</sup> Esta elección directa se lleva a cabo cada 6 años de manera concurrente con la elección de Presidente de la República.<sup>134</sup> Por primera vez, en 1997 se elige por voto directo de los ciudadanos de la Ciudad al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el Capítulo II del título IV, secciones I, II y III, de los artículos 52 a 75 del Estatuto de Gobierno vigente, se establecen diversas cuestiones relativas a la elección, facultades y coordinación metropolitana del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.<sup>135</sup> Algo que marca el carácter diferenciado del Jefe de Gobierno con el resto de Gobernadores y que refuerza que no es el titular de un Poder Ejecutivo Estatal es la posibilidad de remoción del cargo. La Constitución y el

---

<sup>132</sup> En lo sucesivo podrá encontrarse la abreviatura GDF para referirse al Gobierno del Distrito Federal.

<sup>133</sup> Cámara de Diputados, Estatuto de Gobierno, *op. cit.*

<sup>134</sup> *Ibíd.*

<sup>135</sup> *Ibíd.*

EGDF facultan al Senado de la República a que por causas graves, el titular del GDF pueda ser removido de su cargo. Otro caso similar al anterior son los nombramientos del Procurador de Justicia del Distrito Federal y del Secretario de Seguridad Pública, que son designados por el Jefe de Gobierno, pero con la ratificación del Presidente de la República. De igual manera es facultad del Presidente el remover tanto al Procurador como al Secretario de Seguridad Pública por causas graves. Asimismo, en el artículo setenta del EGDF, faculta al Jefe de Gobierno en materia de Coordinación metropolitana, para poder acordar y suscribir convenios con los Estados aledaños, así como con aquellas entidades creadas para coadyuvar en dicha coordinación.<sup>136</sup>

### **1.6.2.1 La Administración Pública en la Ciudad de México**

El título quinto del EGDF establece lo relativo a las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de facultades. En un primer término, llama la atención que el artículo 86 del EGDF establece la existencia de un servicio público de carrera,<sup>137</sup> mismo que puede considerarse “letra muerta”, pues no tiene ley reglamentaria ni es considerado un proyecto para el GDF. El artículo 87 del EGDF establece que la Administración Pública del D.F. será centralizada, desconcentrada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada por la ALDF.<sup>138</sup>

La Ley Orgánica establece que, la Administración Pública centralizada está integrada por la JGDF y las Secretarías del GDF. En la actualidad, son 17 las Secretarías, más la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales así como la Contraloría General, las dependencias de las que se auxilia el Jefe de Gobierno de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

---

<sup>136</sup> *Ibíd.*

<sup>137</sup> *Ibíd.*

<sup>138</sup> *Ibíd.*



del Distrito Federal.<sup>139</sup> A su vez el Estatuto de Gobierno menciona que el Jefe de Gobierno puede crear órganos administrativos desconcentrados conforme a la Ley y jerárquicamente subordinados al titular del GDF. La Administración Pública paraestatal del D.F. está integrada por: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

### **1.6.3. El órgano legislativo: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

La función legislativa del Distrito Federal, queda estipulada en el artículo 36 del EGDF y recae en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).<sup>140</sup> En el Capítulo I del título IV, artículos 36 a 51 del Estatuto de Gobierno se establecen diversas cuestiones relativas a la integración, funcionamiento y facultades de la ALDF.<sup>141</sup> La ALDF tiene sus antecedentes en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), a partir de la reforma política de 1987. Al momento de la creación de la ARDF, sus facultades estaban limitadas a expedir bandos de policía, buen gobierno y a que el titular del Departamento rindiera cuentas anualmente al pleno de la ARDF.

Con la reforma de 1996, la Asamblea adquiere su carácter de órgano legislativo y se transforma en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Está integrada por 40 diputados electos bajo el principio de mayoría relativa por un igual número de distritos electorales y 26 diputados electos bajo el principio de representación proporcional.<sup>142</sup> A su vez, cada tres años se elige una nueva legislatura de manera concurrente con la elección de diputados federales. Las

---

<sup>139</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley “Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Ciudad de México: ALDF, 2015”. Consultado el 4 de octubre de 2015 <http://aldf.gob.mx/archivo-cc77836b6dfad7dd9e5cdb95767dc31a.pdf>

<sup>140</sup> En los siguientes párrafos se podrá encontrar la abreviación ALDF para hacer mención de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>141</sup> Cámara de Diputados, Estatuto de Gobierno, *op. cit.*

<sup>142</sup> *Ibíd.*

facultades de la ALDF están estipuladas en el artículo 42 del EGDF, entre las principales se encuentran:<sup>143</sup>

- a) Expedir su Ley Orgánica
- b) Aprobar la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del D.F.
- c) Ley Orgánica de los Tribunales y del Gobierno del Distrito Federal
- d) Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión
- e) Recibir los informes del Jefe de Gobierno y Secretarios del GDF
- f) Revisar la Cuenta Pública
- g) El órgano fiscalizador del Distrito Federal
- h) Legislar en diversas facultades que expresamente le confiere la Constitución.

Es de mencionarse que el Estatuto de Gobierno, norma máxima del distrito Federal, no se puede reformar por la ALDF, el único facultado es el Congreso de la Unión.

#### **1.6.4. El órgano judicial: El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal**

La función judicial del fuero común del Distrito Federal, queda estipulada en el artículo 76 del Estatuto de Gobierno y recae en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF),<sup>144</sup> el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (CJDF),<sup>145</sup> jueces y demás órganos que la Ley señale.<sup>146</sup> En el Capítulo VIII del título IV, artículos 76 a 85 del EGDF se establecen diversas cuestiones relativas a la integración, funcionamiento y facultades del TSJDF y demás órganos judiciales.<sup>147</sup> La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal estará a cargo

---

<sup>143</sup> *Ibíd.*

<sup>144</sup> En lo sucesivo se usará TSJDF para referirse al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

<sup>145</sup> De igual manera, CJDF será utilizado para referirse al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

<sup>146</sup> Cámara de Diputados, Estatuto de Gobierno, *op. cit.*

<sup>147</sup> *Ibíd.*

del Consejo de la Judicatura. El Consejo está integrado por siete miembros: el Presidente del Tribunal (que a su vez es Presidente del Consejo), un Magistrado, dos Jueces, dos Consejeros nombrados por la Asamblea y uno por el Jefe de Gobierno. Los consejeros duran cinco años en el cargo.<sup>148</sup> El personal del Tribunal está sujeto a una carrera judicial, cuyo ingreso estará sujeto a un concurso interno de oposición. Los Magistrados del TSJDF serán nombrados por la ALDF a propuesta del JGDF. La emisión de la Ley Orgánica del TSJDF es facultad de la ALDF.<sup>149</sup>

## **1.7. Las demarcaciones territoriales y su organización**

La forma de organización local en México tiene una larga tradición histórica, sin embargo, desde los tiempos de la conquista, el Municipio ha sido una constante. El Distrito Federal tuvo ayuntamientos electos durante el primer siglo de su existencia. Conocer las formas de organización local nos permitirá comparar y encontrar el mecanismo ideal.

### **1.7.1. El Municipio en México**

Las teorías sociológicas o iusnaturalistas hablan de una organización que se forma espontáneamente de la unión de diversos núcleos familiares que se instalan en terrenos próximos, en donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y administrarlas, a esta organización se le llama Municipio.<sup>150</sup> Un principio básico de la administración es la descentralización, toda organización que comprende un territorio, tiende a dividirse en unidades más pequeñas para

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*

<sup>149</sup> *Ibíd.*

<sup>150</sup> Vicente Anaya Cadena, "Marco teórico del gobierno y la gestión municipal" en Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, número 64 año 2002. Consultada el 17 de junio de 2015. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=64> p.15

distribuir funciones y así generar gobiernos cercanos y más efectivos en beneficio de la población, es así como surge y se justifica la figura municipal.

En México la existencia del Municipio tiene como antecedentes históricos la instauración de los ayuntamientos a partir de la llegada de los españoles, aun antes de culminar el proceso de la conquista se fundó el primer Ayuntamiento en 1519. Durante los siguientes tres siglos de colonia adquiriría rasgos y personalidad propia con la marcada influencia del modelo español original.<sup>151</sup> El marco jurídico del Municipio se encuentra asentado en el artículo 115 constitucional, del cual se desprenden sus diversas facultades distribuyendo competencias al ámbito local, estatal y federal. Sus principales responsabilidades son: 1) Garantizar la seguridad en su territorio, 2) garantizar el orden público, 3) garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos y 4) garantizar la justicia municipal.<sup>152</sup>

La Constitución, como documento supremo del pacto federal establece que: “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre” por lo que el Municipio es la célula básica de la nación y como tal, tiene su propia organización.<sup>153</sup> El Municipio cuenta con autonomía relativa dado que forma parte de un tejido institucional junto con los demás municipios y entidades federativas con los cuales debe coordinarse, tiene facultad para manejar libremente su hacienda local y recaudar algunos derechos y contribuciones, así como personalidad jurídica y patrimonio propio conforme a la ley. Además la Constitución le otorga la facultad de aprobar sus bandos y reglamentos.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> José Adán Hernández Rivera, *Evolución histórico jurídica del Municipio en el estado libre y soberano de Puebla*. Tesis de Licenciatura. (Puebla, México. Universidad de las Américas Puebla, 2005)

<sup>152</sup> Vicente Anaya, *op. cit.*, p. 15.

<sup>153</sup> Cámara de Diputados, Constitución vigente, *op. cit.*

<sup>154</sup> *Ibíd.*

La organización política del Municipio conserva un elemento fundamental que es el Ayuntamiento, este se define como una asamblea, la cual es el órgano máximo del gobierno municipal. La palabra ayuntamiento significa reunión o congregación de personas y viene del latín *jungere* que significa unir o juntar.<sup>155</sup> El Ayuntamiento en México, también conocido como cabildo, es el órgano colegiado integrado por el Presidente municipal o Alcalde, un Síndico y los Regidores. El número de estos es diverso y se define por la legislación estatal. Sin embargo, esta es la fórmula básica de composición, todos electos de forma directa o en planilla, por voto de los ciudadanos.

### 1.7.2. Las Delegaciones Políticas

El caso del Distrito Federal es una cuestión diferente, al ser considerado una entidad *sui generis* su forma de organización es particular y exclusiva de su territorio. Para el auxilio de sus actividades en una escala inferior al Departamento del Distrito Federal se encontraban los órganos administrativos denominados Delegaciones Políticas, estas últimas eran representaciones territoriales encargadas de las funciones básicas de gobierno y establecían mayor cercanía con los habitantes de la Ciudad.<sup>156</sup> Desde la conquista española, y casi de manera ininterrumpida hasta el año de 1928, en el marco administrativo del Distrito Federal existían los municipios, sin embargo, en ese año se suprime la figura y da paso a las Delegaciones Políticas con la aprobación de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales.<sup>157</sup>

Las delegaciones políticas son órganos desconcentrados que están jerárquicamente subordinados a la administración centralizada. Por lo tanto, a diferencia del Municipio, no poseen personalidad jurídica ni patrimonios propios.

---

<sup>155</sup> José Adán Hernández, *op. cit.*

<sup>156</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 97.

<sup>157</sup> Francisco Javier Osornio, *op. cit.*, p. 784.

A su titular se le denomina Delegado y durante su existencia fue nombrado directamente por el Regente del Departamento del Distrito Federal.

En los municipios, cuando estos ocupan un territorio muy amplio, tienen la posibilidad de crear delegaciones municipales, las cuales son órganos desconcentrados del propio municipio. Las delegaciones municipales tienen como finalidad ser una representación del Ayuntamiento más cercana a zonas que difícilmente el Presidente Municipal podría responder en un momento dado. De tal manera que las delegaciones políticas del Distrito Federal son un símil a las delegaciones municipales porque al igual que estas no poseen realmente una autoridad, las delegaciones en el D.F. únicamente funcionaban como un enviado del Regente a una demarcación territorial específica, pero sin una autonomía de gestión para ejercer como gobierno, no tienen patrimonio propio, no tienen personalidad jurídica y sí tienen en cambio absoluta dependencia administrativa y política del gobierno central.

Un principio básico de la Administración Pública es la delegación de facultades, la cual se entiende como un acto jurídico por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órgano, esto en el marco de lo previsto por la ley y siempre y cuando sea parcial.<sup>158</sup> Es decir que, ninguna autoridad puede delegar el ejercicio total de sus atribuciones, de otra manera se estaría hablando de una sustitución de órganos. Bajo el principio de la delegación de facultades es que se sustentan las delegaciones políticas o municipales puesto que sus titulares son representantes y emisarios de la autoridad central que es quien asume las responsabilidades plenas y ejecutivas.

### **1.7.3. La Jefatura Delegacional**

La última Reforma Política que vivió la Ciudad se llevó a cabo en 1996, en ella las Delegaciones Políticas sufrieron una transformación importante. A partir de

---

<sup>158</sup> Jorge Fernández, *op. cit.*, p. 81.

entonces los órganos político-administrativos cuentan con una autonomía funcional y con ciertas facultades para atender, en su ámbito territorial algunos asuntos propios del gobierno político y administrativo en su circunscripción y cuyas atribuciones son conferidas por las leyes en la materia.<sup>159</sup> Sin embargo, las delegaciones siguen siendo órganos desconcentrados, sin personalidad jurídica propia y sin ser dueños de sus propios inmuebles. La diferencia fundamental entre el modelo anterior y el actual, es la elección del titular de cada demarcación el cual se denomina Jefe Delegacional, a través del voto directo de la población. Es en el capítulo II del título quinto del Estatuto de Gobierno, donde se norma a las demarcaciones territoriales y órganos político-administrativos. Al respecto, el artículo 87, en su párrafo tercero hace referencia a estos:

La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.<sup>160</sup>

Antes de la Reforma de 1996, las delegaciones eran sólo órganos de delegación administrativa y se convirtieron en figuras político-administrativas, esto sucede al establecerse la elección directa de los titulares llamados Jefes Delegacionales para gobernar en esa demarcación. En este caso, el término gobernar es relativo debido a que únicamente administran los recursos que la Asamblea Legislativa les autoriza y la Secretaría de Finanzas les provee; el gobierno central les permite generar sus programas en el marco de una administración propia con limitantes sobre todo de tipo financiero.

Las delegaciones no poseen una autonomía gubernativa, reglamentaria ni hacendaria, por lo que son órganos desconcentrados supeditados jerárquicamente al Jefe de Gobierno lo que les impide ser un gobierno más eficiente y responsable a las situaciones que su población les requiere,

---

<sup>159</sup> *Ibíd.*, 82

<sup>160</sup> Cámara de Diputados, Estatuto de Gobierno, *op. cit.*

únicamente tienen algunas facultades al respecto de servicios públicos.<sup>161</sup> Otro aspecto de las delegaciones es el tema de la seguridad, a diferencia de los municipios en las delegaciones no se posee el mando policiaco. Por lo tanto, las delegaciones no pueden ser las responsables de atender esta problemática y responder de manera expedita una problemática que se genere en algún momento determinado al respecto de la falta de seguridad o la violación de alguna situación en particular.

### **1.8. Conclusiones**

A lo largo de este capítulo se ha podido profundizar en los principales aspectos teóricos-conceptuales que inciden y se derivan de la historia política de la Ciudad de México, esto para lograr entender las razones y los conceptos que hoy rigen en el marco jurídico vigente y que dan pauta a muchos de los aspectos político-administrativos de la Ciudad.

En los primeros apartados de este capítulo, se hizo una revisión teórica al respecto de los fundamentos de la Administración Pública, su origen en el Estado, el significado de la Administración Pública y los nuevos enfoques existentes con los que se busca maximizar los resultados y recuperar el enfoque hacia el ciudadano. En este sentido la Gobernanza se vuelve pieza clave para el desarrollo de las organizaciones políticas de la Ciudad. Al abordar la Reforma del Estado se identificó la razón de ser y los procesos que se atraviesan para cambiar la forma de organización del Estado en aras de adaptarla a los nuevos tiempos, tendencias y objetivos.

Asimismo, se logró diferenciar los conceptos que seguramente se han escuchado, no sólo mientras se estudia el tema en cuestión, puesto que son nociones que seguramente se mencionan en los medios o en cualquier plática familiar dada su trascendencia en la vida política de la capital del país. Es

---

<sup>161</sup> John M. Ackerman, *op. cit.*, p. 236.



fundamental comprender estos conceptos si lo que se pretende es generar un criterio propio sobre el rumbo que debiera tener el Distrito Federal en un futuro.

Es así que hoy puede hablarse de la Ciudad de México como una megalópolis, de las más grandes del mundo, incrustada territorialmente en el Valle de México y que es, además, la capital del país. Una Ciudad que en los últimos 50 años ha vivido un proceso de explosión demográfica muy intensa a la par que experimenta un proceso de transición democrática el cual, ha dotado de cada vez más derechos políticos a los habitantes de la urbe. También es importante recordar, que producto de las Reformas Políticas que se han vivido, actualmente se cuenta con un marco legal que permite la elección directa de los representantes políticos de la Ciudad. Periódicamente los ciudadanos pueden elegir al Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales y los Diputados a la Asamblea Legislativa en la Ciudad. Las adecuaciones normativas son parte de un mecanismo *sui generis* que permanentemente busca adecuarse a las nuevas realidades, máxime cuando lo más importante es encontrar las mejores formas de satisfacer las necesidades de la población. Más allá de los términos, ese es y debe ser siempre el objetivo primigenio de la sociedad y sus políticos, lograr las mejores condiciones de desarrollo de la población que gobiernan.

En el capítulo siguiente se profundizará en el contexto geográfico, social, histórico y político en el que se da la fundación de la Ciudad alrededor del siglo XII, se conocerá la transición política que vivió la Ciudad durante prácticamente 700 años. A su vez, se abordarán las reformas de inicios de los setentas del siglo XX con las cuales se establece la división territorial que comprende actualmente el Distrito Federal.

## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El objetivo de este capítulo es describir históricamente los modelos administrativos de la Ciudad de México para sentar un antecedente sobre los procesos de transformación vividos desde su fundación hasta 1970. Esto permitirá contextualizar los debates actuales sobre la reforma política de la Ciudad, tales como conceptos, marcos jurídicos, denominaciones y formas de organización.

#### **2.1. La Ciudad y su contexto fisiográfico**

Previo a la revisión histórico-política es importante hacer algunas precisiones sobre la fisiografía de la Ciudad, a efecto de contextualizarla correctamente en el espacio geográfico nacional y describir diversas características. Dichos aspectos posteriormente se abordarán y permitirán entender lo dicho con mayor facilidad. Al hablar de la Ciudad comúnmente se le refiere como el centro del país, sin embargo, esto es un error. Si se realiza una división en plano cartesiano con dos ejes, uno horizontal y uno vertical, el centro geográfico de México se encuentra en el estado de Guanajuato. La metrópoli no ocupa el centro estrictamente geográfico, pero sí es el centro social, político, académico, empresarial, económico y cultural del país.

Su situación física es sumamente interesante, se le conoce una altura de 2,240 metros sobre nivel del mar (msnm) aunque sus zonas aledañas fluctúan entre los 2,200 y 2,400 msnm. Es una de las metrópolis más altas del país, sólo

superada por la Zona Metropolitana de Toluca que se encuentra a 2,600 msnm. La Ciudad de México es una parte de lo que se conoce como Valle de México. Se encuentra ubicada en las coordenadas geográficas 19°29'52"N y 99°07'37"W que corresponden al centro o zócalo de la misma. Le corresponde el huso horario del meridiano 90° W o UT-5:00 conocido en el país como tiempo del centro. Sus límites territoriales actuales colindan con los Estados de México y Morelos, asimismo, posee una superficie total de 1,499 km<sup>2</sup> siendo la entidad federativa más pequeña con el 0.1% del territorio.<sup>162</sup>

El Valle de México también llamado como Valle de Anáhuac, era originalmente una zona lacustre en la cual se encontraban los lagos de Xaltocan, Zumpango, Chalco, Xochimilco y de mayores dimensiones, el de Texcoco;<sup>163</sup> mismos que eran alimentados por los escurrimientos de agua de la Sierra Nevada, la Sierra de las Cruces y la Sierra del Ajusco-Chichinautzin. En estricto sentido el valle es muy amplio; sin embargo, es parte de algo mayor conocido como Cuenca de México, misma que comprende 3 valles más: Valle de Cuautitlán, Valle de Apan y Valle de Tizayuca, los cuales se encuentran en los Estados de México, Hidalgo Tlaxcala y una pequeña parte de Puebla.

La principal orografía del país la componen la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre Occidental, ambas corren sobre las costas de México, una paralela al Pacífico y otra paralela al Atlántico, en la zona central del país las une el eje Neovolcánico Transversal,<sup>164</sup> llamado así porque es una cadena conformada por volcanes mismos que atraviesan el país alrededor del paralelo 19°N y en el cual se encuentra el Valle de México. Se puede encontrar en este eje por ejemplo, los volcanes de las Islas Revillagigedo, el Nevado de Colima, el Volcán de Fuego, el

---

<sup>162</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cuéntame... información por entidad*, Aguascalientes, México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México), 2014. Consultado el 1 de julio de 2015. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/default.aspx?tema=me&e=09>

<sup>163</sup> Pablo Escalante, "La Ciudad..." *op. cit.*, p. 22.

<sup>164</sup> María Eugenia Negrete, *op. cit.*, p. 41.

Paricutín, el Nevado de Toluca, el Xitle, el Popocatepetl, el Iztaccíhuatl y el Pico de Orizaba que es el pico más alto.

Los límites topográficos naturales del Valle de México son: al norte la sierra de Pachuca, al noreste las sierras de Chichucuatlán y de Tepozán, al este y al sureste se encuentra la Sierra Nevada, por el sur la Sierra del Ajusco-Chichinautzin, por el sureste bordea la Sierra de las Cruces, por el oeste las sierras del Monte Bajo y del Monte Alto, y al noreste la sierra de Talcoluya.<sup>165</sup>

En la actualidad el único cuerpo de agua que sobrevive es el Lago de Xochimilco y una muy pequeña parte del Lago de Texcoco. Asimismo, la gran mayoría de los ríos que desembocaban han sido entubados, salvo el Río Magdalena y algunos pequeños cauces de agua que han sido utilizados como drenaje, es prácticamente nula la hidrografía de la Ciudad.<sup>166</sup>

En breves párrafos se ha contextualizado geográficamente a la Ciudad, para conocer más ampliamente su territorio y algunos detalles que determinaron sus situaciones histórico-políticas. En general, es una Ciudad que a menudo nos regala hermosas panorámicas, mismas de las que muchos conquistadores, viajeros, habitantes y escritores se enamorarían, como diría Alfonso Reyes en la *Visión de Anáhuac*: Viajero: has llegado a la región más transparente del aire.

## **2.2. Fundación de la Ciudad de México-Tenochtitlan (1,000 a.C. – 1325 d.C.)**

La historia es documento vivo que se escribe con las experiencias de aquellos pobladores que la viven y dejan un legado para difundirla, así como de aquellos que investigan lo sucedido para obtener explicaciones. Si se quieren ubicar los antecedentes más remotos de quienes habitaron lo que hoy corresponde al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, tendría que remontarse alrededor de

---

<sup>165</sup> Lucia Álvarez, *op. cit.*, p. 27.

<sup>166</sup> *Ibíd.*, p. 28.

30 mil años, al periodo arqueológico que es en el que se ubica el momento en que los primeros pobladores nómadas llegaron al actual territorio nacional.<sup>167</sup>

Los primeros pobladores del Valle de México llegaron alrededor del año 1,000 a.C., a la zona sur de la Ciudad, lo que hoy se conoce como la Delegación Tlalpan, ahí se asentó Cuicuilco, que se considera el primer gran centro cívico religioso del Valle. Este primer asentamiento se formó con pobladores que provenían de otras regiones, los historiadores consideran que tenía una marcada influencia de la cultura Olmeca, ubicada en la zona sur del Golfo de México en los Estados de Veracruz y Tabasco.<sup>168</sup>

Alrededor del año 1 d.C. comienza el declive de Cuicuilco. Pocos años después, se da un acontecimiento muy importante para la zona lacustre el cual transformaría radicalmente el panorama físico. Se habla de que en el año 76 d.C. hizo erupción el volcán Xitle y su derrame de lava cubrió gran parte de la zona sur de la ciudad, hoy conocida como Pedregal de San Ángel.<sup>169</sup> Xitle significa volcán pequeño o montaña pequeña, es un cráter que se encuentra en la Sierra del Ajusco-Chichinautzin. Es así como Cuicuilco llega a su fin y coincide con el florecimiento de otra zona muy importante, la ciudad de Teotihuacán, que a diferencia de Cuicuilco que se ubicaba al sur de la Ciudad de México, Teotihuacán se ubicó al norte, en el actual Estado de México.

Para el año 1,000 d.C. comienzan los asentamientos como los de Culhuacán, Texcoco, Mixcoac y Tlacopan, todos ellos en los alrededores del Lago de Texcoco. Llama la atención en particular la localidad de Azcapotzalco que era habitada por los tepanecas y su rey Tezozomoc, quienes se convierten en ese momento en el pueblo más importante de la zona del Valle.

---

<sup>167</sup> José Luis Lorenzo, "Los orígenes mexicanos" en *Historia general de México. Versión 2000* (Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007), p. 113.

<sup>168</sup> Matos Moctezuma, Eduardo. "Los orígenes de la ciudad" en *El milenio teotihuacano, serie Pasajes de la Historia tomo IV*. (México D.F.: Editorial México Desconocido, Noviembre del 2000), p. 13.

<sup>169</sup> González y González, Luis. *Viaje por la Historia de México* (Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública, 2010), p. 7.

El origen exacto del pueblo mexica es un dato que a la fecha se desconoce, al respecto se ha mezclado el mito con la historia del pueblo azteca que fue su nombre original. En lo que coincide la mayoría es que cerca del año 1,116 d.C., 1 *tecpatl* del calendario mexica, emigraron de un lugar llamado Aztlán o lugar de garzas, cuya ubicación se desconoce.<sup>170</sup> Algunos historiadores lo ubican en la zona lacustre de Michoacán y otros dicen que es en la Isla de *Mezcaltitlán* en las costas de Nayarit, aunque también se habla de que fueron parte de una tribu procedente de Norteamérica.<sup>171</sup>

Dado lo anterior, los mexicas, tribu de origen nahuatlaca, emigró de Aztlán, de ahí se trasladó a *Chicomoztoc* o lugar de las siete cuevas y así comienza un peregrinaje de más de 200 años, en los que trataron de instalarse en diversas poblaciones mientras paulatinamente se acercaban al Valle de México. Es hasta el postclásico tardío, alrededor del año 1,300 d.C. cuando el pueblo mexica hace su aparición en la región. Dentro de su peregrinar se asentaron en diversas localidades e islotes del lago, lo hicieron en Chapultepec donde estuvieron bajo la tutela del señorío de Culhuacán, posteriormente en *Mexicaltzingo*, *Iztacalco*, *Nextícpac*, *Mixiuhcan* y *Temascaltitlan* hasta que llegaron al islote mayor de *Mexico*.<sup>172</sup>

El mito fundacional de la Ciudad se encuentra plasmado en diversos documentos como el Códice Mendocino y los escritos de Juan de Torquemada, Diego Durán, Fernando de Alvarado Tezozomoc y Cristóbal del Castillo Mendoza, el principal de ellos es el Códice Boturini, mejor conocido como tira de la peregrinación. En ellos se habla que por órdenes de Huitzilopochtli, ellos fundarían su ciudad en donde encontrarán a un águila parada sobre un nopal y

---

<sup>170</sup> Caso, Alfonso. "El águila y el nopal" Discurso de recepción. Academia Mexicana de Historia, Ciudad de México, 11 de febrero de 1946. [http://www.acadmexhistoria.org.mx/pdfs/discursos/sillon\\_1\\_ALFONSO\\_CASO.pdf](http://www.acadmexhistoria.org.mx/pdfs/discursos/sillon_1_ALFONSO_CASO.pdf) p.4.

<sup>171</sup> Barroy Sánchez, Héctor C. *Historia de México I*. (Ciudad de México: McGraw-Hill, 1999), p. 24.

<sup>172</sup> Pablo Escalante, "La Ciudad..." *op. cit.*, p. 25.

devorando a una serpiente. Es así que el 13 de marzo de 1325 la búsqueda llega a su fin, los mexicas fundan su ciudad dentro del Lago de Texcoco en un islote llamado *Mexico*, lugar del avistamiento de la señal indicada por sus dioses. La *Crónica Mexicáyotl* narra así la fundación de la Ciudad:

Llegaron entonces allá donde se yergue el nopal. Cerca de las piedras vieron con alegría como se erguía un águila sobre aquel nopal. Allí estaba comiendo algo, lo desgarraba al comer.

Cuando el águila vio a los aztecas, inclinó su cabeza. De lejos estuvieron mirando al águila, su nido de variadas plumas preciosas. Plumas de pájaro azul, plumas de pájaro rojo, todas plumas preciosas, también estaban esparcidas allí cabezas de diversos pájaros, garras y huesos de pájaros.<sup>173</sup>

Habiéndose mencionado ya que el nombre del islote donde se funda la Ciudad es *Mexico*, es importante ahondar sobre el significado del vocablo. Alfonso Caso lo define así:

Allí en el medio del agua (anepantla) estaba la isla que se llamaba México, y cuyo nombre posiblemente deriva de Metztli (luna), xictli (ombligo, centro) y co (lugar) dando en su composición la palabra Mexico, o sea "en el centro de la Luna", por "el centro del Lago de la Luna", que era como se llamaba el gran lago de México.<sup>174</sup>

### 2.3. La urbe prehispánica (1325-1521)

Con la fundación de la futura urbe, comenzaron los cimientos de lo que sería la gran metrópoli. El islote era pequeño y la ciudad ameritaba cada vez más espacio, por lo que buscaron ganarle terreno al agua del lago mediante un sistema de construcción conocido como *chinampas*.<sup>175</sup> El lago era poco profundo lo que

---

<sup>173</sup> León-Portilla, *op. cit.*, p. 44.

<sup>174</sup> Alfonso Caso, *op. cit.*, p. 8.

<sup>175</sup> Pedro Carrasco, "Cultura y sociedad en el México Antiguo" en *Historia general de México. Versión 2000 (Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007)*, p. 165.

permitía que se instalaran maderas que conformaban superficies tipo cama sobre las cuales colocaban tierra del fondo del lago. Para fabricar las chinampas, en las esquinas se colocaban árboles de ahuejote o *ahuéxotl* que son de raíz profunda y llegaban hasta el fondo del lago donde se enraizaban y permitían una estabilización de la madera que ellos colocaban; de esta manera se conseguía una superficie firme en la que se podían instalar construcciones o dedicarlas para la agricultura al ser terrenos muy fértiles por el contacto con el agua del lago.<sup>176</sup> Con el paso del tiempo las construcciones de chinampas fueron replicadas gracias a su eficiencia, incluso los españoles siguieron haciendo uso de ellas.

Por su naturaleza bélica, fue natural que el pueblo mexica buscará rápidamente como expandir el dominio de su naciente imperio, lo cual no les sería fácil debido a las resistencias que encontraron por parte del grupo tepaneca. Aquel islote en el cuál ellos se habían decidido asentarse era parte del territorio dominado por el pueblo de Azcapotzalco. Para 1428, la presión por parte de los tepanecas ante el crecimiento del Reino Mexica era cada vez mayor. Para poder crecer y enfrentarse al grupo de Azcapotzalco los mexicas decidieron buscar alianza con otros reinos, es así como aproximadamente en el año de 1430 se genera la Triple Alianza, o dicho en náhuatl el *Excan Tlahtoloyan* (Tribunal de Reyes).<sup>177</sup> La triple alianza se generó entre los *huey tlatoani* que gobernaban en Texcoco, Tlacopan y México-Tenochtitlán siendo este el reino más importante. Derivado de esta alianza se gesta la guerra tepaneca (1428-1433) y logran vencerlos dando como resultado que los mexicas, ya fortalecidos, hicieran de Mexico-Tenochtitlán su capital, la sede del naciente Imperio Mexica y comenzarán su expansión.

Después de ser un pueblo marginado y pisoteado durante los años de su peregrinaje, los mexicas lograron tener una influencia en todo el Valle de

---

<sup>176</sup> Pablo Escalante, "La Ciudad..." *op. cit.*, p. 20.

<sup>177</sup> Ignacio Bernal, "Formación y desarrollo de Mesoamérica" en *Historia general de México. Versión 2000* (Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007), p. 143.



México, los actuales estados de Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, una parte de Chiapas e incluso hasta Guatemala, todo lo que se le conoce como Mesoamérica fue una zona de influencia del imperio mexica salvo algunas excepciones como fue el pueblo de Tlaxcala y los purépechas.

La organización política de la Ciudad alcanzó una complejidad comparable a otras ciudades europeas de la época. El *altépetl* es la unidad política básica en el gobierno mexica, se entiende como un grupo de gente organizada en un territorio, es decir un pueblo o ciudad. Significa literalmente “agua y cerro” aunque se traduce como señorío o reino.<sup>178</sup> Es comparable el concepto a las llamadas Ciudad-Estado que existían en la Grecia antigua, al ser México-Tenochtitlan la capital del imperio su forma de organización era la superior y más importante.

Con los mexicas, el gobierno recayó en el *tlatocáyotl* u “organización de señores” que fungía como una estructura de gobierno autónomo, este término se puede equiparar al concepto contemporáneo de Estado.<sup>179</sup> Territorialmente la Ciudad se dividió en cuatro grandes distritos llamados *tlayácatl*: en el suroeste *Moyotlan* (en la época colonial se llamaría San Juan), en el sureste *Teopan* (San Pablo), en el noreste *Atzacualco* (San Sebastián) y al noroeste *Cuepopan* (Santa María la Redonda).<sup>180</sup> Dentro de los distritos existían barrios que eran denominados *calpullis* y *tlaxilacalli*, cada término tiene matices distintos, el primero hace referencia a la comunidad y el segundo a la comunidad asentada en un territorio, propiamente dicho, un barrio.<sup>181</sup>

De esta manera el *altépetl* estaba conformado por tres niveles de gobierno. Cada uno funcionaba bajo una estructura de consejo-jefe, es decir existía un órgano consultivo-electivo y un titular del gobierno, además había:

---

<sup>178</sup> Pedro Carrasco, *op. cit.*, p. 179.

<sup>179</sup> Pablo Escalante, “La Ciudad...” *op. cit.*, p. 27.

<sup>180</sup> *Ibíd.*, p. 21.

<sup>181</sup> *Ibíd.*, p. 31.

Vínculos gentílicos, autonomía organizativa y hasta cierto punto política, bienes patrimoniales o trabajo de pueblos ajenos a Tenochtitlán para sostener sus instalaciones y organización, representación de los integrantes en cada nivel de gobierno, instancias y funcionarios para la atención de los habitantes del distrito, edificios administrativos y religiosos propios, así como trabajo comunitario y ciertas formas de tributo entregado a sus gobernados.<sup>182</sup>

En el primer nivel de gobierno, en el *tlatocayótl* se encontraba el consejo de ancianos, uno por cada *tlayácatl*. Cabe mencionar que después de la guerra con los tepanecas, este consejo fue paulatinamente sustituido por un consejo de nobles llamado *tlatocan*, este consejo elegía al rey o huey *tlatoani* quien era la máxima autoridad civil, militar, judicial y religiosa.<sup>183</sup> En el segundo nivel de gobierno, el de los *tlayácatl*, estaba el *huehuecalli*, que era la asamblea de representantes de cada *calpulli* y además la organizadora y ejecutora de las tareas impuestas por el *tlatocayótl* a cada distrito. El dirigente de este nivel es el *teachcauh* electo entre la asamblea de señores de los barrios del *tlayácatl* cuya jefatura probablemente ocurría por rotación de entre los caudillos de ciertos *calpullis*, su sede era el *tecpan*.<sup>184</sup>

Por último, en el tercer nivel, el del *tlaxilacalli*, se encontraba el *tlaxilacaleque*, el cual es un grupo de funcionarios llamados tepixqui, nombrados por los ancianos del barrio (*calpulhuehuetque*). Estos eran los encargados de la administración, seguimiento, cuidado, asistencia y control sobre los asuntos internos del barrio. Asimismo, se nombraba un *teachcauh* o jefe perteneciente a una familia de mayor prestigio y cuyo cargo debía ser confirmado por el *tlatoani* y que además se le encargaba el adiestramiento militar de los jóvenes.

Adicionalmente, dentro del *tlaxilacalli* existía una serie de funcionarios cuyo nombramiento dependía directamente del *tlatoani*, tal es el caso del *calpixqui*, encargado de recaudar el tributo, el *tepochlato*, autoridad de la *telpochcalli*, el

---

<sup>182</sup> *Ibíd.*, p. 40.

<sup>183</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>184</sup> *Ibíd.*, p. 39.

*achcauhtli*, que mantenía el orden y capturaba delincuentes, el *tequihua*, que actuaba como capitán de barrio y el *teopixqui*, encargado del templo comunal.<sup>185</sup>

### Organización político-administrativa de México-Tenochtitlán (*altépetl*)

Nivel de gobierno	Órgano colegiado	Jefe del gobierno
<b>Tlatocayótl (Estado)</b>	Tlatocan	Tlatoani
<b>Tlayácatl (4 distritos)</b>	Huehuecalli	Techcauh
<b>Tlaxilacalli (barrios)</b>	Tlaxilacaleque-tepixqui	Techcauh
<b>Funcionarios administrativos</b>	<i>Calpixqui</i> (tributos), <i>tepochlato</i> (autoridad <i>telpochcalli</i> ), <i>achcauhtli</i> (orden), <i>tequihua</i> (capitán de barrio) y el <i>teopixqui</i> (templo comunal)	

Elaboración propia con datos de Pablo Escalante, "La Ciudad..." *op. cit.*

En su mayor esplendor, la Ciudad prehispánica llegó a alcanzar una dimensión de entre 10 y 20 km<sup>2</sup> con una población de alrededor de 200 mil habitantes lo que sin duda la hacía una metrópoli muy importante de la época.<sup>186</sup> Por ello, su esquema de gobierno fue complejizándose hasta alcanzar una estructura muy completa que le permitió tener control desde la urbe hasta cada rincón del imperio.

#### 2.4. La Ciudad ante la conquista y la transición al nuevo régimen (1519-1535)

A finales del siglo XIII inicia en Europa una época en la cual se busca la conquista de nuevos territorios que trajeran riquezas en beneficio de las principales potencias e imperios. Proveniente de España el 12 de Octubre de 1492, el navegante genovés Cristóbal Colón, abre el intercambio entre Europa y América

<sup>185</sup> Escuela para la instrucción general, principalmente militar de los jóvenes *macehuales* ubicada dentro de cada *tlaxilacalli*. *Ibíd.*, pp. 35 y 44.

<sup>186</sup> *Ibíd.*, p. 25.

al llegar a unas islas en las actuales Bahamas mientras buscaba una nueva ruta hacia la India.<sup>187</sup> Previo a su regreso a la península ibérica, Colón visitó la actual isla de Cuba nombrándola como La Española.

Años más tarde, siendo Gobernador de la isla, Diego Velázquez de Cuéllar, en 1517 nombra una expedición a cargo de Francisco Hernández de Córdoba, misma que parte el 8 de febrero para continuar con la búsqueda de nuevas tierras para la corona Española. Este primer viaje resulto infructuoso ante la oposición férrea de los grupos habitantes de la península de Yucatán, primer lugar al que arribaron estos expedicionarios.<sup>188</sup> En 1518 es nuevamente enviada una flota a explorar el territorio mexicano, ahora sería Juan de Grijalva el capitán al mando y él, con la experiencia de quienes sobrevivieron al anterior viaje, logró rodear exitosamente toda la costa del Golfo de México y recabar así información que sería muy útil para los siguientes viajes.<sup>189</sup>

El 10 de febrero de 1519, zarpa de Cuba una tercera expedición, esta con el objetivo de descubrir y conquistar las tierras reconocidas por Grijalva. Esta misión estaría encabezada por un capitán español, oriundo de Medellín llamado Hernán Cortés,<sup>190</sup> que pronto debió huir de la isla por problemas con el gobernador quien le había ordenado regresar a puerto. Se embarcó y al poco tiempo arribó a la isla de Cozumel ya en México.<sup>191</sup> A su llegada, Cortés se encuentra con Jerónimo de Aguilar, náufrago de las otras expediciones y quien le serviría muy bien de interprete dado su conocimiento del castellano y el maya. Pronto se embarca de nuevo y llega a la costa de Campeche y el ahora Río

---

<sup>187</sup> José Luis Lorenzo, *op. cit.*, p. 95.

<sup>188</sup> Felipe Solís, "Primeros viajes de reconocimiento a las costas mexicanas" en *Hernán Cortés y la conquista de México*, serie Pasajes de la Historia tomo XI. (México D.F.: Editorial México Desconocido, Mayo del 2003), p. 7.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>190</sup> Ángel Gallegos, "Hernán Cortés, un conquistador de su tiempo" en *Hernán Cortés y la conquista de México*, serie Pasajes de la Historia tomo XI (México D.F.: Editorial México Desconocido, Mayo del 2003), p. 19.

<sup>191</sup> Fray Francisco De Aguilar, "Arribo de Cortés a México" en *Lecturas históricas mexicanas*, tomo I. Editado por Ernesto De la Torre Villar (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998), p. 189.

Grijalva bautizado por el explorador, ahí sostuvieron una riña con los indígenas de la zona a quienes vencen y en recompensa, le otorgan, entre otros presentes, a la *Malintzin* quien serviría de interprete por sus conocimientos del maya y náhuatl, además de que a la postre sería la primera esposa indígena de Cortés.<sup>192</sup>

El 21 de abril de 1519, funda la Villa Rica de la Vera Cruz en los actuales territorios de Veracruz. Mientras se encontraban ahí, Cortés recibió una comitiva procedente de Tenochtitlán.<sup>193</sup> Desde ahí y tras hacer una primera alianza militar con los totonacos en Zempoala, quienes eran enemigos de los mexicas, inicia su viaje para adentrarse en el territorio mexica.

El 8 de noviembre de 1519, los exploradores españoles llegan a la Ciudad de México-Tenochtitlán siendo recibidos por el *huey tlatoani Moctezuma Xocoyotzin* y su comitiva en la entrada sur de la Ciudad.<sup>194</sup> Actualmente se puede encontrar una placa conmemorativa de este evento muy cerca de la estación Pino Suarez del Sistema Colectivo Metro, en el Centro Histórico de la capital. Lo sucedido los siguientes dos años es por muchos conocido y no es objeto de esta investigación por lo que no se profundizará sobre el proceso en el que se dio la conquista del imperio mexica.

La situación geográfica de la Ciudad fue pieza clave para que los españoles logran sitiarla al ser una isla en medio del lago. Lo que era su mayor acierto para la defensa se convirtió en su peor defecto al atacarla pues fue sencillo bloquear el acceso de víveres al cerrar las cuatro avenidas de acceso a la urbe. Sólo cabe decir que tras múltiples conflictos, bajo las epidemias, la sangre y el fuego, la Ciudad fue conquistada tras 75 días de sitio que vieron su fin el 13 de agosto de 1521, día de San Hipólito para los españoles.<sup>195</sup> El último *huey tlatoani* mexica fue Cuauhtémoc.

---

<sup>192</sup> Ángel Gallegos, "Hernán Cortés, un conquistador de su tiempo" en *Hernán Cortés y la conquista de México*, serie Pasajes de la Historia tomo XI (México D.F.: Editorial México Desconocido, Mayo del 2003), p. 21.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p.22.

<sup>194</sup> León-Portilla, *op. cit.*, p. 10.

<sup>195</sup> Ángel Gallegos, *op. cit.*, p. 22.

En todo proceso de conquista que pasa por las armas, existe una gran destrucción y una buena cantidad de vidas perdidas para ambos bandos, México-Tenochtitlán no fue la excepción. La Ciudad se encontraba devastada, había sido incendiada, saqueada, los cadáveres se encontraban en las plazas y los canales, gran parte de la nobleza y la población indígena había caído ante las epidemias o las armas, es decir, las condiciones eran sumamente complicadas como para ser habitada nuevamente.<sup>196</sup> Dada la magnitud de la destrucción, Hernán Cortés abandonó la Ciudad y generó un asentamiento español en tierra firme, en la comunidad de Coyoacán.

Por sus aportaciones a la corona española, el 15 de octubre de 1522, el Rey Carlos V firma la cédula real por la cual le concede a Hernán Cortés los títulos de Capitán General y Gobernador de la Nueva España, con lo que le otorgó las facultades necesarias como nueva autoridad máxima en el territorio conquistado.<sup>197</sup> Desde que llegó a la Ciudad, Cortés entendió la importancia de esta como un centro político, económico, militar y social, dado que todos los pueblos del país reconocían el poderío de la Ciudad; durante años fue una urbe conquistadora y bien podría seguir siéndolo.

Con estos antecedentes y a pesar de lo difícil del proceso, se decidió reconstruir la Ciudad e instalar en ella la capital del nuevo imperio. El primer paso era lograr el reconocimiento formal y otorgarle algún estatus jurídico a la Ciudad. Hay que recordar que para los españoles el Ayuntamiento era la mejor forma de administrar los territorios conquistados e impartir justicia en ellos, dada la tradición de autonomía que estos representaban y el uso que se les dio en la reconquista de los territorios peninsulares invadidos por el Islam.<sup>198</sup> El 15 de mayo de 1522, Cortés le escribe al Rey su tercera carta de relación, entre

---

<sup>196</sup> *Ibíd.*

<sup>197</sup> Francisco Baca Plasencia, "El paseo del pendón de la Ciudad de México en el siglo XVI". Tesis de Maestría en Historia (Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2009), p. 25.

<sup>198</sup> Sergio Miranda Pacheco, *Historia de la desaparición del Municipio en el Distrito Federal* (Ciudad de México: Unidad Obrera y Socialista, APN. 1998), p. 23.

otros asuntos en ella le relata la reunión y el nombramiento del “Ayuntamiento de México y *Temistitan*” con sede en “*Cuyoacán*”.<sup>199</sup> La fecha exacta de la reunión se desconoce, pero se infiere que debe ser entre el 30 de octubre de 1521 y el 15 de mayo de 1522, fecha de emisión de la carta. Así lo expone la mencionada correspondencia: “... hízose nombramiento de alcaldes y regidores en nombre de vuestra majestad, según en sus reinos se acostumbra; y entretanto que las casas se hacen, acordamos de estar y residir en esta ciudad de *Cuyoacán*”.<sup>200</sup>

Mientras la Ciudad adquiría su nuevo rostro legal, también se iría transformando físicamente. Cortés dispuso el repoblamiento de la isla, la demolición de los viejos templos y la limpieza general, todo en manos de los antiguos pobladores. Asimismo, ellos podían regresar y ejercer nuevamente sus oficios, todo esto le dio una nueva vitalidad a la urbe. En 1523, el Rey Carlos V expide la Ley II que en la Ordenanza 43 señaló la categoría de las poblaciones y precisó las autoridades que regirían las mismas, entre las cuales señaló a los ayuntamientos como corporación y forma de gobierno para las llamadas Indias Occidentales.<sup>201</sup>

En Valladolid, España, el 4 de julio de 1523 se hace entrega de la Real Cédula de la Ciudad, donde se formaliza la existencia de la *Gran Ciudad de Temistitan México*, misma a la que se le nombra “insigne y noble y el más principal pueblo que asta agora en la dicha tierra por no se ha hallado poblado...” adicionalmente, y en reconocimiento por la gran importancia que tuvo la urbe antigua, se le otorgó un escudo de armas mismo que a la fecha se sigue utilizando como escudo de la Ciudad.<sup>202</sup> La primera acta de sesiones del cabildo data del 8 de marzo de 1524, fecha en que comienza el registro de las sesiones del Ayuntamiento, mismas que se realizaban en una casa de la vieja Tenochtitlán,

---

<sup>199</sup> Francisco Baca, *op. cit.*, p. 30.

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 23.

<sup>202</sup> Francisco Baca, *op. cit.*, p. 41.

mientras se construía el Palacio del Ayuntamiento, el cual sería su sede definitiva, ya dentro de los territorios de la Ciudad de México.<sup>203</sup>

Lo sucedido en estos primeros años puede considerarse como una etapa de transición, en la cual la Ciudad debía construir las instituciones que le dieran gobernabilidad para el futuro. Ante ello, la Corona entendió como fundamental que el poder que originalmente habían tenido los conquistadores, lo fueran cediendo a los enviados de la Corona española. La situación en los nuevos territorios generaba dudas a la corona, sobre todo porque era pertinente fortalecer el gobierno central. En 1525 fue erigido el Consejo de Indias, órgano que fue el encargado de dictaminar los asuntos de América.<sup>204</sup>

Con el objeto de fortalecer aún más su presencia, España instauro la Audiencia de México, que era un “cuerpo colegiado con atribuciones principalmente judiciales pero también de gobierno”.<sup>205</sup> En sus inicios estuvo encabezada por Nuño Beltrán de Guzmán y se estableció en la Ciudad de México. Esta audiencia se convirtió en el máximo órgano de autoridad y de justicia, había un presidente, ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen, dos fiscales y un alguacil mayor.<sup>206</sup> En 1532, el Ayuntamiento de México tenía una jurisdicción territorial de cinco leguas a la redonda a partir de la Plaza Mayor, prácticamente lo que se conoce actualmente como el centro de la Ciudad. Lo anterior fue confirmado en la siguiente Real Cédula de la Ciudad en 1533. Sin embargo, años más tarde y por petición del Cabildo al Consejo de Indias, el 4 de octubre de 1539 se emite una nueva Real Cédula para ampliar a quince leguas la jurisdicción de la ciudad. En ese

---

<sup>203</sup> *Ibíd.*, p. 28.

<sup>204</sup> Bernardo García Martínez, “La creación de Nueva España” en *Historia general de México. Versión 2000* (Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007), p. 248.

<sup>205</sup> *Ibíd.*, p. 250.

<sup>206</sup> *Ibíd.*, p. 251.



entonces la fuerza del Ayuntamiento ya llegaba a pueblos ribereños como Coyoacán, Tacuba, Tacubaya y Azcapotzalco.<sup>207</sup>

En 1535, para dar más orden y certeza a la administración de los nuevos territorios, se instaura el Virreinato de la Nueva España como una entidad representante de toda la potestad del Rey. El Virrey era un enviado directo de este y sumaba los cargos de gobernador, capitán general y presidente de la audiencia. El primer Virrey fue Antonio de Mendoza y la Ciudad de México se nombra capital del Virreinato. El Virrey reunía la representación de la persona Real, el mando supremo del gobierno, la jefatura militar y la preeminencia en asuntos de justicia, asimismo, era vicepatrono de la iglesia.<sup>208</sup>

Sabiendo la importancia de la Ciudad es que se convierte muy rápidamente en el centro económico de la Nueva España, con un intercambio de mercancías importante, también crece culturalmente y se convierte en sede de la primera imprenta a nivel América en 1539 y se instala la Real y Pontificia Universidad de México en 1553.<sup>209</sup> En el ámbito religioso no se podía quedar atrás. En 1536 comenzó sus funciones el cabildo catedralicio con el obispo Fray Juan de Zumárraga, este órgano habría de ser muy importante y se abordará nuevamente más adelante. En 1546, Zumárraga se convertiría en Arzobispo por instrucción del Papa quien elevó la Ciudad al rango de sede metropolitana.<sup>210</sup>

Durante estos primeros años es muy intensa la reconstrucción de la ciudad sobre los restos de la antigua metrópoli, algo que llama la atención es que la antigua ciudad tenía un trazo rectangular, con ejes horizontales y verticales, mismo que se hizo muy conveniente para la nueva ciudad y se respetó. Así fue la ciudad de la conquista; una transición que se llevó a cabo en no más de veinte años desde la caída de Mexico-Tenochtitlán, que era la ciudad indígena, hasta

---

<sup>207</sup> Gabriel Torres Puga, "La Ciudad Novohispana. Ensayo sobre su vida política (1521-1800)" en *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)* (Ciudad de México: El Colegio de México. México. 2012), p. 79.

<sup>208</sup> Bernardo García, *op. cit.*, p. 273.

<sup>209</sup> *Ibíd.*, p. 262.

<sup>210</sup> Gabriel Torres, *op. cit.*, p. 81.

pasar por los primeros gobiernos novohispanos: el Ayuntamiento, la Audiencia y hasta llegar al Virreinato de la Nueva España. Este sería el modelo político-administrativo y que habría de mantenerse durante los próximos trescientos años, desde 1535 hasta 1821, fecha en la que al lograrse la Independencia de México llegaría a su fin el periodo colonial.

## **2.5. La Ciudad de los Palacios: El virreinato novohispano (1535-1800)**

El fin del periodo de transición entre el régimen prehispánico y el colonial también marcó una evolución en la forma de organización del gobierno de la Ciudad, entre el control militar de los conquistadores y el emanado de la corona española. En la Nueva España se estableció una forma de gobierno en cuatro niveles administrativos, así no los explica la investigadora Regina Hernández Franyuti:

El central peninsular, arraigado en España, estaba integrado por el rey, su corte, sus concejos y sus ministros; el central novohispano, a cargo del virrey y la audiencia; el de los distritos y provincias, formado por los gobernadores y los corregidores; y el de los gobiernos locales, compuestos por los cabildos y sus oficiales.<sup>211</sup>

Esto evidentemente generaba un entramado institucional complejo integrado por un numeroso grupo de funcionarios y de diversas áreas jurisdiccionales que en muchas ocasiones generaban conflicto por la nula delimitación de sus funciones.

En los casi trescientos años de gobierno novohispano se identifican tres etapas de evolución política. La primera caracterizada por la fundación y organización de las ciudades, misma que se considera de transición entre las costumbres prehispánicas y la época virreinal, esta caracterizada por ubicar en el

---

<sup>211</sup> Regina Hernández Franyuti, "El aparato de gobierno virreinal y el cabildo de la Ciudad de México en *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México* (Ciudad de México, El Colegio de México, 2009) p. 120.

centro político a las autoridades locales. La segunda, que predominó durante mucho más tiempo, buscó una centralización absolutista y la tercera provocada por las reformas borbónicas y que buscaron transformar la organización de todos los territorios españoles.<sup>212</sup>

La primera etapa del gobierno virreinal de la Ciudad ya ha sido abordada en el apartado anterior, cabe recordar que dado que este primer Ayuntamiento fue la única institución de gobierno que tuvo la Ciudad, su poder y facultades fueron muy superiores a las atribuciones tradicionales; organizaban expediciones de conquista, repartían solares (terrenos), impartían justicia y brindaban los servicios a la Ciudad.<sup>213</sup> Es hasta la llegada de la Audiencia y del Virrey cuando las facultades del Ayuntamiento disminuirían y se distribuyeron entre el resto de las autoridades novohispanas asentadas en la Ciudad. El gobierno municipal de los pueblos en España y sus territorios colonizados no se regían sólo por la ley, sino también por los privilegios, usos y costumbres particulares de cada lugar además de aquellos que la Corona Española les daba. Una de estas distinciones la recibió la Ciudad de México en 1548, cuando el Rey Carlos V de España le otorgó el título de “la muy noble, insigne, y muy leal e imperial Ciudad de México”, lo que además de otorgarle privilegios la distinguiría de otras ciudades novohispanas como la metrópoli más importante de la Nueva España.<sup>214</sup>

La segunda etapa de gobierno novohispano tuvo una estructura mucho más consolidada y organizada, pero con características centralistas. La Ciudad de México era el centro político, económico y religioso del territorio, por lo que concentró el poder real, y en ella se situaron las máximas autoridades en todos los aspectos. No obstante, lograr un equilibrio entre dichas jurisdicciones fue un reto constante, dado que el gobierno virreinal utilizó un sistema que impedía la concentración de poder en un solo lugar o persona. Para ello, se valió de una

---

<sup>212</sup> *Ibíd.*

<sup>213</sup> M<sup>a</sup> Luisa J Pazos Pazos, *El Ayuntamiento de la Ciudad de México en el siglo XVII* (Sevilla, España; Diputación de Sevilla, 1999), p. 33.

<sup>214</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 23.

fórmula de pesos y contrapesos fundamentada en la dispersión e interconexión de funciones y obligaciones administrativas, judiciales, financieras y religiosas.<sup>215</sup> Las autoridades encargadas de estas tareas dependían estrechamente del poder central; sin embargo, dado lo extenso del territorio y lo difícil de la comunicación generó una descentralización ineficaz y un centralismo inoperante por la falta de control de las autoridades superiores hacia las de rangos inferiores.

El Ayuntamiento ocupaba el último lugar dentro de la jerarquía del gobierno, esto le obligaba a mantener una posición más inmediata a los intereses de la sociedad y sus gobernados. Esta jerarquía la sigue manteniendo actualmente el Municipio dado que es el ámbito de gobierno que de manera directa y más cercana satisface las necesidades de los gobernados.<sup>216</sup> Si bien es cierto que la Ciudad tenía una autoridad máxima gubernamental que era el Ayuntamiento de México, se ha dicho que los ámbitos económico y religioso tenían cierto nivel de poder real. Por ello, también existían, por así decirlo, diversos ayuntamientos en paralelo. De esta manera el gobierno virreinal de la ciudad se podía caracterizar por cuatro estructuras enfocadas en el control de alguno de estos aspectos de la vida novohispana.

El Ayuntamiento de México era el cabildo civil. En sus inicios estaba encabezado por un alcalde mayor, el cual era nombrado directamente por el Rey, mientras que otras veces fue nombrado interinamente por el Virrey o por la Audiencia en ausencia de éste. Entre las funciones del Ayuntamiento se encontraban las de control mediante las visitas que realizaban, cobraban el tributo, eran encargados de la obra pública así como de la tutela y protección de la población indígena.<sup>217</sup> A partir de 1575 se incorporó el cargo de Corregidor, nombramiento impuesto por la Corona siendo Lorenzo Sánchez de Obregón el primero de ellos.<sup>218</sup> Si bien el Corregidor no era parte de los funcionarios

---

<sup>215</sup> Regina Hernández, "El aparato de gobierno...", *op. cit.*, p. 120.

<sup>216</sup> M<sup>a</sup> Luisa J Pazos, *op. cit.*, p. 32.

<sup>217</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 34.

<sup>218</sup> M<sup>a</sup> Luisa J Pazos, *op. cit.*, p. 44.

municipales, si participaba en las sesiones de cabildo con derecho a voz y voto. A su vez, tenía la función de corregir y vigilar los abusos en la Administración Pública así como la de mediar entre el Virrey y el Ayuntamiento y representar a la corona en el Municipio.<sup>219</sup> La designación del Corregidor por parte del Virrey, fue considerado por los cabildos como una disminución de la autonomía real del Ayuntamiento y generó tensiones constantes entre las autoridades virreinales y locales.<sup>220</sup>

El Cabildo era el órgano colegiado de los Ayuntamientos y estaba constituido por dos ramas principales: la justicia, a cargo de los alcaldes ordinarios y la administrativa, ejecutada por los regidores.<sup>221</sup> Los alcaldes ordinarios eran electos anualmente por los regidores, se elegía a dos nobles de la Ciudad para el cargo; el que más antigüedad tenía en el cargo se denominaba alcalde mayor. Dichos alcaldes se encargaban de impartir justicia en los tribunales de primera instancia, así cómo en causas civiles y criminales. No obstante, los alcaldes no presidían como tal el cabildo por lo que su participación era marginal, máxime con el nombramiento del Corregidor que hizo que su función disminuyera y sólo ejecutaban acciones de justicia menor.<sup>222</sup> Únicamente en ausencia del Corregidor, los alcaldes podían presidir el cabildo y su nombramiento estaba sujeto a ratificación del Corregidor o de la Audiencia.

Los regidores eran encargados de la administración del gobierno de la Ciudad, constituían el elemento estático y oligárquico del gobierno municipal.<sup>223</sup> Se le denomina regidor a la persona que gobierna o rige, en este caso destinada a las ciudades villas y lugares, para la administración y el gobierno de las mismas.<sup>224</sup> Desde los primeros ayuntamientos el Rey se atribuyó la facultad de nombrar los regidores a perpetuidad, pero los cabildos podían nombrar a aquellos que el Rey

---

<sup>219</sup> *Ibíd.*

<sup>220</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 35.

<sup>221</sup> Regina Hernández, "El aparato de gobierno...", *op. cit.*, p. 126.

<sup>222</sup> *Ibíd.*

<sup>223</sup> *Ibíd.*

<sup>224</sup> M<sup>a</sup> Luisa J Pazos, *op. cit.*, p. 106.

no hubiera nombrado.<sup>225</sup> Anualmente, se elegían regidores interinos y suplentes. Había regidores encargados de la administración y del gobierno, el número de ellos varió entre doce y quince durante el periodo virreinal, asignándole a cada uno diversas tareas de gobierno. Si bien en un inicio la elección de regidores fue periódica, la práctica de ocupar los cargos de manera hereditaria o por compra de los mismos fue recurrente y legalizada en el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Lo anterior propició que quienes ocuparan los cargos fueran gente que lo hacía por el estatus que otorgaba, más que por su conocimiento y buen desempeño en los mismos.<sup>226</sup>

Existía un Procurador de Justicia, quien era electo por el cabildo. En su mayoría era un español que intercedía frente al rey. A su vez, los documentos normativos que regían este cabildo eran las ordenanzas y las principales funciones que tenían era la seguridad pública, el orden territorial, los servicios y el comercio. El 2 de enero era cuando el Ayuntamiento se reunía para la elección de oficios, siendo esta la segunda sesión más importante del año, después de la elección de alcaldes ordinarios. De esta manera, los regidores designaban a personas ajenas al cabildo para que pudieran participar en la administración de la Ciudad en sus diversos cargos.<sup>227</sup>

En el ámbito económico existía el Consulado de Comerciantes de México, integrado por aquellos mercaderes que controlaban el mercado entre Europa y Asia a través de la Nueva España. Hasta 1780, este Consulado tuvo el control de las alcabalas o las aduanas, que era el principal ingreso económico de la Ciudad. A su vez, los Consulados fueron utilizados como tribunales en los que se resolvía pacíficamente, mediante juicios orales y expeditos según los usos y costumbres, las controversias entre mercaderes. Estos últimos nombraban a sus jueces y funcionaban como una auténtica corporación al defender sus intereses ante las

---

<sup>225</sup> Regina Hernández, “El aparato de gobierno...”, *op. cit.*, p. 126.

<sup>226</sup> *Ibíd.*

<sup>227</sup> M<sup>a</sup> Luisa J Pazos, *op. cit.*, p. 123.

autoridades y el Rey.<sup>228</sup> El Consulado era una estructura única y exclusivamente de tipo económico, pero que dada la importancia del sector, tenía un peso fáctico muy importante en la organización política de la Ciudad.

En el aspecto religioso, la autoridad estaba representada por el Cabildo Catedralicio, encabezado por el Arzobispo Primado de México, quien en múltiples ocasiones fue nombrado Virrey interino. Hay que recordar que la Ciudad de México era la sede metropolitana de la iglesia, por lo cual se le otorgaba el gobierno de la iglesia en la Nueva España y como tal era el clérigo de mayor rango.

Desde mediados de siglo XVI, la Corona española siguió una política tendiente a separar las comunidades indígenas de las españolas, tratando de preservar en lo posible su antigua organización y sus tradiciones.<sup>229</sup> De esta manera, coexistió con el Ayuntamiento español un Ayuntamiento indígena. El Cabildo Indígena o República de Indios también estaba integrado por regidores y alcaldes y era presidido por un representante de la autoridad real. Cada regidor era un representante de los distintos barrios de la Ciudad y la alcaldía se turnaba entre los cuatro barrios originales.<sup>230</sup> El cabildo indígena estaba integrado además por un consejo de ancianos, un alguacil que se encargaba del control de la seguridad y de los impuestos, los tenientes que eran aquellos que dirigían a los indígenas que estaban en obras y daban los servicios al tequio, regidores que se encargaban de las relaciones con otros gobiernos, así como del control de ingresos y egresos.

Esta segunda etapa de administración en la Nueva España fue la forma de organización del gobierno que imperó durante prácticamente los trescientos años del gobierno virreinal que existía en México. Sin embargo, a finales del siglo XVIII con las reformas Borbónicas, se hicieron varios cambios al gobierno de la

---

<sup>228</sup> Iván Escamilla González, "Inspirados por el Espíritu Santo: elecciones y vida política corporativa en la capital de la Nueva España" en *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. (Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005), p. 95.

<sup>229</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 25.

<sup>230</sup> Iván Escamilla, *op. cit.*, p. 92.

Ciudad de México, los cuales incidieron en todos los aspectos del gobierno del virreinato de la Nueva España.

En 1765, el Rey Carlos III nombra a José de Gálvez como visitador general de la Nueva España, quien tuvo como misión el impulsar cambios en el sistema económico y político.<sup>231</sup> De las reformas llevadas a cabo, la más importante es la relativa al establecimiento de las Intendencias. Esta reforma se emite mediante la Real Ordenanza de Intendencias publicada el 4 de diciembre de 1786, y su objetivo fue uniformar el aparato estatal, impulsar reformas administrativas, mejorar la administración de las rentas y la gestión de la hacienda pública.<sup>232</sup> El establecimiento de las intendencias modificó la organización político-administrativa de la Nueva España, al crear 12 intendencias conocidas por el nombre de su capital. A la par, las antiguas circunscripciones llamadas anteriormente provincias fueron denominadas como partidos o subdelegaciones y las municipalidades o ayuntamientos.<sup>233</sup>

Las reformas borbónicas generaron tres cambios fundamentales en el Ayuntamiento de la Ciudad. En primer lugar, se expidió un reglamento en 1771 por el cual se establecieron medidas para administrar la hacienda municipal. El segundo hecho fue que la reforma de 1772 modificó la composición del cabildo al introducir seis regidores honorarios, tres de ellos peninsulares, con lo que se disminuyó la venta de oficios quedando integrado de la siguiente manera: 15 miembros propietarios, 6 miembros honorarios, 2 alcaldes (uno de ellos peninsular) y 2 síndicos. El tercer hecho fue la nueva división de la Ciudad en 1782, estableciendo 8 cuarteles o distritos mayores, bajo vigilancia de la Real Audiencia y 32 distritos menores, al mando de alcaldes de barrio nombrados de entre los residentes de los distritos.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> Regina Hernández, "El aparato de gobierno...", *op. cit.*, p. 135.

<sup>232</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 57.

<sup>233</sup> Regina Hernández, "El aparato de gobierno...", *op. cit.*, p. 136.

<sup>234</sup> *Ibíd.*, p. 137.



Como se pudo observar, en los casi trescientos años de dominio español sobre la Nueva España, se consolidó una organización político-administrativa que en gran medida prevalece actualmente. En primer lugar, destaca la formación de ayuntamientos como órgano de gobierno local y con un territorio determinado, gran parte de ellos trascendieron y existen actualmente. Una segunda gran aportación es la organización para la satisfacción de las necesidades urbanas; en aras de la descentralización los ayuntamientos asumieron la responsabilidad de diversas tareas para beneficiar algunos aspectos de la relación entre los ciudadanos y el gobierno. Sin duda, la estructura de gobierno adoptada en México en el siglo XIX es heredera de la utilizada en la colonia, con sus adecuaciones, pero conservando gran parte de su esencia.

## **2.6. La Independencia de México y el surgimiento del Distrito Federal (1800- 1824)**

A finales del siglo XVIII, Europa vivió una sacudida política con la Revolución Francesa en 1789 que marcó el fin del feudalismo y el absolutismo en ese país. Sus ideales rápidamente se expandieron al resto de las naciones del continente y por ende, también a sus colonias. Lo sucedido durante los siguientes 35 años sería decisivo para el futuro de la Ciudad de México. La crisis política de 1808, la Constitución de Cádiz en 1812, la consumación de la Independencia de México en 1821 y la Constitución Federal de 1824, sentarían las bases de la organización político-administrativa de la Ciudad para el México Independiente.

En los albores del siglo XIX, España sufrió la invasión del Imperio Francés tras la abdicación de los Reyes de España, Carlos IV y Fernando VII, en favor de Napoleón Bonaparte. Este último en 1808 impuso a su hermano José como Rey

de España.<sup>235</sup> Este acto generó una crisis política en España por la creciente oposición en la población, aunado al descontrol general, crisis que prontamente se trasladó a sus colonias en América.<sup>236</sup>

En el Ayuntamiento de México, la crisis de 1808 significó una oportunidad de tomar la iniciativa para marcar las pautas de la acción política novohispana.<sup>237</sup> El 16 de julio de 1808, La *Gazeta de México* informó de los sucesos en España respecto a la abdicación de los Reyes. En España, los ciudadanos se organizaron y formaron juntas provinciales para guardar la soberanía en ausencia del monarca.<sup>238</sup> En la Ciudad, los habitantes y nobles se reunieron rápidamente para expresar sus opiniones sobre como enfrentar el problema. El síndico del Ayuntamiento, Francisco Primo de Verdad, organizó una junta soberana, como las que se hicieron en España, para establecer un gobierno provisional ante la ausencia del monarca legítimo. Lo anterior resultó en que la Junta Soberana y el Ayuntamiento desconocieran a José Bonaparte como gobernante de España y por ende, del virreinato novohispano. Esta decisión se tomó amparada en el real decreto de 1530, en el que se otorgó al Ayuntamiento de México el primer voto de las ciudades de la Nueva España.<sup>239</sup>

En los meses siguientes la metrópoli fue escenario de múltiples ideas y propuestas que culminaron con el golpe de Estado en contra del Virrey José de Iturrigaray, quien había apoyado las acciones del Ayuntamiento de México. Como consecuencia hubo fuertes sanciones hacia algunos miembros del Ayuntamiento por su participación en este hecho.<sup>240</sup> El conflicto y sus efectos duraron poco más de dos años. Este suceso marcó lo que se podría llamar el principio del fin

---

<sup>235</sup> Luis Villoro, "La revolución de Independencia" en *Historia general de México. Versión 2000* (Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007), p. 498.

<sup>236</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 59.

<sup>237</sup> *Ibíd.*

<sup>238</sup> Luis Villoro, *op. cit.*, p. 498.

<sup>239</sup> Juan Ortiz Escamilla, "Política y poder en una época revolucionaria. Ciudad de México (1800-1824) en *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2012), p. 170.

<sup>240</sup> *Ibíd.*, p.169.

para el dominio español en México; el descontento cada vez fue mayor, al grado de que fue necesario el uso de tropas para la contención de la población.

En este contexto de conflicto, con problemas en la península y en los territorios de América, la Nueva España inicia su guerra de Independencia de la Corona Española la noche del 15 de septiembre de 1810, encabezada por Miguel Hidalgo y Costilla, párroco de la villa de Dolores en el actual estado de Guanajuato.<sup>241</sup> Al inicio de este periodo en la Ciudad de México habitaban alrededor de 169,000 personas según los censos de la época.<sup>242</sup> Sin embargo, a la urbe más importante de las colonias en América no había llegado la guerra, sólo hizo presencia en zonas aledañas y con efectos mínimos. Los habitantes de la Ciudad no entendían el movimiento campesino de Hidalgo, aunado a la propaganda en contra que el Virrey había lanzado para desincentivar posibles adhesiones.<sup>243</sup>

Para 1812, los principios políticos y económicos del liberalismo ya habían ganado mucho terreno. En medio del conflicto insurgente surgió una revolución de tipo político, social, económico y cultural generada a partir de la promulgación de la Constitución política de la monarquía española, sancionada en el puerto de Cádiz el 19 de marzo de 1812<sup>244</sup> y que se le conoce comúnmente como Constitución de Cádiz. Múltiples fueron los cambios institucionales que buscaba generar la Constitución, los más importantes para la Ciudad fueron la eliminación de la figura del Virrey y del Intendente y en su lugar se proponía un jefe político. La nueva Constitución estableció la división de poderes: el Jefe político encabezaba el ejecutivo, la Diputación provincial con funciones legislativas y la Audiencia impartía justicia.<sup>245</sup>

Un segundo cambio importante fue la disolución de los antiguos cabildos y el establecimiento de ayuntamientos en poblaciones con más de 1,000

---

<sup>241</sup> Luis Villoro, *op. cit.*, p. 504.

<sup>242</sup> Juan Ortiz, *op. cit.*, p. 163.

<sup>243</sup> *Ibíd.*, p.179.

<sup>244</sup> *Ibíd.*, p.188.

<sup>245</sup> *Ibíd.*

habitantes; los miembros del cabildo serían electos mediante el voto popular indirecto de los ciudadanos. Este punto en particular es histórico pues es donde nace el actual modelo de Ayuntamiento que se tiene en México.<sup>246</sup> Un tercer aspecto fue la inserción del concepto del ciudadano con derechos y obligaciones y otorgando la ciudadanía en igualdad a hombres indígenas, criollos, mestizos, castas y peninsulares. Lo anterior propició que para las primeras elecciones de noviembre de 1812, triunfaran en los cargos los candidatos americanos, dejando fuera de la representación a los peninsulares.<sup>247</sup> Esto fue muy importante pues reflejaba el espíritu que cada vez más imperaba en la Nueva España: el deseo de ejercer su propia soberanía y que los nacidos en América pudieran ejercer el gobierno.

La crisis de 1808 y la Constitución de Cádiz de 1812 tuvieron resultados inesperados, pero muy benéficos para la Ciudad. Si bien el Ayuntamiento de México era un actor político respetable, las nuevas responsabilidades legales le daban una doble función: administración y representación social; es decir, por un lado solucionaba problemas de la urbe y por otro, contaba con la representación política de los habitantes.<sup>248</sup>

La lucha de Independencia comenzada por Hidalgo fue continuada posteriormente por José María Morelos y Pavón, Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, los dos últimos fueron quienes lograron consumarla. Después de la guerra de Independencia, el 28 de septiembre de 1821 se firma el Acta de Independencia del Imperio Mexicano.<sup>249</sup> Con esta firma se da inicio a un nuevo periodo en el cual el gobierno en turno fue una monarquía encabezada por Agustín de Iturbide. El nacimiento de la nación mexicana no fue sencillo en lo absoluto. Iturbide debió enfrentarse a la oposición de los absolutistas, quienes inicialmente lo apoyaron, pero que se sintieron traicionados con su ocupación del

---

<sup>246</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 62.

<sup>247</sup> Juan Ortiz, *op. cit.*, pp. 189-190.

<sup>248</sup> Ariel Rodríguez, *La experiencia olvidada, op. cit.*, p. 20.

<sup>249</sup> Orden Jurídico, Acta de Independencia, *op. cit.*

trono y que desde San Juan de Ulúa, último reducto español, planearon los levantamientos de Santa Anna (1822) y de Casamata (1823), con el cual consiguen que Iturbide abdicara.<sup>250</sup>

### **2.6.1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**

Con la caída del Imperio de Agustín I, el 7 de noviembre de 1823 surge el primer Congreso Constituyente Mexicano con 105 diputados electos; su composición era plural y había presencia de iturbidistas, borbonistas, republicanos, federalistas, centralistas, escoceses y yorquinos.<sup>251</sup> Este grupo sería el encargado de darle forma a la organización política de la incipiente nación. Tras formarse comisiones y distribuirse funciones, los congresistas se decidieron por adoptar el modelo federal como forma de organización política por lo que el Congreso elaboró el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada el 31 de enero de 1824.<sup>252</sup> Este documento se considera como el acta de nacimiento de la nación, puesto que en ella se estableció de manera general las bases de la organización política de la Federación. El Acta establece como forma de gobierno la república representativa, popular y federal, la división de poderes y la organización de las entidades federativas como libres, independientes y soberanas; el texto no es preciso, pero deja las definiciones más puntuales para la Constitución que posteriormente se aprobaría.<sup>253</sup>

Lo sucedido entre febrero y noviembre de 1824 es fundamental para la historia de la Ciudad de México, pues es en esos meses cuando se llevan a cabo las deliberaciones al interior del Congreso Constituyente para definir orgánicamente las diversas partes de la Federación. Una de estas partes implicaba el estatus que se le daría a la Ciudad. Superada la discusión sobre el régimen que adoptaría la

---

<sup>250</sup> Juan Ortiz, *op. cit.*, p. 212.

<sup>251</sup> Regina Hernández, “El Distrito Federal...”, *op. cit.*, p. 17.

<sup>252</sup> Orden Jurídico, Acta Constitutiva, *op. cit.*

<sup>253</sup> Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 532.

nación y elegido el federal, tocaba a los congresistas definir la coexistencia del ámbito federal y local así como establecer su forma de organización y atribuciones. Al respecto del surgimiento de la idea del Distrito Federal, Hernández Franyuti nos dice lo siguiente:

Tomando como base la idea de un sistema coordinado y gobernado desde un punto central que había sido aplicado tanto en Francia como en Estados Unidos, los diputados consideraron la necesidad de designar un lugar específico donde pudiera establecerse el equilibrio entre las autoridades locales y la autoridad central.<sup>254</sup>

Basados en el modelo federal norteamericano, los congresistas proponen la creación de un Distrito Federal. Esta circunscripción implicaría ser el lugar de residencia de los Poderes de la Federación, que su control emanara directamente del Ejecutivo Federal, que fuera un área neutral y no tuviera un gobierno estatal.<sup>255</sup> El proceso de deliberación para establecer el Distrito Federal no fue sencillo, se necesitó de varios meses para llegar a los acuerdos. Inicialmente los diputados tenían una resistencia a que la Ciudad de México fuera capital de la República. Muestra de ello es que el 9 de febrero de 1824, un grupo de diputados propuso al Congreso cambiar de sede la capital, justificándose en que “la Ciudad era el punto hegemónico, el elemento centralizador y de control del antiguo régimen.”<sup>256</sup>

En la sesión del 1 de abril de 1824, se puso a discusión un proyecto de Constitución, en lo referente a la integración y facultades del Poder Legislativo. El 6 de marzo se aprobó el artículo 23 que daba la facultad al Congreso de “elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados” para optar por una sede para la residencia de los poderes federales.<sup>257</sup> El 20 de marzo de 1824, se aprobó la creación de una comisión especial, encargada de designar el lugar que serviría de

---

<sup>254</sup> Regina Hernández, “El Distrito Federal...”, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>255</sup> Francisco Javier Osornio, *op. cit.*, p. 777.

<sup>256</sup> Regina Hernández, “El Distrito Federal...”, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>257</sup> *Ibíd.*, p.20.

residencia a los Poderes de la Unión.<sup>258</sup> El 31 de mayo, se presentó al pleno del Congreso el dictamen de la comisión. Los integrantes habían pensado en varias localidades para la nueva capital, se propuso por ejemplo: Celaya, San Miguel, Villa de Hidalgo y Salamanca, todas estas en el estado de Guanajuato. A propuesta de los legisladores de Querétaro se consideró dicha ciudad y fue bien aceptada, por tratarse de una localidad ubicada en el centro del país y contaba con infraestructura adecuada.<sup>259</sup> De manera que el dictamen la favoreció como futura ciudad capital y residencia de los supremos poderes.

El 22 de julio de 1824, se abrió el debate en el Congreso nuevamente sobre la residencia de los poderes federales. La postura de mudar la capital a Querétaro fue rechazada por los representantes del gobierno y por la mayoría de los diputados, principalmente bajo dos argumentos: primero, el costo que representaría, pues el país se encontraba en medio de una fuerte crisis económica; arrastraba deudas de la Independencia, había fuga de capitales entre otros factores económicos. El segundo argumento era la infraestructura de la Ciudad pues, a diferencia del modelo norteamericano, México ya tenía una capital formada históricamente como centro económico, político y social del país, y por ello, podía mantenerse así.<sup>260</sup>

Quienes estaban a favor del proyecto y por tanto, de mudar la capital a Querétaro, lo hacían basados en diversos factores: incompatibilidad de los poderes federales y estatales en un mismo sitio, consolidación y defensa del federalismo contrarrestando al centralismo; terminar con la preponderancia y opulencia de un sólo estado, entre otros.<sup>261</sup> Cabe mencionar que durante la discusión, mientras unos debatían sobre si debía mantenerse la capital en la Ciudad de México y otros sobre si debían mudarla, un diputado representante de

---

<sup>258</sup> *Ibíd.*, p.21.

<sup>259</sup> *Ibíd.*, p.22.

<sup>260</sup> *Ibíd.*

<sup>261</sup> *Ibíd.*, p.26.

Nuevo León, Fray Servando Teresa de Mier, dudaba de que crear un distrito federal fuera un requisito indispensable para la Federación y lo planteaba así:

¿Es necesario que haya una ciudad federal en los términos susodichos? Tal vez lo será, dice la comisión, y se dejó las pruebas en el tintero. Yo digo que no es necesario, ni lo ha sido ni lo será jamás. Mis pruebas están en el ejemplo de todas las naciones que tienen como nosotros gobiernos representativos y el ejemplo de todas las repúblicas antiguas y modernas, federadas o no federados, cuyas autoridades supremas han residido o residen en sus antiguas metrópolis. He citado el ejemplo de todas las repúblicas incluyendo la federal de Estados Unidos de Norteamérica que nos está sirviendo de modelo.<sup>262</sup>

La decisión que parecía inevitable, al paso de los debates se fue modificando. Poco a poco, los diputados se fueron convenciendo unos a otros, la mayoría de los diputados votaron en favor de mantener la Ciudad de México como capital y asentar en ella los poderes federales. Incluso algunos diputados del Estado de México apoyaron la moción, contemplando que con ello perderían su capital.<sup>263</sup> Finalmente, el 4 de octubre de 1824, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la definición sobre el establecimiento de los poderes federales se pospuso hasta después de publicada la Constitución y sólo se limitó a lo expresado por el artículo 50 fracción XXVIII que decía:

Art. 50. Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes: [...] - XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.<sup>264</sup>

En estas líneas se colocó el fundamento jurídico para la posterior creación del Distrito Federal. El 29 de octubre de 1824, el Congreso inició la discusión al

---

<sup>262</sup> Gerald Louis McGowan, *El Distrito Federal de dos leguas o como el Estado de México perdió su capital* (Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, 1991), p.102.

<sup>263</sup> *Ibíd.*, 15-16.

<sup>264</sup> Orden Jurídico, Constitución Federal de 1824, *op. cit.*



respecto de determinar a la Ciudad de México como capital federal y definir las características que habría de tener.<sup>265</sup> El 18 de noviembre del mismo año, el congreso aprobó el decreto sobre la residencia de los supremos poderes, en él se determinaron cuáles serían las características para el nuevo Distrito Federal.<sup>266</sup> En primera instancia, se hace referencia que el lugar sede de los Poderes de la Unión será la Ciudad de México y se estableció un límite territorial de dos leguas a partir de la plaza mayor. Del decreto en cuestión se destacan cuatro aspectos políticos muy importantes:<sup>267</sup>

1. La Ciudad de México se mantuvo como centro del poder del nuevo país, se federalizó, pero conservó su organización territorial, su estructura político administrativa, su tradición metropolitana y su hegemonía centralista.
2. El Distrito Federal se erigió como una circunscripción jurisdiccional, pero con un estatus diferente, se le sujeto en lo legislativo al Congreso y en su administración al ejecutivo.
3. Las funciones del gobierno del D.F. las delegaba el ejecutivo en un gobernador cuyas funciones estaban determinadas por la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, una legislación virreinal de 1813, es decir se mantenía como jefe político.
4. Se respetaron la autonomía y las funciones de las municipalidades que quedaron dentro del D.F.

De acuerdo a lo establecido en el decreto, el Presidente Guadalupe Victoria nombró como gobernador interino del Distrito Federal a José María Mendivil.<sup>268</sup> Con esto, el recién creado Distrito Federal tendría una dimensión aproximada de 220 km<sup>2</sup>, abarcando, además de la Ciudad de México, las poblaciones de Guadalupe Hidalgo, Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba, Iztacalco,

---

<sup>265</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 38.

<sup>266</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 78.

<sup>267</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 43.

<sup>268</sup> *Ibíd.*, p. 44.

Mixcoac, Iztapalapa, Popotla, La Ladrillera, Nativitas y Mexicaltzingo.<sup>269</sup> La creación del Distrito Federal tuvo un afectado directo y este era el Estado de México, quien perdió una capital, una ciudad política y económicamente muy importante además de un amplio territorio. El gobierno del Estado trató por diversos medios evitarlo hasta que el gobierno federal logró que se acatará la disposición. El 16 de enero de 1827, la capital del Estado de México se trasladó a Texcoco.<sup>270</sup>

Posterior a la legislación sobre el Distrito Federal, publicada en 1824, no existió otra que reglamentara al Distrito. Con ello, aspectos como su organización político-administrativa, la distribución de facultades o la recaudación de impuestos, quedaron indefinidos, ya que en tanto no se habían delimitado las atribuciones del gobernador y las del Ayuntamiento, existía un vacío legal que beneficiaba a las autoridades locales. Lo anterior, dado que dichas autoridades seguían funcionando bajo los preceptos de 1813, con lo que tenían mayores atribuciones y concentraban el poder haciendo del gobernador una figura sin poder real.

La creación del Distrito Federal, como lo menciono Fray Servando, era innecesaria. Se quiso imitar a los Estados Unidos creando un nuevo territorio, pero en lugar de ello, se logró la invención de una circunscripción jurisdiccional, cuyo objeto básicamente fue darle el pleno control al gobierno federal sobre la Ciudad. Ciertamente, los derechos políticos de los habitantes fueron mermados, pues al ser un distrito sin soberanía, sus habitantes no tendrían la posibilidad de elegir representantes. No obstante, a partir de entonces se respetó, tras siglos de fortalecimiento, a la Ciudad de México como centro económico, social y sobre todo político de la incipiente nación.

---

<sup>269</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 79.

<sup>270</sup> Francisco Javier Osornio, *op. cit.*, p. 778.

## 2.7. El México del Siglo XIX (1824-1890)

El siglo XIX mexicano está enmarcado de múltiples turbulencias. Los primeros veinticinco años que se mencionaron previamente, enmarcan la guerra de Independencia y los primeros intentos por institucionalizar y dar forma a la nueva nación. Los siguientes cincuenta años serían el intento infructuoso por consolidar las instituciones, lo cual no se lograría hasta finales del siglo, ya que la inestabilidad política fue una constante, exceptuando el periodo de gobierno de Porfirio Díaz.

El Primer Imperio, la Primera República Federal, el Centralismo, la Invasión Norteamericana, el retorno al Federalismo, el Segundo Imperio, la Invasión Francesa, la Reforma y el Porfiriato, fueron los principales sucesos históricos del siglo y todos tuvieron una repercusión en la organización político-administrativa del Estado Mexicano, y por ende, en la organización de la Ciudad. Dado que no es objeto de este estudio el abundar en los procesos de conflicto o reorganización federales, únicamente se hará una breve mención del elemento diferenciador del periodo y su principal repercusión en la organización político-administrativa de la Ciudad.

La Constitución Federal de 1824 no tuvo un largo periodo de vigencia. En enero de 1837 se juraron las Siete Leyes Constitucionales que establecían un liberalismo centralista con separación de poderes y representación ciudadana.<sup>271</sup> Estas leyes establecieron una República Centralista que duró del 30 de diciembre de 1836 al 13 de junio de 1843.<sup>272</sup> Producto de ello se modificó el estatus del Distrito Federal al establecerse en la sexta Ley Constitucional, que la República se dividiera en Departamentos. Lo anterior, también incidió en la supresión del

---

<sup>271</sup> Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 544.

<sup>272</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 79.

Distrito Federal, que se incorporaba al territorio y gobierno del Departamento de México, con el decreto del 30 de junio de 1837.<sup>273</sup>

Diez años más tarde en 1847, en la Segunda República Federal y en plena guerra con los Estados Unidos de América, se restituye la Constitución Federal de 1824. La salvedad es que se adopta la división territorial de 24 departamentos hecha en las Leyes Centralistas, pero ahora instaurados como Estados, sumados al Distrito y Territorios Federales.<sup>274</sup> Durante la invasión norteamericana, tras perderse las batallas de Casa Mata, Molino del Rey y el Castillo de Chapultepec, la Ciudad de México fue ocupada por los norteamericanos. Dado lo anterior, el 15 de septiembre de 1847, el Presidente Antonio López de Santa Anna renunció al cargo y el gobierno interino se traslada a Querétaro abandonando el Distrito Federal.<sup>275</sup>

Por primera vez en su corta historia, el Distrito Federal dejaba de ser sede de los Poderes Federales, la razón de su creación se perdía y en esta peculiar circunstancia debía replantearse y afrontar los problemas de la ocupación y de su propio gobierno. El gobierno del Distrito y el Ayuntamiento quedaron en manos del alcalde primero, Manuel Reyes Veramendi.<sup>276</sup> Este tiempo coincidió con que los miembros del Ayuntamiento debían renovarse y para ello se convocó a elecciones con la anuencia de los norteamericanos, pero con la oposición del Gobierno Federal asentado en Querétaro. Resultó electo un nuevo concejo encabezado por Francisco Suárez Iriarte.<sup>277</sup> Ante el vacío de poder, en los primeros meses de 1848, se instauró un modelo de gobierno llamado Asamblea Municipal que tenía como objetivo suplir al Ayuntamiento de México y reestablecer muchas de sus funciones. Aunque la efectividad fue alta en busca de

---

<sup>273</sup> *Ibíd.*, p. 80.

<sup>274</sup> Sonia Pérez Toledo, "Formas de gobierno local. Modelos constitucionales y cuerpo electoral, 1824-1867" en *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)* (México, D.F.: El Colegio de México. México. 2012), p. 242.

<sup>275</sup> Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 580.

<sup>276</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 80.

<sup>277</sup> *Ibíd.*, p. 81.

la autonomía contra el ejército invasor, el modelo únicamente duró unos meses pues con la firma del Tratado de Guadalupe el régimen federal se reinstaló.<sup>278</sup> El 6 de junio de 1848, se inició el traslado de los poderes nuevamente a la Ciudad de México retomándose el régimen de 1824.

Nuevamente como Presidente, Santa Anna, el 2 de mayo de 1853, comunica tres medidas sobre el Distrito Federal:<sup>279</sup>

1. Una ordenanza provisional que establecía que la función única del Ayuntamiento eran los asuntos de gobierno y no los políticos así como una nueva composición (Un presidente, doce regidores y un síndico nombrados por el gobierno del Distrito Federal con aprobación del supremo gobierno.
2. Un programa de centralización fiscal para incrementar los ingresos del gobierno federal.
3. Nuevos límites para el Distrito de México.

El 16 de febrero de 1854 se decretó la ampliación y modificación del Distrito de México, con una división en prefecturas, ampliándose el territorio que tenía previamente. Lo anterior resultó en que los límites del Ayuntamiento de México se ampliaran hasta San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco, Iztapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del Lago de Texcoco.<sup>280</sup> Estas poblaciones se convirtieron en las zonas limítrofes del Distrito de México, siendo muy cercanas a las actuales. Para 1854, la Ciudad se encontraba en constante crecimiento, y ya existía una delimitación entre el Valle de México y el Distrito Federal. De los 465,823 habitantes que existían en el Valle de México, 269,534 se encontraban en la zona comprendida como Distrito Federal.

---

<sup>278</sup> Sonia Pérez, *op. cit.*, p. 243.

<sup>279</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 91.

<sup>280</sup> *Ibíd.*, p. 92.

### 2.7.1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

En octubre de 1855, el Presidente Juan Álvarez, de conformidad con lo establecido en el Plan de Ayutla, emitió la convocatoria para la integración de un nuevo Congreso Constituyente.<sup>281</sup> El 18 de febrero de 1856 inicia sus labores quedando integrado por 155 diputados propietarios y un mismo número de suplentes.<sup>282</sup> En el proyecto de Constitución que se discutiría, tres fueron los artículos que generaron polémica sobre el estatus del Distrito Federal: El 49, que mencionaba entre los Estados integrantes de la Federación al Estado del Valle de México, el cual era inexistente; el 50, que mencionaba que el territorio del Estado de México estaría sujeto a las dimensiones del nuevo estado; y el 64 fracción XVIII, que facultaba al congreso para determinar y mover la sede de los poderes federales.<sup>283</sup>

A pesar de lo establecido en la Constitución de 1824, el Congreso que promulgó la Constitución de 1857, se pronunciaba nuevamente por romper la centralización existente en la Ciudad de México y retirarle su carácter de residencia de los Poderes Federales, lo que suscitó una discusión similar a la de 1824. La comisión del Constituyente propuso nuevamente a Querétaro como nueva sede de los Poderes de la Unión, pero en la discusión no se aprobó.<sup>284</sup> Resultado de lo anterior se presenta una segunda redacción en la que desaparecería el estado de Aguascalientes y se conservaría un distrito de una

---

<sup>281</sup> Lilia Díaz, “El liberalismo militante” en *Historia general de México. Versión 2000* (México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007), p. 592.

<sup>282</sup> *Ibíd.*

<sup>283</sup> Salomón Díaz Alfaro, “El Distrito Federal Mexicano, Breve historia constitucional” en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992. Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 132. p. 203 Consultado el 7 de junio de 2014. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=956>

<sup>284</sup> Regina Hernández, “El Distrito Federal...”, *op. cit.*, p. 107.

legua redonda, para que ahí se asentara el nuevo Distrito Federal, sin embargo, esta propuesta tampoco fue aprobada en la votación.<sup>285</sup>

Cabe mencionar que la defensa de la Ciudad de México fue encabezada por los Diputados José María Mata, Francisco Zarco, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez, quienes en los debates defendieron que la capital se quedara en la Ciudad y esta recuperara sus derechos políticos.<sup>286</sup> Mención especial merece el discurso del diputado Francisco Zarco de la sesión del 10 de diciembre de 1836, en la cual se discutía la valía de la Ciudad y muchos decían que esta corrompía a los hombres, al respecto Zarco menciona:

El Distrito agota sus recursos en contribuir a las cargas federales, el Distrito casi solo resistió la invasión americana y el Distrito ahora acaba de vencer a la reacción, pues del Distrito han salido todas las fuerzas y todos los recursos para la última campaña de Puebla. Si los estados creen que aquí se se corrompen sus hijos, se equivocan. Que envíen a los Congresos hombres honrados y patriotas y conservarán sus virtudes en todas partes, mientras el desidioso, el hombre sin delicadeza que no se afana en cumplir lealmente el encargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México que en Ixtacalco.<sup>287</sup>

La Ciudad de México resultó triunfadora en esta discusión y se mantuvo como capital y sede de los Poderes de la Unión. Sin embargo, ante dicha situación existió una contradicción; el Estado del Valle de México ya se había creado en el proyecto y con esa categoría el Estado podría tener su propio gobierno interior. El Constituyente propuso que fuera el Congreso el facultado para el arreglo interior del Distrito Federal, lo cual no fue bien visto por los defensores de la Ciudad. quienes proponían un gobierno y una diputación electa para el Distrito Federal, lamentablemente esta propuesta fue rechazada.<sup>288</sup> Finalmente, el cinco de febrero de 1857, se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos

---

<sup>285</sup> *Ibíd.*, p. 108.

<sup>286</sup> Salomón Díaz, *op. cit.*, p. 203.

<sup>287</sup> Hira de Gortari Rábiela y Regina Hernández Franyuti, compiladores. *Memoria y encuentros. La Ciudad de México y el Distrito Federal*. Tomo 1. (México, D.F.: Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora México, 1988), p. 131.

<sup>288</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 109.

Mexicanos.<sup>289</sup> La redacción final quedó de la siguiente manera. El artículo 43 incluyó al Estado del Valle de México como parte integrante de la Federación:

ART. 43. Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, **Valle de México**, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.<sup>290</sup>

El artículo 46 estableció que el Estado del Valle de México se crearía sólo con la salida de los poderes federales:

ART. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el distrito federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes federales se trasladen á otro lugar.<sup>291</sup>

En cuanto al gobierno interior del Distrito Federal y las facultades del Congreso, estas se establecieron en el artículo 72 que dice:

ART. 72. El Congreso tiene facultad: V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación. y VI. Para el arreglo interior del distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.<sup>292</sup>

Así quedaría definido nuevamente el Distrito Federal en la Constitución de 1857, sin mayores cambios, salvo la facultad del Congreso sobre su gobierno interior. El Estado del Valle de México jamás se formó, aunque como se verá más adelante, la Ciudad perdió el estatus de sede de los Poderes Federales con las guerras que ocurrirían los siguientes años.

Producto de la Constitución de 1857, los enfrentamientos que había entre liberales y conservadores se acrecentaron, conflicto que dio origen a la Guerra de

---

<sup>289</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 594.

<sup>290</sup> Orden Jurídico Nacional, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1857*, consultado el 22 de septiembre de 2015.  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

<sup>291</sup> *Ibíd.*

<sup>292</sup> *Ibíd.*



Reforma. Desde el 11 de enero de 1858, los conservadores se encontraban en la Ciudad y rechazaron la Constitución, así como el gobierno de Comonfort.<sup>293</sup> Posteriormente, decretaron la desaparición del Distrito Federal y organizaron nuevamente al Distrito de México.<sup>294</sup>

El 12 de febrero de 1859, emanada de la Constitución, se crea la Ley Orgánica de la Municipalidad de México y sus fondos.<sup>295</sup> En esos momentos Miguel Miramón era Presidente sustituto de la República Centralista, y generó un sistema de administración de fondos cuyo encargado sería una junta llamada de propios y árbitros, es decir que el presupuesto no se encontraba en manos del cabildo de la ciudad. Este mismo año, pero dos meses después el 27 de abril se creó el Departamento del Valle de México, el cual juntaba los distritos de Texcoco, Tlalpan, Tlalnepantla y el de la Ciudad de México nombrando a esta última la capital del departamento.<sup>296</sup> Se nombró un gobernador designado por el Presidente de la República y el 15 de junio de 1859, Miramón expide la Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y los territorios. En los artículos 57 y 58 habla de la existencia de ayuntamientos en capitales de departamentos y cabeceras de distritos, así como gobernadores que designan este personal y que a su vez son designados por el Presidente de la República.<sup>297</sup>

Terminada la guerra, Benito Juárez restituye la existencia del Distrito Federal el 23 de febrero de 1861, los encargados del gobierno de la Ciudad, en lo político y administrativo, eran la Secretaría de Estado y el Despacho de Gobernación.<sup>298</sup> El 3 de mayo de 1861, se decreta que el gobierno del Distrito Federal se mantendrá bajo el mando de un gobernador y se divide en la municipalidad de México y cuatro partidos. A su vez, estos partidos o localidades estaban bajo la autoridad de prefectos designados por el gobernador. Tres días

---

<sup>293</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 597.

<sup>294</sup> Sonia Pérez, *op. cit.*, p. 24.

<sup>295</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 64.

<sup>296</sup> Sonia Pérez, *op. cit.*, p. 245.

<sup>297</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 64.

<sup>298</sup> *Ibíd.*, p. 65.

después, en un nuevo decreto fechado el 6 de mayo, se ajusta el territorio del Distrito Federal reduciendo los límites establecidos en 1854.<sup>299</sup>

En 1862 inicia la Intervención Francesa y el Segundo Imperio Mexicano.<sup>300</sup> Con la entrada de las tropas extranjeras a la capital, el 10 de junio de 1863, Juárez se ve obligado a salir del Distrito Federal y con él la representación de los poderes federales.<sup>301</sup> Como sucedió con la intervención norteamericana, ante la salida de Juárez, se nombró un comandante militar de la Ciudad quien se encargaría de nombrar prefectos políticos y municipales, así como regidores, síndicos y al secretario del Ayuntamiento de la Ciudad.<sup>302</sup> Es decir, el comandante se convierte auténticamente en el gobierno civil de la ciudad. En marzo de 1865, Maximiliano de Habsburgo, decreta la creación del Departamento del Valle de México con capital en la Ciudad y establece sus límites.<sup>303</sup> En la ley publicada el 3 de marzo de 1856, se estipuló que el territorio nacional se dividiría en cincuenta departamentos, uno de ellos el del Valle de México.<sup>304</sup> Esta sería la última ocasión en que la Ciudad se vería invadida y que el estatus de Distrito Federal se perdería.

El 15 de julio de 1867, Benito Juárez entra como Presidente triunfante a la Ciudad de México,<sup>305</sup> con este hecho se restaura la República y se reestablece lo mencionado en la Constitución de 1857, a la par que lo referido en otras normatividades como la de límites de 1861 y la división en prefecturas y municipalidades de 1862, expedidas en su momento por Juárez.<sup>306</sup>

Contrario a lo que pudiera pensarse, en este periodo de turbulencias y de cambios en el gobierno general de la República, las autoridades locales de la Ciudad fueron más estables que las federales.<sup>307</sup> El Ayuntamiento de México y sus

---

<sup>299</sup> Sonia Pérez, *op. cit.*, p. 245.

<sup>300</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 612.

<sup>301</sup> *Ibíd.*, p. 614.

<sup>302</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 245.

<sup>303</sup> Sonia Pérez, *op. cit.*, p. 245.

<sup>304</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 81.

<sup>305</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 631.

<sup>306</sup> Sonia Pérez, *op. cit.*, p. 246.

<sup>307</sup> *Ibíd.*, p. 268.

variaciones tenía autoridades electas que, en mayor medida pudieron conservarse en los periodos de inestabilidad y conflicto constante. Algo destacable del periodo es que en los primeros años de vida independiente la existencia del Distrito Federal no fue constante y si muy cambiante. El hecho de desaparecer a esta circunscripción o no, dependió de las autoridades federales en turno que, como se vio, fueron cambiando por la inestabilidad política. Una vez más la razón de ser de su existencia y aún sin la circunscripción federal, la Ciudad prevaleció.

## **2.8. De la Ciudad Barroca a la Ciudad Moderna: El porfiriato. (1890-1917)**

Después de toda la turbulencia que existió durante el siglo XIX sobre cómo gobernar y cómo instaurar la política en la Ciudad, el llamado Porfiriato vino a tranquilizar muchas de estas problemáticas que existían. La estabilidad política y administrativa que se logró durante el gobierno de Porfirio Díaz; no obstante, la inequidad económica que repercutía en una mayor desigualdad social; permitió que existiera un incremento poblacional, mejoras en el sistema de transporte, el surgimiento de sectores medios urbanos y comenzó a industrializarse la Ciudad de México. Previo al gobierno de Díaz, ocupó la Presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, tras la muerte de Juárez en 1872. El 13 de noviembre de 1874, Lerdo de Tejada promovió reformas a la Constitución, para introducir el sistema bicameral, con el cual se instauró el Senado de la República con dos representantes por estado, incluyendo al Distrito Federal.<sup>308</sup>

En el periodo de gobierno de Díaz, hubo importantes cambios políticos, uno de ellos ocurrió con los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 1898, con el que se establecieron los límites del Distrito Federal.<sup>309</sup> Hay que recordar que los límites que existían eran los establecidos por Juárez en 1861 y para establecer los nuevos límites el facultado

---

<sup>308</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 66.

<sup>309</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 143.

era el Senado de la República. Por tanto, en sesión del Senado se aprobaron dos minutas en dicha Cámara el 12 de diciembre. La primera minuta, en la cual se establecen los acuerdos de límites con el Estado de Morelos y una segunda minuta, para los límites con el Estado de México.<sup>310</sup> Cabe mencionar que estos límites territoriales se mantendrían por prácticamente un siglo, hasta la última modificación aprobada el 11 de julio de 1994 por el Congreso de la Unión.<sup>311</sup>

El 28 de julio de 1898, Porfirio Díaz realiza un decreto sobre los límites del Distrito Federal y sus municipalidades.<sup>312</sup> Empero, el decreto más importante es el del 14 de diciembre de 1899, en el que el Congreso aprueba el régimen interior del Distrito Federal y su división territorial.<sup>313</sup> Este documento derogó el decreto que Juárez había generado el 6 de mayo de 1861 y determinó que el Distrito Federal se integraría de la Municipalidad de México y las municipalidades de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Santa Fe, Mixcoac, Coyoacán, San Ángel, Tlalpan, Xochimilco, San Pablo Ostotepec, San Pedro Actopan, Milpa Alta, Mixquic, Tulyehualco, Tláhuac, Tlaltenco, Hastahuacan, Ixtacalco e Iztapalapa divididas en seis prefecturas.<sup>314</sup>

El 14 de diciembre de 1900, el Congreso de la Unión expide el decreto sobre la autorización para reformar la organización municipal del Distrito Federal y de los territorios federales, con esto se autorizó al Presidente para reformar la organización política y municipal de la Ciudad de México. Asimismo, el decreto nombró a los ayuntamientos como cuerpos consultivos con derecho de tramitar ante el Ejecutivo los servicios municipales y mantuvo la posibilidad de que siguieran siendo electos.<sup>315</sup> Posteriormente, el 31 de octubre de 1901, se reforma la Constitución en el artículo 72 fracción VI, en el cual se elimina la facultad de

---

<sup>310</sup> Comisión de Organización y Geografía Electoral. *Memoria histórica electoral del Distrito Federal* (México, D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007), p.17.

<sup>311</sup> *Ibid.*, p.20.

<sup>312</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 67.

<sup>313</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 82.

<sup>314</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 144.

<sup>315</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 68.

elección popular de los ciudadanos. A la letra decía: “Artículo 72. El Congreso tiene facultad: [...] Fracción VI. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios”.<sup>316</sup> Con esto se le da el control pleno al Congreso y al Ejecutivo para poder ejercer el gobierno directo de la Ciudad, cosa que no se había logrado desde 1824, a pesar de ser un Distrito Federal.

Para darle mayor fortaleza a esta reforma constitucional, se emitió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal el 26 de marzo de 1903.<sup>317</sup> Algo interesante es que en ella se norma que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación y se redujeron de veintiuna a trece municipalidades: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Iztapalapa, Mixcoac, Milpa Alta, San Ángel, Tlalpan, Tacuba, Tacubaya y Xochimilco.<sup>318</sup> Se determinó que los ayuntamientos serían integrados por elección indirecta, considerados como cuerpos consultivos con derecho de vigilancia, de iniciativa y veto en los servicios públicos, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio. Asimismo, se crean las prefecturas políticas, en las cuales recae el gobierno y control de las municipalidades. Mientras que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y control de los prefectos políticos, con excepción de la Municipalidad de México, la cual quedaría bajo la supervisión del gobernador de la Ciudad de México. Y finalmente, se crea una estructura de Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, el cual estaba integrado por el Gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas del Distrito Federal.<sup>319</sup>

Las normas establecidas por Porfirio Díaz tenían dos objetivos: el primero, darle orden a la estructura de gobierno; y el segundo, centralizar el poder político, así como limitar la autonomía municipal. Este régimen se mantuvo hasta la Constitución de 1917 y sería la primera vez, desde 1824 que el Distrito Federal

---

<sup>316</sup> *Ibíd.*

<sup>317</sup> *Ibíd.*, p. 69.

<sup>318</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 82.

<sup>319</sup> Regina Hernández, “El Distrito Federal...”, *op. cit.*, p. 148.

contaría con una normatividad propia. La Ciudad comenzaba el siglo con sus límites territoriales y su organización político-administrativa bien definida y reglamentada, aunque con sus derechos políticos cada vez más mermados.

## **2.9. La Constitución de 1917 y la Ciudad de la postrevolución (1917-1926)**

El 21 de mayo de 1911, tras la firma del Tratado de Ciudad Juárez, termina el gobierno de Porfirio Díaz.<sup>320</sup> Posterior al interinato y al inicio de la era Maderista, los Ayuntamientos del Distrito Federal exigieron al nuevo Presidente la derogación de la Ley de 1903, era claro su descontento y querían regresar al régimen anterior.<sup>321</sup> A pesar de que Francisco I. Madero fue sensible a sus solicitudes, no pudo llevar a cabo las reformas por el pronto fin de su gobierno, posterior a la Decena Trágica en 1913.

El 19 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza, quien era Jefe del Ejército Constitucionalista y ocupaba la Presidencia de México, convocó a la conformación de un nuevo Congreso Constituyente. Dicho Congreso tomó lugar en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro del 20 de noviembre de 1916 al 31 de enero de 1917.<sup>322</sup> Carranza presentó al Congreso Constituyente su proyecto de Constitución el 1 de diciembre de 1916, en el cual proponía las siguientes reformas al régimen del Distrito Federal:<sup>323</sup>

- 1) En el artículo 43 se incluía al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y eliminaba al Estado del Valle de México.
- 2) En el artículo 44 reconocía los límites territoriales establecidos por Díaz en 1898 pero buscaba adicionar los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Ozumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de

---

<sup>320</sup> Berta Ulloa, "La lucha armada (1911-1920)" en *Historia general de México. Versión 2000* (México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007), p. 762.

<sup>321</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 158.

<sup>322</sup> Berta Ulloa, *op. cit.*, p. 805.

<sup>323</sup> Salomón Díaz, *op. cit.*, p. 208.

Tlalnepantla, pertenecientes al Estado de México para lograr que todo el Valle de México fuera el Distrito Federal.

- 3) En el artículo 45 preveía la modificación de los límites del Estado de México.
- 4) En el artículo 73 facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los poderes federales y para legislar en el D.F. y los territorios federales bajo las siguientes bases:
  - a. Se reconocía al Municipio como la base de la organización
  - b. Ayuntamiento de elección popular y directa a excepción de la Ciudad de México el cual estaría a cargo de comisionados
  - c. El Distrito y Territorios Federales estarían a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República
  - d. Los magistrados y jueces serían nombrados por el Congreso
  - e. El ministerio Público estaría a cargo de un Procurador General nombrado por el Presidente.

El centro del debate en las Constituciones de 1824 y 1857 fue el definir el lugar de residencia de los poderes federales; el cual fue obviado por el Constituyente de 1917.<sup>324</sup> No obstante, la forma de organización de las municipalidades fue objeto de amplias discusiones a favor y en contra, saliendo victoriosa la postura a favor de conservar las autoridades locales electas en la Ciudad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y con ella, el Distrito Federal mantuvo los límites territoriales fijados en 1898 y lo dispuesto por la Constitución de 1857 al respecto de la posible creación del Estado del Valle de México en el caso de dejar de ser sede de los poderes federales. Se mantuvo también la organización territorial planteada en 1903 y la elección de senadores de manera libre y

---

<sup>324</sup> Francisco Javier Osornio, *op. cit.*, p. 781.

directa.<sup>325</sup> El texto de la Constitución de 1917 al respecto del Distrito Federal, establecía lo siguiente:

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, **Distrito Federal**, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Art. 44.- El **Distrito Federal** se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI.- Para legislar en todo lo relativo al **Distrito Federal** y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio,

---

<sup>325</sup> Regina Hernández, “El Distrito Federal...”, *op. cit.*, p. 170.



serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.<sup>326</sup>

Esta fue la estructura que se le determinó al Distrito Federal en la Constitución de 1917. Como se observa no varía mucho a lo que existía anteriormente y el control político y administrativo seguía en manos del Ejecutivo, aunque mantuvo que los ayuntamientos fueran electos por la

---

<sup>326</sup> Orden Jurídico, Constitución Política de 1917, *op. cit.*

ciudadanía. Posteriormente, fue promulgada la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 13 de abril de 1917, en ella se estipulaba que el Distrito Federal tendría un gobernador nombrado por el Presidente de la República, un secretario general, una junta de beneficencia, un director de Instrucción Primaria y un director general de Instrucción Militar.<sup>327</sup> Los ayuntamientos serían electos de forma popular, directa y secreta; para el caso del Ayuntamiento de México, este se compondría con veinticinco regidores, el resto de las municipalidades tendría quince, cada uno con posibilidad de reelección y con comisiones.<sup>328</sup>

Teniendo como base la nueva Constitución, a partir de 1917 y hasta 1928 hubo un intento de generar instituciones democráticas haciendo hincapié en su estabilidad. Empero, fueron tiempos de vacilación política lo cual generaba al mismo tiempo desequilibrio en el gobierno y por consecuencia en los ayuntamientos. Había muchas elecciones a destiempo, no había fechas específicas y claras, y existían gobiernos paralelos y partidos favorecidos por estas estructuras que estuvieron mal organizadas.

## **2.10. Del Ayuntamiento al Departamento (1926-1970)**

Álvaro Obregón gobernó de 1920 a 1924, desde sus primeros años buscó eliminar los gobiernos electos de la Ciudad. El 14 de diciembre de 1921, envió al Senado una propuesta para suprimir los ayuntamientos del Distrito Federal, iniciativa que no prosperó aunque años después lograría su objetivo.<sup>329</sup>

La inestabilidad de la Revolución Mexicana no había quedado del todo atrás, el momento político era complicado. En 1927, Álvaro Obregón modificó la Constitución para reelegirse después que Plutarco Elías Calles ocupara el cargo. Obregón recibió la oposición de los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco R.

---

<sup>327</sup> Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. Consultada el 30 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr20.pdf>

<sup>328</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 171.

<sup>329</sup> *Ibíd.*, p. 176.

Serrano, éste último, gobernador del Distrito Federal quien buscaba la candidatura y decidió postularse. Las aspiraciones de Serrano terminaron con la matanza de Huitzilac; el 3 de octubre Francisco Serrano se encontraba en un evento en Cuernavaca cuando fue arrestado por las fuerzas federales y obligado a regresar a la Ciudad. Camino a ella fue asesinado en el poblado de Huitzilac al ser bajado del vehículo en el cual se encontraba.<sup>330</sup>

El 18 de abril de 1928, siendo candidato Álvaro Obregón, envía con un grupo de diputados afines, una iniciativa de Ley para suprimir los municipios en el ámbito del Distrito Federal y confirmar el control al Presidente por conducto de los órganos que la ley pudiera establecer.<sup>331</sup> Obregón manifestó al Congreso razones de índole administrativo aunque reconoció los conflictos políticos como los antes mencionados, los cuales tuvieron mucho que ver en la decisión de Obregón. Al respecto, el discurso de Álvaro Obregón decía lo siguiente:

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el D.F., no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del D.F. de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los ordenes del servicio público.<sup>332</sup>

Tras aprobarse en el Congreso, el 20 de agosto de 1928 fue publicada la reforma constitucional al artículo 73 fracción VI en sus primeras tres bases, en las cuales se eliminó lo referente a la conformación y elección directa de los municipios en el Distrito Federal; se establece únicamente la facultad del Congreso de legislar lo relativo al Distrito Federal; y se responsabiliza al Ejecutivo

---

<sup>330</sup> Lorenzo Meyer, "La institucionalización del nuevo régimen" en *Historia general de México. Versión 2000*, (México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007), p. 831.

<sup>331</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 180.

<sup>332</sup> Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 93.

del gobierno del D.F.<sup>333</sup> El 31 de diciembre de 1928, se publica la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, este acontecimiento es un parteaguas pues cambia la forma de organización interior del Distrito Federal.<sup>334</sup> La Ley eliminó los ayuntamientos en la Ciudad de México y en lugar del Gobernador, crea el Departamento del Distrito Federal, figura que se mantuvo durante más de 50 años en funcionamiento, hasta 1997.

La nueva ley ratificó los límites establecidos en 1898, pero dividió el territorio del Distrito Federal en un Departamento Central formado por las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac así como por trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac las cuales funcionarían como órganos desconcentrados que sustituyeron a los municipios.<sup>335</sup>

La Ley Orgánica creó un Departamento Administrativo, parte de la Administración Pública Federal y cuyo titular sería nombrado directamente por el Presidente de la República, en quien recaerían todas las facultades de gobierno y administración.<sup>336</sup> Un punto peculiar de la Ley es que en su artículo 22 establecía la creación de los Consejos Consultivos del Departamento Central y de las Delegaciones. Esta es la primera vez que se incorpora algún órgano colegiado y ciudadano para la toma de decisiones dentro de las autoridades del Distrito Federal. Dicho Consejo estaría integrado por trece consejeros de distintas organizaciones y cinco o siete consejeros en cada delegación que existía. Los Consejos tendrían atribuciones informativas y de manifestar opiniones para limitar el poder del Jefe del Departamento, así como de vínculo entre los ciudadanos y el gobierno.<sup>337</sup> El primer regente del Departamento del Distrito Federal fue José Manuel Puig Casauranc nombrado el 1º de enero de 1929.

---

<sup>333</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 76.

<sup>334</sup> Secretaría de Gobernación, "Ley Orgánica del Distrito...", *op. cit.*

<sup>335</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 183.

<sup>336</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 78.

<sup>337</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 186.

Posteriormente, el 6 de abril de 1934 se emite la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado, documento en el que se refrenda el estatus del Departamento del Distrito Federal, en el cual se establece como una entidad administrativa adscrita al Presidente de la República.<sup>338</sup>

Después de la reforma constitucional de 1928, se reformó en diversas ocasiones la Ley Orgánica para el Distrito Federal, todas sin modificar la forma y términos de su gobierno, pero sí en lo respectivo a su administración. La Ley Orgánica del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, dividió al Distrito Federal en Ciudad de México y doce delegaciones. La Ciudad de México sustituiría al anterior Departamento Central, ahora mencionado como capital del Distrito Federal y las doce delegaciones de la periferia.<sup>339</sup> Esta Ley habría de organizar mejor al Departamento del Distrito Federal logrando fortalecer sus instituciones y delimitar sus funciones. Lo sucedido con esta Ley de 1941, llama la atención pues el Distrito Federal, capital de la República, a partir de este momento tendría también su propia capital, siendo la Ciudad de México la capital del Distrito Federal.

A partir de 1940, México terminó con su periodo de conflictos y experimentó un crecimiento y desarrollo constante. En los siguientes años la Ciudad de México sería una de las principales ciudades del mundo y por ello, el interés del gobierno por buscar mejorarla significativamente. La planeación urbana, la industrialización, arterias principales, servicios públicos, aguas, entre otros temas, serían materias de la legislación de esos años.<sup>340</sup> A partir de esos años la Ciudad viviría tiempos de estabilidad y desarrollo, a cambio, vio el fin de una larga era. La autonomía y la elección de sus autoridades terminaba. La centralización por fin había triunfado y la verticalidad del gobierno sería la constante el resto del siglo.

---

<sup>338</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 79.

<sup>339</sup> *Ibíd.*

<sup>340</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 194.

### **2.11. La última división territorial y la apertura a la participación ciudadana (1970-1980)**

A finales de 1970, al asumir la Presidencia, Luis Echeverría presentó una reforma a la Ley Orgánica del Distrito Federal. Esta reforma tenía dos objetivos: el primero, desconcentrar la administración de la Ciudad ante el crecimiento exponencial que había sufrido en los últimos años; el segundo, incrementar la participación y representación ciudadana.<sup>341</sup>

El 29 de diciembre de 1970, se expidió una nueva Ley Orgánica que derogó a la de 1941. En ella se divide la anterior Ciudad de México en cuatro delegaciones: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza, para sumarse a las doce anteriores: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco para hacer un total de dieciséis, mismas que se mantienen actualmente. Asimismo, tipifica a las delegaciones como órganos desconcentrados; es en dicha Ley donde se encuentra en el antecedente más remoto de esta figura administrativa y que es la que impera actualmente en las delegaciones.<sup>342</sup>

Llama la atención la homologación del nombre Ciudad de México al de Distrito Federal y su uso indiscriminado a partir de entonces, al desaparecer la circunscripción que así se llamaba. En el seno del Congreso no se discutió lo referente a la eliminación y división de la Ciudad de México como departamento central, lo que hace pensar que para los legisladores la razón de ser del Distrito Federal estaba agotada, o quizás nunca existió.

Con esta nueva ley se incorpora y abre la puerta a la participación ciudadana. Es la primera reforma que se crea para la participación de los habitantes del Distrito Federal en las tareas de gobierno de manera más directa.

---

<sup>341</sup> *Ibíd.*, p. 223.

<sup>342</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 79.

Establece la figura de Juntas de Vecinos como medios de colaboración vecinal y ciudadana, las cuales son integradas por veinte miembros que duraran en el cargo tres años sin posibilidad de reelección. Las Juntas estarían integradas con al menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de veinticinco años, presididas por alguno de estos miembros, y con reuniones cada mes. Los presidentes de las Juntas de Vecinos integrarían además los Consejos consultivos Delegacionales.<sup>343</sup> Este intento de incrementar la participación ciudadana se elevaría a rango constitucional años más tarde. En la reforma Constitucional de 1977 que tuvo como objeto modificar el sistema electoral del país, se reformó el artículo 73 base segunda y estableció lo siguiente:

Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.<sup>344</sup>

Es así que derivado de estas modificaciones constitucionales, el 29 de diciembre de 1978, se publica una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual en su capítulo VI habla de la regulación de la participación política de los ciudadanos.<sup>345</sup> Lo anterior, se impulsó a través de la creación de los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos Delegacionales y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, este último sería el antecedente directo para la futura Asamblea de Representantes. En el artículo 52 de la Ley se incluyó lo referente al referéndum y la iniciativa popular que ya establecía la Constitución.<sup>346</sup>

Lamentablemente, estas iniciativas para mejorar el funcionamiento de la Ciudad y lograr la participación ciudadana, nunca se llevaron a cabo. Los habitantes del Distrito Federal quedaron relegados a una instancia de consulta más no una de decisión, los ciudadanos seguían sin tener una verdadera

---

<sup>343</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 227.

<sup>344</sup> Salomón Díaz, *op. cit.*, p. 215.

<sup>345</sup> Sergio Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 80.

<sup>346</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 237.

representación. Las últimas reformas tendientes a la descentralización en aras de una mayor eficiencia no lograron su cometido. Por el contrario, aunque se les dio a los Delegados mayores facultades, la dependencia del gobierno central era cada vez mayor por lo que terminó por centralizar todavía más el poder en el Jefe del Departamento.

## **2.12. Conclusiones**

Como se pudo observar a lo largo del capítulo, la organización política de la Ciudad de México ha sido un vaivén de propuestas y modelos. Su nacimiento como capital de un imperio, primero Mexica y posteriormente Español, hicieron de la Ciudad la capital política, económica, social y cultural, muy superior a cualquier otra ciudad del país. Lo anterior se refrendó cuando la Ciudad se erigió como capital de la naciente nación mexicana.

El surgimiento del Distrito Federal no fue una idea original, tuvo su origen en los Estados Unidos y como tal, se intentó adaptar dicha idea a la Carta Magna y organización política mexicana. Sin embargo, no se tomaron en cuenta muchas circunstancias, lo que hizo que la consolidación del Distrito Federal como entidad totalmente dependiente de la Federación resultara infructuosa. Su tamaño, población y costumbres de organización generaron problemas constantes.

No sólo la Ciudad sino el país entero tenía problemas y el Gobierno Federal debía resolverlos bajo una perspectiva plural. La Ciudad de México representaba la población más importante del país, pero en un territorio por mucho más pequeño. Por tanto, contar con su propio gobierno le hubiera generado un mayor desarrollo; así lo demostró el Ayuntamiento de México en las épocas de crisis. Cuando la Federación tembló, el Ayuntamiento se mantuvo de pie.

La razón de ser del Municipio es justamente el que sea un ámbito de gobierno cercano a las problemáticas y que a partir de esa cercanía, se tenga una mayor facilidad y capacidad de solución de las necesidades de la población. Por



extraño que parezca, estar en la Ciudad, pero depender de la Federación alargaba el proceso de toma de decisiones y por ende la rapidez en el actuar.

La Ciudad de México concentraba, la mayor cantidad de población del país, era la entidad más importante en todos los sentidos, en el ámbito político concentraba a los grupos de oposición en contra del gobierno y lo demostraban en las urnas. En los años posteriores, el Gobierno de la República se vería en la necesidad de despresurizar la situación política, con ello iniciaría la Reforma Política de la Ciudad de México que vivimos en la actualidad.

## - CAPÍTULO 3 -

### **EN BUSCA DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO: LA REFORMA POLÍTICA PERMANENTE**

El objetivo de este tercer capítulo es analizar la tendencia político-administrativa de la Ciudad de México a partir de las reformas políticas realizadas en 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996. Lo anterior tomará la perspectiva de la Administración Pública contemporánea y sus nuevos enfoques como la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, cuyas perspectivas son el lograr una organización local con más funcionalidad administrativa y de mayor inclusión de la ciudadanía.

#### **3.1. La Reforma Política de 1977: La LFOPPE y el inicio de la apertura democrática**

A partir de la mitad de la década de 1960, el gobierno mexicano vivió una crisis de legitimidad demostrada por los conflictos políticos de ese tiempo. El más conocido es por supuesto el movimiento estudiantil de 1968 más no fue el único, hubo otros que se acompañaron y fortalecieron entre si. La dictadura perfecta llegaba a su fin y tenía que encontrar mecanismos para fortalecer su legitimidad y gobernabilidad. Esta situación obligó a que el Presidente de la República y el partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), iniciaran algunos procesos de reforma político-administrativa en aras de despresurizar la situación política, para esto buscaron darle mayores facultades y derechos al Distrito Federal y a sus habitantes.

En el marco de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, esta última busca recuperar el sentido público del gobierno, encontrando mecanismos de legitimación de este a partir de fortalecer los vínculos democráticos con la

sociedad. Es decir, parte de abandonar el modelo burocrático vertical para establecer paulatinamente un esquema horizontal.<sup>347</sup> Bajo los preceptos de la Reforma del Estado, para esta investigación se entenderá como reforma política a aquellos procesos de cambios legislativos que han tenido como objeto transformar la forma de organización político-administrativa de la Ciudad, haciendo un énfasis en los cambios constitucionales pues los procesos de reforma pasan primero por el texto de la carta magna para después, crear o cambiar leyes reglamentarias y normas inferiores.

Es importante recordar que durante el siglo XIX se mantuvo en el Distrito Federal la existencia de órganos locales de gobierno, es decir los ayuntamientos o municipalidades. Es en el siglo XX cuando se da un proceso de centralización iniciado por las reformas de 1903 y consolidado en 1928 como se expuso en el pasado capítulo, lo que habla de un proceso de centralización del gobierno de la Ciudad para ponerlo en manos del Presidente de la República. Este sistema administrativo centralizado se mantuvo hasta 1997, con la facultad constitucional del Presidente de nombrar al Regente, siendo este el responsable directo del gobierno de la Ciudad.

Desde el nacimiento del Distrito Federal hubo voces en favor del restablecimiento de los derechos políticos de sus habitantes. Por ejemplo, en 1849 y 1850, se presentó en el Congreso la primera propuesta de Ley Orgánica del Distrito Federal en el que además de establecer su forma de organización, se pedía se restituyeran los derechos políticos de sus habitantes con la elección directa de representantes ante el Congreso y de los titulares de todas sus instancias administrativas, incluyendo al gobernador.<sup>348</sup> Ya en el pasado siglo, en 1965, el Diputado del Partido Acción Nacional (PAN), Abel Vicencio Tovar propuso la creación de un Consejo de Gobierno. Dicho Consejo, se proponía fuera electo por los ciudadanos y que junto con el Departamento del Distrito Federal,

---

<sup>347</sup> José Juan Sánchez González, *Gestión pública y Governance* (Toluca, Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002), p. 295.

<sup>348</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 86.

ejercieran el gobierno de la Ciudad con un esquema de contrapesos ciudadanos.<sup>349</sup>

En la década de 1970, el sexenio de Luis Echeverría terminó en medio de crisis económica, descontentos sociales e inconformidades políticas.<sup>350</sup> En las elecciones de 1976, José López Portillo fue contendiente único a la Presidencia, con lo que se propuso iniciar un proceso de reforma política nacional para fomentar una mayor participación electoral que legitimara al gobierno y su partido. El entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles fue el autor material de la reforma, la cual incluía múltiples modificaciones a la Constitución, las cuales estaban distribuidas en 17 artículos de la misma.<sup>351</sup> Los principales cambios que incluyó esta reforma fueron:

- 1) El registro condicionado de los partidos a su desempeño electoral,
- 2) La entrada de nuevos partidos a la contienda y su participación en los organismos electorales,
- 3) La consideración de los partidos como entidades de interés público y por tanto, la asignación de prerrogativas,
- 4) Los diputados de representación proporcional o plurinominales con lo que la Cámara quedo integrada por 300 de mayoría y 100 plurinominales,
- 5) El derecho de participar en los procesos locales a los partidos con registro nacional,
- 6) La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales como ley reglamentaria en materia electoral.<sup>352</sup>

Para el caso del Distrito Federal las principales aportaciones fueron la inclusión del referéndum y la iniciativa popular en el marco de la fracción VI del artículo 73º constitucional. A nivel nacional se reconoce la trascendencia de los

---

<sup>349</sup> *Ibíd.*, p. 217.

<sup>350</sup> *Ibíd.*, p. 233.

<sup>351</sup> *Ibíd.*

<sup>352</sup> Pablo Javier Becerra Chávez. "De la posrevolución a nuestros días" en *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. (México, D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005), p. 313.

cambios, sin embargo, para el Distrito Federal era a todas luces insuficiente, al respecto la Diputada Federal María Elena Álvarez Vicencio (PAN) decía:

[...] Con motivo de esta Reforma, Acción Nacional presenta su exigencia de que sea revisado a fondo el problema del Distrito Federal, de que se den soluciones totales y completas para que no siga existiendo en el Distrito Federal este caos que nos hace sentir que vivimos en una jungla, [...] La sentimos totalmente tibia, completamente insuficiente, el agregado a la base segunda de la fracción VI, no responde para nada a la magnitud del problema del Distrito Federal.<sup>353</sup>

Con esta reforma política se da inicio a un proceso de apertura democrática por parte del régimen político. La forma de organización institucional de México no se transformó, pero si se le dio mayor apertura a la oposición logrando una despresurización política que sentaría las bases para generar gradualmente la transición a la democracia.

### **3.2. La Reforma Política de 1987: La Asamblea de Representantes del Distrito Federal**

El periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) fue de grandes sacudidas económicas, políticas y sociales. Para 1982, a finales del periodo de gobierno de López Portillo, los ciudadanos del Distrito Federal se sentían identificados con las ideas de los partidos de oposición.<sup>354</sup> Si bien, él había impulsado la reforma política, la crisis económica que se vivía junto con el terremoto de 1985, fueron sucesos que cimbraron las bases de la sociedad mexicana y demostraron la ineficacia del gobierno de la Ciudad. Así, comenzaron a surgir movimientos de la sociedad civil que poco a poco adquirirían mayor fuerza, tales como la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios (AB) entre otros.<sup>355</sup>

---

<sup>353</sup> Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 143.

<sup>354</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 233.

<sup>355</sup> Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 160.

Estos problemas obligaron al Presidente De la Madrid a generar una sinergia con los actores políticos que existían en ese momento, incluso con sus principales opositores; de manera que buscó unir al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido Acción Nacional (PAN). Además, el gobierno de De la Madrid buscó sumar aquellos partidos de izquierda que no habían sido reconocidos y que poco a poco empezaban a generar empatía con el electorado. Lo anterior, porque estos partidos empezaban a generar un peso político importante en la oposición contra el gobierno.

En 1985, el gobierno de Miguel de la Madrid, a través de la Secretaría de Gobernación, lanza una convocatoria para la llamada “Renovación Política”. El 19 de julio 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria para la consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.<sup>356</sup> Como resultado de este llamado, se organizaron una serie de mesas a las cuales fueron convocados partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones académicas, organizaciones sociales y ciudadanas, a participar para verter sus opiniones. El objetivo fundamental de la convocatoria era el de encontrar la forma de recuperar los derechos políticos de los capitalinos, sin embargo, había dos posturas encontradas que se dejaron ver a lo largo de las mesas. Por un lado, el Gobierno y el PRI que se manifestaban por conceder un órgano legislativo local al Distrito Federal, y por el otro, la oposición partidista que se pronunciaba por crear el estado 32, con un estatuto de gobierno y un congreso local además de restituir los municipios y su autonomía.<sup>357</sup>

Como se dijo, la postura del PRI en estos foros era mantener al Distrito Federal como sede de los Poderes Federales, y mantener la centralización de la administración en manos del Jefe de Departamento y que los delegados siguieran siendo nombrados por el Presidente de la República. El argumento se centró en que la voluntad popular del Distrito Federal era igualmente escuchada que la

---

<sup>356</sup> *Ibíd.*, p. 115.

<sup>357</sup> Regina Hernández, “El Distrito Federal...”, *op. cit.*, p. 243.

nacional, ya que por medio del ejercicio del voto para los diputados federales y Presidente de la República los ciudadanos hacían patente su sentir. Se habló también del riesgo de colisión entre los poderes federales y locales cuando se aprobara un poder local, con la posibilidad de una rebelión ante el poder federal.<sup>358</sup> Durante las discusiones, el gobierno defendió la postura de que los habitantes del Distrito Federal sí tenían derechos políticos plenos y elegían representantes puesto que participaban para elegir al Presidente de la República quien, a su vez, designaba al regente, siendo esta una elección indirecta. Además participaban en la elección de representantes, pues elegían a los cuarenta diputados federales quienes a su vez integraban la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados. Es decir, que los ciudadanos del Distrito Federal tenían representantes federales y locales de acuerdo con dicha postura.<sup>359</sup>

Para ceder a la necesidad de apertura política, el PRI propuso crear una institución similar a un congreso local, electo por sufragio universal y con facultades específicas plasmadas en la Constitución y con la facultad de aprobar el presupuesto local así como la cuenta pública del Departamento. En las mesas, es Mario Moya Palencia, ex Secretario de Gobierno del PRI, quien propone la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Plantea que esté integrada con representantes electos bajo un sistema mixto de mayoría relativa y por representación proporcional.<sup>360</sup> En cuanto al Partido Acción Nacional, éste propone la creación del Estado del Valle de México con un gobernador electo popularmente y con autoridades electas. Asimismo, que las delegaciones se convirtieran en municipios con ayuntamientos electos y la inclusión de un poder legislativo local depositado en un congreso local integrado mediante representación proporcional.<sup>361</sup> Por su parte, los partidos de izquierda

---

<sup>358</sup> Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 318.

<sup>359</sup> Luis Daniel Vázquez Valencia. "Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal". Tesis de Licenciatura (México, D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003), p. 109.

<sup>360</sup> Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 319.

<sup>361</sup> *Ibíd.*

propusieron la creación del Estado del Valle de México mediante la elección de un congreso constituyente, quien discutiría la elección popular de autoridades ejecutivas, la existencia de un poder legislativo autónomo y la restauración del régimen municipal.<sup>362</sup>

El PAN, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), tenían como punto en común la creación del Estado del Valle de México. Por lo tanto, presentaron una iniciativa conjunta en aras de proponer el estado número treinta y dos.<sup>363</sup> Lo anterior no tuvo éxito e imperó la iniciativa presidencial, los pretextos fueron muchos pues se dijo no se podía contraponer el tema de gobierno local al sistema federal, se insistió mucho en la representación por medio de la elección de los órganos federales. Se dijo que el Congreso se encontraba imposibilitado de modificar decisiones políticas fundamentales, tales como el Distrito Federal, puesto que debía existir previamente un constituyente que declarara una nueva sede para los Poderes de la Unión ya que la Ciudad mantenía dicho estatus. Otra razón para menospreciar estas propuestas era que provenían de las minorías, y se manejó la imposibilidad económica de trasladar los Poderes de la Unión por el alto costo que conllevaría esta acción.

Finalmente, el 23 de diciembre de 1986, Miguel de la Madrid envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 59 fracción II y XVII, 116 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>364</sup> El 10 de agosto de 1987 se publica la reforma aprobada, en el Diario Oficial de la Federación. Aunque originalmente la convocatoria manejó que sólo se discutirían temas relacionados con la Ciudad de México, también parte de esta reforma implicó la creación del Código Federal Electoral y la Comisión

---

<sup>362</sup> *Ibíd.*

<sup>363</sup> *Ibíd.*, p. 320.

<sup>364</sup> Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 153.



Federal Electoral como órganos electorales que regirían los procesos del país y de la Ciudad.

Para el Distrito Federal, la Reforma consistió principalmente en la modificación del artículo 73 sobre las facultades de la Cámara de Diputados y que en su fracción sexta, hacia referencia al Distrito Federal. La más importante fue la base 3ª del mencionado artículo 73 Constitucional. En el texto se estipuló el nacimiento del primer órgano de representación ciudadana por el cual los habitantes de la Ciudad podrían elegir de manera directa a sus representantes. Este era la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a lo cual el artículo decía:

Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.<sup>365</sup>

El planteamiento de esta reforma generó que por primera vez, el Distrito Federal tuviera un órgano colegiado de representación ciudadana, integrado a partir de los propios habitantes de la urbe y que podían ser electos para formar parte de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

La primera elección de representantes a la ARDF se llevó a cabo junto con las elecciones presidenciales en julio de 1988, su primera sesión se llevo a cabo el 14 de noviembre de 1988.<sup>366</sup> Para su tiempo, la ARDF fue un órgano de participación ciudadana muy superior a los que se habían propuesto previamente. Se convirtió en un híbrido entre un colegiado municipal y un congreso local, pues no tenía plenas facultades, ni administrativas ni legislativas. Era un órgano intermedio que le dio a los ciudadanos un mayor poder y representatividad dado

---

<sup>365</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 10 de agosto de 1987. Consultado el 1 de octubre de 2015. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987)

<sup>366</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 243.

que cada zona de la Ciudad podía elegir un representante que sería su voz y buscaría solucionar las problemáticas de la comunidad. De esta manera el gobierno de la República buscó congraciarse con los habitantes de la Ciudad y ganar legitimidad, al darle voz y representación a los ciudadanos. La ARDF sirvió fundamentalmente como contrapeso político al Regente que seguía siendo designado por el Presidente. Lo anterior, porque con esta Reforma se generaron los primeros mecanismos de rendición de cuentas mediante los informes de actividades y de la cuenta pública que el Regente debía hacer ante el pleno de la Asamblea.

### **3.3. La Reforma Política de 1990: El primer paso, las audiencias públicas**

En 1988, el sistema político mexicano sufrió un quiebre. El contexto político de las elecciones de ese año fue muy difícil. Dentro del partido gobernante hubo una división que generó que dos candidatos a la Presidencia de la República emanados del mismo partido se postularan, aunque sólo uno fue abanderado por el PRI. Carlos Salinas de Gortari es designado candidato luego de un proceso interno enmarcado por una ruptura por parte de los candidatos de la llamada ala democrática, lo cual desencadenó en que Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo renunciaran al PRI en búsqueda de otras opciones políticas.<sup>367</sup> El proceso electoral de 1998 tuvo como candidatos a la Presidencia en el PRI a Carlos Salinas de Gortari, por el PAN a Manuel Clouthier y por parte del Frente Democrático Nacional a Cuauhtémoc Cárdenas.<sup>368</sup>

La crisis de legitimidad del sistema político toca fondo cuando en las elecciones de 1988 acontece un fenómeno conocido como la “caída del sistema”. El cual fue protagonizado por Manuel Bartlett, quien era Secretario de

---

<sup>367</sup> Luis Aboites Aguilar, “El último tramo, 1929-2000” en *Nueva historia mínima de México* por Pablo Escalante Gonzalbo...[et al]. 1ª ed. (México, D.F.: El Colegio de México, 2005), p. 294.

<sup>368</sup> Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 323.

Gobernación y a la vez, Presidente de la Comisión Federal Electoral, constituida a partir del Código Federal Electoral aprobado en 1987.<sup>369</sup> La elección de 1988 tuvo resultados adversos para Carlos Salinas de Gortari en la capital mexicana, el electorado favoreció como nunca a la oposición, lo que agravaba el clima de ilegitimidad de su gobierno. La señal política fue clara, el Distrito Federal exigía cambios en su estructura política.<sup>370</sup>

Carlos Salinas nombra como regente capitalino a Manuel Camacho Solís, quien comienza su periodo en la administración de la Ciudad de México con grandes propuestas, principalmente políticas más que administrativas. Producto de la crisis de legitimidad que tenía el Gobierno de la República, se proponen las audiencias públicas para la reforma política. Se realizó una convocatoria amplia con especialistas, académicos, partidos, asociaciones políticas y organizaciones sociales; la intención era plantear una gran reforma que pudiera transformar el sistema político mexicano. El 7 de enero de 1989, Carlos Salinas de Gortari en sesión de la Comisión Federal Electoral es quien solicita estas audiencias. Posteriormente el 17 de enero del mismo año se instala la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales. Entre el 1 de febrero al 26 de abril se llevan a cabo doce audiencias públicas; el 16 de octubre del mismo año se da lectura al dictamen de la Reforma en la Cámara de Diputados y el 6 de abril de 1990 se publica el decreto emanado de esta reforma.<sup>371</sup>

En la consulta pública se vertieron muchas propuestas por parte de la oposición en relación al Distrito Federal. Por ejemplo disminuir su territorio a diez kilómetros cuadrados y con el resto del territorio formar la entidad federativa número 32; otra era cambiar de lugar la sede de los Poderes de la Unión y con el territorio del Distrito Federal hacer una nueva entidad federativa. Se planteó también que la Ciudad siguiera siendo la sede de los Poderes de la Unión y que se

---

<sup>369</sup> Luis Aboites, *op. cit.*, p. 295.

<sup>370</sup> Regina Hernández, "El Distrito Federal...", *op. cit.*, p. 250.

<sup>371</sup> Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 123.

establecieran competencias diferenciadas para lo federal y lo local con Poderes locales. También se propuso la elección directa de los órganos delegacionales y las juntas auxiliares de la Ciudad, asimismo, se proponían facultades especiales y municipios metropolitanos.<sup>372</sup>

Como había sucedido anteriormente, la posición del Departamento del Distrito Federal y del PRI fue mantener la estructura señalada en el texto constitucional y no crear una entidad soberana, sobre todo, no permitir la elección directa de órganos delegacionales. Los argumentos al respecto se vertieron sobre las complicaciones de crear órganos supramunicipales para la dotación de servicios como el agua y el drenaje al crearse los gobiernos locales.<sup>373</sup> A pesar de las altas expectativas y la amplia convocatoria a los actores interesados de la sociedad, claramente se estipuló por parte del Regente que lo aprobado finalmente tendría que pasar por el consenso partidista. A pesar de que este consenso existió en la oposición, la negación del PRI hizo que la reforma fuera muy limitada en lo que al Distrito Federal atañe.

Las reformas de 1990 fueron de carácter federal y fundamentalmente electoral; por ejemplo, se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En él se planteó la transformación de la Comisión Federal Electoral en el Instituto Federal Electoral (IFE) y se creó el Tribunal Federal Electoral.<sup>374</sup> Además, se permitió que se registraran algunos partidos que anteriormente estuvieron condicionados, sobre todo aquellos que habían desaparecido y que buscaron algunos mecanismos, como la candidatura común, para poder subsistir y manifestarse en las elecciones. Otra de las reformas fue el perfeccionamiento de la cláusula de gobernabilidad.

Al igual que el caso federal, para la Ciudad de México fue una reforma de tipo electoral. Se modificó el artículo 73º de la Constitución Política en su fracción VI base tercera; en dicho artículo se estipulaba que para acceder a la

---

<sup>372</sup> *Ibíd.*, p. 124.

<sup>373</sup> *Ibíd.*

<sup>374</sup> Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 326.

representación proporcional en la ARDF, los partidos debían de obtener por lo menos el 1.5% de los votos en la elección y con la condición de presentar candidatos de mayoría en todos los distritos así como la presentación de una lista completa de candidatos plurinominales.<sup>375</sup> Otra parte de la reforma incluyó lo relativo a las constancias de asignación y la cláusula de gobernabilidad. Por ejemplo, impedía que hubiera una sobrerrepresentación con más de 43 diputados del mismo partido, equivalentes al 65.2% de los diputados en la ARDF. De igual manera, se determinó que el partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y con un mínimo del 30% de los votos de la elección, sería suficiente para que se le otorgara el número necesario de diputados adicionales para lograr la mayoría simple, a esto se le conoce como la cláusula de gobernabilidad.<sup>376</sup> En cuanto al régimen electoral de la Ciudad de México, esta reforma estipuló que el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral deberían ser los responsables de la organización de las elecciones en el Distrito Federal y de la calificación de las mismas.

Es fundamental entender que a partir de la crisis de legitimidad que obtuvo la Presidencia de la República en 1988, fue primordial encontrar mecanismos que revirtieran esta situación. Después de la LFOPPE de 1977, se considera que a nivel federal, esta es la siguiente reforma electoral de gran trascendencia por la creación del Instituto Federal Electoral como un órgano independiente encargado de las elecciones en el país. El régimen tenía dos caminos: soportar los movimientos populares con las posibles consecuencias negativas para el régimen o ceder con la oposición algunos aspectos y lograr así la legitimidad del gobierno mexicano. Por ello, garantizar la imparcialidad, certeza y competitividad real en el proceso electoral eran condiciones irreductibles de la oposición a las cuales el gobierno tuvo que ceder.

---

<sup>375</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 6 de abril de 1990. Consultado el 1 de octubre de 2015. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990)

<sup>376</sup> *Ibíd.*

### 3.4. La Reforma Política de 1993: El Plebiscito y la transición por etapas

En abril de 1992, el regente capitalino Manuel Camacho Solís, rindió su tercer informe a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el cual anunció que el Presidente de la República le había dado instrucciones para iniciar un diálogo político, con el propósito de lograr la reforma política del Distrito Federal.<sup>377</sup> En razón de ello, emite una convocatoria para conformar la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal integrada por los representantes de los partidos políticos. Su objetivo era lograr acuerdos en varios ejes; el primero de ellos, era la forma de gobierno y los derechos ciudadanos; el segundo, la coordinación metropolitana, la organización territorial y la gestión de servicios; el tercero, la hacienda pública; y el cuarto la administración y procuración de justicia.<sup>378</sup>

La exigencia de una reforma política para el Distrito Federal era constante como se ha visto. Llama la atención el momento, pues para 1993 el contexto político, comparado con el de 1989 era mucho mejor. Lo anterior, dado que en las elecciones intermedias de 1991 el PRI había recuperado muchas de las posiciones que perdió en 1988. El Presidente había logrado iniciar el proceso de legitimación, pero el Distrito Federal era el centro político de la oposición, el lugar donde más conflictos políticos había. Constantemente habían manifestaciones y era el centro de irradiación del descontento hacia el Presidente de la República y el gobierno federal.<sup>379</sup>

La creación del estado 32 fue nuevamente puesta en la mesa junto con la elección de autoridades locales en el Distrito Federal. El 13 de diciembre de 1992, nueve representantes de la oposición en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en conjunto con algunas organizaciones ciudadanas tomaron la decisión de convocar a un plebiscito que tuviera como objetivo poner a discusión

---

<sup>377</sup> Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 124.

<sup>378</sup> Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 129.

<sup>379</sup> *Ibíd.*

de los ciudadanos la organización del Distrito Federal. Entre los temas a tratar se encontraba la creación del Estado 32, la elección directa de autoridades y la existencia de un órgano con plenas facultades legislativas.<sup>380</sup> El plebiscito se llevó a cabo el 21 de marzo 1993 con relativo éxito; se instalaron 2,481 casillas y participó el 7% del padrón, que en ese entonces constaba de 331,367 ciudadanos. Los resultados fueron positivos, la mayoría optó por apoyar la creación del estado 32, el voto universal directo de los funcionarios públicos del Distrito Federal y el apoyo a la creación del órgano legislativo.<sup>381</sup>

El plebiscito fue un acontecimiento inédito y aunque iba en el sentido de las propuestas del Regente Camacho y de algunos partidos, este no fue apoyado legalmente, por lo que fue un acto sin carácter vinculatorio. El regente capitalino no lo consideró como algo importante; le parecía bueno que se manifestaran los ciudadanos, pero no se tomaría para la integración de la reforma que se proponía. No obstante, y contrario a lo que el Departamento hubiera querido, los resultados del plebiscito contribuyeron como una presión social para que se modificara substancialmente la forma de gobierno de la Ciudad.<sup>382</sup>

Posterior a este suceso, el 5 de julio de 1993, Carlos Salinas de Gortari envió la iniciativa de decreto por el que se reformaron los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título quinto; se adicionó una fracción IX al artículo 73 y un primer párrafo al 119, y se derogó la fracción VII del artículo 89. El 25 de octubre de 1993, se publica el decreto en el Diario Oficial de la Federación.<sup>383</sup> A esta reforma se le conoce como de “transición por etapas” porque cumplió en alguna medida las expectativas de una gran reforma política para la Ciudad, sólo que el proceso tenía que ser paulatino. La implementación completa se llevaría al menos cuatro años desde la publicación para no dejar algún vacío organizacional. No obstante, el elemento

---

<sup>380</sup> Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 329.

<sup>381</sup> Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 208.

<sup>382</sup> Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 329.

<sup>383</sup> Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 178.

fundamental, la elección directa de autoridades había quedado de lado.<sup>384</sup> Los tres pasos en que se daría la transición serían: primero, el establecimiento de facultades legislativas para la Asamblea en 1994; segundo, la integración de los consejos ciudadanos en 1995; y finalmente, la primera elección indirecta del Jefe del Departamento del Distrito Federal en 1997.

A pesar del relativo triunfo, un primer gran acierto de la reforma fue equiparar al Distrito Federal con el resto de las entidades federativas, lo cual no debe confundirse con la calidad de ser Estado libre y soberano, pues se mantuvo la dependencia directa del Distrito Federal con la Federación. El artículo 44 de la Constitución Política homologó los términos Ciudad de México y Distrito Federal al establecer los siguiente:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.<sup>385</sup>

Y posteriormente, al publicarse el Estatuto de Gobierno, este sería más enfático en su artículo segundo:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.<sup>386</sup>

De esta manera, el Distrito Federal, si bien conservaría su dependencia de la Federación, sus órganos político-administrativos estarían distribuidos de

---

<sup>384</sup> Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 129.

<sup>385</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 25 de octubre de 1993. Consultado el 4 de octubre de 2015. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993)

<sup>386</sup> Cámara de Diputados, Estatuto de Gobierno, *op. cit.*



manera similar al resto de las entidades federativas con un mecanismo *sui generis* propio de su cualidad de sede de los Poderes Federales. De manera similar a la organización política estatal, esta Reforma estableció la creación de los órganos de gobiernos locales equivalentes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para el Distrito Federal. El órgano ejecutivo estaría representado por el Jefe del Departamento Distrito Federal, el órgano legislativo por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el órgano judicial por el Tribunal Superior de Justicia.<sup>387</sup>

Como se ha visto, las anteriores reformas constitucionales sobre el Distrito Federal recayeron en el artículo 73, el cual establece las facultades del Congreso. Esto se transforma con esta Reforma, al modificar el título quinto referente a las entidades federativas y agregarle al Distrito Federal. En el artículo 122 se incluyó de manera detallada todo lo referente a la forma de organización del gobierno en la Ciudad.<sup>388</sup> A partir de este momento surge el Estatuto de Gobierno como Ley reglamentaria del artículo 122 y norma máxima de organización del Distrito Federal que, a manera de una Constitución Política Estatal, norma el funcionamiento y organización de los órganos de gobierno de la entidad. El 29 de junio de 1994 se envía la iniciativa del Estatuto para su creación, siendo publicado el 26 de julio del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

Como ley máxima de la organización política de la Ciudad, el Estatuto de Gobierno norma todo lo relativo sus órganos de gobierno y su funcionamiento. En sus primeros artículos establece la distribución de las atribuciones que los Poderes de la Unión tienen en las materias que les compete desarrollar en cuanto al Distrito Federal; brinda algunas facultades a la Federación, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, así como a la Asamblea Legislativa. En segundo término, otorga las facultades a los órganos de gobierno del Distrito Federal, establece cada uno de los órganos llámese Ejecutivo, Legislativo o

---

<sup>387</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial del 25 de octubre de 1993. *op. cit.*

<sup>388</sup> *Ibíd.*

Judicial con las bases para su organización y facultades específicas. En cuarto punto norma los derechos y obligaciones que en materia política corresponden a los habitantes del Distrito Federal. En quinto establece las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, resuelve las atribuciones de sus órganos centrales y delegacionales o desconcentrados, y también las que se refieren a la creación de entidades paraestatales como órganos descentralizados del gobierno del Distrito Federal y empresas donde el gobierno participe económicamente, mejor conocidas como paraestatales. Como sexto punto, otorgó las bases para la integración y funcionamiento del Consejo Ciudadano que es el órgano colegiado electo en forma directa por la ciudadanía para la defensa de los intereses comunitarios, entidad que debe funcionar cada demarcación territorial denominado delegación política. No obstante, cabe mencionar que este último aspecto nunca se llevó a cabo y fue derogado posteriormente.<sup>389</sup>

Como se hizo mención previamente, la elección directa de autoridades locales no fue parte de la reforma. En cuanto al Jefe del Departamento se mantuvo la designación por parte del Presidente de la República, pero bajo un nuevo esquema de elección indirecta del Regente, el cual implicaría un procedimiento especial. El Presidente de la República tendría que elegirlo de entre los servidores públicos electos, es decir, de aquellos asambleístas, diputados federales o senadores del Distrito Federal que pertenecieran al partido con más representantes en la Asamblea; el Presidente presentaría la propuesta a la Asamblea para su ratificación. La primera elección de este tipo se llevaría a cabo en 1997, año en que se elegirían representantes en la elección intermedia, razón por la cual el nuevo Regente ocuparía por única vez el cargo por tres años para posteriormente hacerlo concurrente con la elección Presidencial. Cabe mencionar que este procedimiento nunca pudo llevarse a cabo por la posterior reforma de 1996.

---

<sup>389</sup> Cámara de Diputados, Estatuto de Gobierno, *op. cit.*

En cuanto al órgano legislativo, por su nueva naturaleza se ampliaron las facultades de la Asamblea de Representantes. Su facultad principal era legislar en la materia local, decidir el presupuesto y la cuenta pública así como ratificar el nombramiento del Jefe del Departamento. Entre sus facultades ya se encontraba el elaborar leyes y no sólo reglamentos y bandos; disminuyó la cláusula de gobernabilidad, en lugar del 63% de máximas diputaciones para un partido se quedó en el 41.6%. La legislatura entrante en el año de 1994 sería la primera de carácter legislativo.<sup>390</sup> Asimismo, se estableció que en 1995 se elegirían a los Consejos Ciudadanos Delegacionales, los cuales sustituirían a las juntas de vecinos como órganos vecinales de consulta para las delegaciones. La primera elección de este cuerpo no tuvo los mejores resultados, hubo solamente el 15% de participación ciudadana y cayó en desuso por lo que esta figura fue derogada en la posterior reforma de 1996.<sup>391</sup>

Un elemento muy importante a considerar por el reconocimiento a las nuevas dinámicas del gobierno, no sólo en la Ciudad sino en los Estados aledaños, fue la instauración de las comisiones para los sistemas de coordinación metropolitana. Dichas comisiones tienen como objeto generar mecanismos de colaboración en materias concurrentes a los estados y municipios, para hacer más eficiente el manejo y solución de los problemas comunes.<sup>392</sup>

La Nueva Gestión Pública busca lograr la máxima eficiencia para el logro de los objetivos de las entidades públicas, por lo que la reforma de 1993 es sumamente trascendente, pues es la que permitió sentar las bases para reorganizar todo el aparato político-administrativo del Distrito Federal en aras de encontrar un equilibrio entre los objetivos administrativos y políticos. Al conceder un esquema de contrapesos a la Asamblea Legislativa y dotar de una relativa legitimidad a la designación del regente, por medio de la elección indirecta, la parte administrativa queda blindada pues la cabeza de la ejecución seguía en

---

<sup>390</sup> *Ibíd.*

<sup>391</sup> Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 165.

<sup>392</sup> Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 119.

manos del partido en el gobierno. Es decir, se garantizó un esquema de gobernabilidad con la legitimidad suficiente. Por supuesto que la resistencia a permitir el acceso mediante elección directa al gobierno de la Ciudad, tarde o temprano habría de ceder. Con esta reforma llamada de transición se dejó preparado el camino para la siguiente reforma que habría de ser la más importante de los últimos años, no por el fondo como lo fue esta, sino por la trascendencia, ya que generó la elección directa del Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales.

### **3.5. La Reforma Política de 1996: El Gobierno del Distrito Federal y la elección directa de sus autoridades**

Como se ha podido observar, las crisis del sistema político que pusieron en amenaza que el PRI conservara el gobierno federal y la estabilidad, han sido en mayor medida los catalizadores para las transformaciones más importantes en el régimen político de México, así sucedió en 1976, 1982 y en 1988. Para el año de 1994, no sería la excepción; de enero a diciembre estuvo lleno de conflictos sociales, políticos y hasta económicos. A principios de año se dio el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, en marzo el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, que a su muerte el partido se vio obligado a cambiar a su candidato poniendo a Ernesto Zedillo Ponce de León. En septiembre sucedió el asesinato del Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu y el año cerraría con una grave crisis económica conocida como el error de diciembre.<sup>393</sup>

Ernesto Zedillo, como nuevo Presidente tendría que enfrentarse a los problemas heredados y que representaban una amenaza para su legitimidad política. Zedillo asume la Presidencia de la República el 1º de diciembre de 1994. En su primer acto público hace un llamado a los partidos y a la ciudadanía para

---

<sup>393</sup> Luis Aboites, *op. cit.*, pp. 297-298.

“terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México.”<sup>394</sup> El 17 de enero de 1995, los principales partidos políticos (PAN, PRI, PRD y PT) suscriben los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, también conocido como Pacto de los Pinos.<sup>395</sup> Este pacto encuentra eco en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su apartado 3.7.7 referente al fortalecimiento de los derechos políticos donde dice:

[...] es compromiso del Gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal, para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los Poderes Federales. En particular, el Ejecutivo Federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno en el Distrito Federal.<sup>396</sup>

Es de suma trascendencia que, por primera vez, el Gobierno de la República reconoce públicamente que debe existir un Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo directamente por la ciudadanía. Es así que partiendo del Acuerdo Político Nacional, el 27 de octubre de 1995, se firma el Acuerdo Político para la Reforma Democrática del Distrito Federal. Dicho acuerdo lo suscriben el Departamento del Distrito Federal, los partidos políticos y los grupos parlamentarios de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>397</sup>

El acuerdo propuso una agenda temática de siete puntos: 1) Elección del Jefe de Gobierno, 2) Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 3) El régimen de las delegaciones, 4) Las vías de democracia participativa, 5) El régimen electoral para el Distrito Federal, 6) Los sistemas de coordinación metropolitana, y 7) Las propuestas en materia judicial y de seguridad pública.

---

<sup>394</sup> Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 249.

<sup>395</sup> *Ibíd.*

<sup>396</sup> Presidencia de la República, *Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000*, consultado el 7 de septiembre de 2014. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

<sup>397</sup> Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 251.

El 12 de febrero de 1996, mediante el llamado Compromiso Político Formal firmado por el PRI, el PAN y el PT se hizo una lista de 27 puntos para cambiar el estatus jurídico del Distrito Federal.<sup>398</sup> Para contrarrestar el acuerdo anterior se instaló desde la Secretaría de Gobernación una Mesa Plural Ejecutiva. Es decir, el llamado Compromiso político formal fue únicamente entre los partidos y estos hicieron sus propias propuestas a diferencia de la Mesa plural ejecutiva, en donde se trataba de que el gobierno pudiera involucrarse más en estas definiciones. El 25 de julio de 1996, se presentó la propuesta de reformas constitucionales, las cuales se publicaron el 22 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación. El 13 de noviembre de 1997, la Asamblea Legislativa propuso una reforma al Estatuto de Gobierno misma que el 4 de diciembre es publicada en el Diario Oficial de la Federación.<sup>399</sup>

El punto más importante que se logró en esta reforma fue la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se estableció que la primera elección se llevara a cabo en 1997, con un periodo de gobierno de tres años por única ocasión, y posteriormente, cada seis años se volvería a elegir al Jefe de Gobierno, esto iba incluido en el séptimo transitorio de la ley.<sup>400</sup> Con esta reforma desaparece el Departamento del Distrito Federal, sustituyéndolo por el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el cual, de acuerdo al Estatuto sería un gobierno compartido a cargo de los poderes federales, aunque en la práctica no ha sido así. El GDF como órgano de gobierno local equiparable al Poder Ejecutivo estatal sería responsable de la Administración Pública en el Distrito Federal.

Sobre la designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se le quitó la facultad al Presidente, confiriéndola ahora al voto libre y directo de los ciudadanos. Sin embargo, se mantuvo la facultad de remoción por parte del Senado. Este hecho reforzó que el Jefe de Gobierno no era igual a un gobernador

---

<sup>398</sup> Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 167.

<sup>399</sup> *Ibíd.*, p. 172.

<sup>400</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 22 de agosto de 1996. Consultado el 1 de octubre de 2015. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996)

sino el titular de un órgano Ejecutivo relativamente autónomo y distinto al de los demás Estados. También se estableció que el nombramiento y remoción de los Secretarios de Seguridad Pública y del Procurador General de Justicia se hicieran por el Presidente de la República a propuesta del Jefe de Gobierno.

El órgano legislativo, a su vez, también sufrió modificaciones, ahora la Asamblea de Representantes tendría mayores facultades, y podría legislar en todo lo que la Constitución Política la facultara, llamándose ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con esto, la ALDF pasó de tener 19 a 27 materias locales a excepción del Estatuto, cuya modificación es sólo facultad del Congreso de la Unión. El 15 de septiembre de 1997 se instalaría la primera legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y sus integrantes dejarían de ser representantes para denominarse diputados. También facultó a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de participación ciudadana. La reforma posterior al Estatuto de Gobierno crearía las figuras de iniciativa popular y el plebiscito. El 26 de noviembre de 1998 se publicaría la primera Ley de Participación Ciudadana creada por la ALDF.<sup>401</sup>

Al establecer autoridades electorales propias, la reforma facultó a la ALDF para crear una Ley local electoral, un Instituto Electoral del Distrito Federal y un Tribunal Electoral del Distrito Federal. Esto entraría en vigor a partir del 1º de enero de 1998 y el 5 de enero de 1999 se publicó el Código Electoral. La primera elección de Jefe de Gobierno que se llevó a cabo en 1997 no pudo estar a cargo de estos órganos electorales, fue el Instituto Federal Electoral el encargado de organizar las elecciones. Para la elección del año 2000 las autoridades electorales locales entraron plenamente en funciones.

La reforma entró en vigor a principios de 1997 y la primera elección para Jefe de Gobierno se llevó a cabo el 6 de julio de ese año, conteniendo Carlos Castillo Peraza por el PAN, Alfredo del Mazo González por el PRI y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por el PRD, asimismo, Pedro Ferriz Santacruz por el Partido

---

<sup>401</sup> Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 339.

Frente Cardenista, Viola Trigo por el PT, Jorge González Torres por el Verde, Manuel Fernández Flores por el PPS e Ignacio Valdez Montoya por el PDM.<sup>402</sup> El 5 de diciembre de 1997, ante el pleno de la Asamblea Legislativa y con la presencia del Presidente Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano tomaría protesta como el primer Jefe de Gobierno electo de la Ciudad.

La concepción municipalista establece que son los gobiernos locales la instancia más cercana al ciudadano y que por tanto, recae en ellos la provisión de servicios públicos y la solución de problemáticas particulares de las comunidades. Otro punto a favor de la democracia en la Ciudad fue el cambiar el régimen político de las delegaciones denominándolas órganos político administrativos, cuyos titulares anteriormente designados y ahora llamados Jefes Delegacionales, serían electos por los ciudadanos de acuerdo al décimo transitorio de la reforma, aplicable a partir del 1º de enero del año 2000.

Previo a la elección del 2000 fue necesario adecuar el marco normativo. El 4 de diciembre de 1997 se publicó una reforma al Estatuto de Gobierno en el que establecía que la Administración Pública del Distrito Federal era centralizada, desconcentrada y paraestatal, y que las demarcaciones territoriales formaban parte de la administración centralizada. Con el cuarto transitorio de esta reforma se establecía que para el periodo de 1997 a 2000 los titulares de los órganos político administrativos serían designados por el Jefe de Gobierno recién electo, el artículo 14 transitorio estableció que el Jefe de Gobierno debía enviar antes del 15 de diciembre de 1997 a la Asamblea Legislativa propuestas para delegados, mismas que debían aprobarse por las dos terceras partes; esta fue la única ocasión en la que el Jefe de Gobierno designaría a los Delegados.<sup>403</sup>

Con la reforma del Estatuto de Gobierno del 14 de octubre de 1999, se estableció que la Administración Pública del Distrito Federal sería centralizada, desconcentrada y paraestatal, que la Jefatura de Gobierno y la Secretarías

---

<sup>402</sup> *Ibíd.*, p. 336.

<sup>403</sup> Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 206.



integraban la Administración Pública centralizada y que la Jefatura de Gobierno contaba con órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en las cuales se dividía el Distrito Federal.<sup>404</sup>

El artículo 104 del Estatuto de Gobierno hace referencia a que la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial, al cual se le denomina genéricamente delegación. Mientras que en el artículo 105 se define que cada delegación se integra por un titular denominado genéricamente Jefe Delegacional, electo de manera universal, libre, secreta y directa cada tres años, iniciando el 1º de octubre del año de la elección. Y finalmente, el artículo 106 estableció que la elección se realizaría de manera concurrente a la de diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.<sup>405</sup> En referencia al estatus jurídico y las facultades de las delegaciones del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo segundo párrafo tercero dice:

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.<sup>406</sup>

En su artículo tercero fracción segunda dice que se entiende por Administración Pública Desconcentrada a “los órganos político administrativos de cada demarcación territorial y los órganos administrativos constituidos jerárquicamente subordinados al jefe del gobierno del Distrito Federal.”<sup>407</sup> Habla también de que las Jefaturas Delegacionales son órganos supeditados al Jefe del Gobierno y solo tienen autonomía de gestión. Si bien, tienen personalidad jurídica no poseen patrimonio propio y no tienen autonomía hacendaria ni

---

<sup>404</sup> *Ibíd.*, p. 208.

<sup>405</sup> Cámara de Diputados, Estatuto de Gobierno, *op. cit.*

<sup>406</sup> Asamblea Legislativa, “Ley Orgánica de la Administración ...”, *op. cit.*

<sup>407</sup> *Ibíd.*

suficientes facultades sobre los servicios públicos. Por lo tanto, al final, las Jefaturas Delegacionales carecen de la autonomía que las diferencia de los municipios. En el año 2000 se lleva a cabo la primera elección directa de Jefes Delegacionales. En dicha elección, El PRD obtuvo el triunfo en diez jefaturas y el PAN obtuvo seis, entre ellas: Benito Juárez, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Azcapotzalco.<sup>408</sup>

Si bien la reforma política de 1996 es muy importante pues reestablece los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. Asimismo, genera que actualmente todo habitante mayor de 18 años tenga la posibilidad de elegir a todas sus autoridades políticas locales. Es decir, Jefes Delegacionales, Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea. No obstante, el estatus jurídico de la Ciudad así como las facultades conferidas a cada órgano de gobierno son temas pendientes de la reforma. La Gobernanza nos indica que para cada toma de decisiones debiera consultarse a la población y hacer gobierno en conjunto, sin embargo, hoy esos mecanismos son deficientes; se limita a lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana que en la actualidad contempla entre otras, algunas figuras institucionales de colaboración ciudadana, las más importantes son: los comités ciudadanos y las consultas ciudadanas para el presupuesto participativo.

### **3.6. La Constitución Política de la Ciudad de México, propuestas de Reforma Política para el Distrito Federal**

Las reformas políticas efectuadas de 1987 a 1996 en el marco normativo de la Ciudad responden a una tendencia transformadora orientada a dotar de plenos derechos a los capitalinos y conceder mayores atribuciones a los órganos de gobierno local. En los últimos años, el debate ha incluido de manera cada vez más

---

<sup>408</sup>Instituto Electoral del Distrito Federal, Elección de Jefe Delegacional 2000, Resultados por Delegación. Consultado el 4 de octubre de 2015 [http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2000/EJD\\_RD.html](http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2000/EJD_RD.html)

recurrente el crear la entidad federativa número 32, prevista en la Constitución como Estado del Valle de México.

En 2012, llegó un nuevo gobierno a la Presidencia de la República. Enrique Peña Nieto y el regreso del PRI representaron una nueva etapa para la vida política del país. Como se vio, en 1982, 1988 y 1994, se volvió recurrente que los Presidentes entrantes convocaran a acuerdos políticos para transitar pacíficamente en los temas que a la autoridad le importaba, otorgando a la oposición algunas concesiones. En sintonía con esta tendencia, a unos días de comenzar su periodo de gobierno, el Presidente Peña convocó a los Presidentes del PRI, PAN y PRD para firmar el Pacto por México como un acuerdo político para avanzar en las llamadas Reformas estructurales que a su consideración, el país requería. Cinco eran los ejes en los que estarían las principales propuestas: “Sociedad de Derechos; Crecimiento Económico, empleo y competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática.”<sup>409</sup> En este último, Gobernabilidad Democrática, incluía una serie de reformas al entramado institucional, entre ellas una nueva Reforma Política para la Ciudad. Entre los principales aspectos que el Pacto proponía para la Ciudad estaban: cambiar el nombre oficial de la Ciudad de México, dotarla de una constitución propia, revisar las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa, establecer en las delegaciones órganos colegiados plurales semejantes a los ayuntamientos, entre otros.<sup>410</sup> Tras varios intentos de generar un consenso entre los partidos políticos, el Gobierno Federal y el de la Ciudad; en abril de 2015, se aprobó un dictamen de la Reforma Política en la Cámara de Senadores. Al día siguiente, fue enviada la minuta a la Cámara de Diputados para su discusión, esto a pocas horas de terminarse el último periodo

---

<sup>409</sup> “Pacto por México. ¿Cómo se logró?” Consultado el 9 de octubre de 2015. Disponible en <http://pactopormexico.org/como/>

<sup>410</sup> ADN Político. “La reforma política que propone el Pacto por México.” CNN México-ADN Político (2012) Consultado el 8 de octubre de 2014. <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/03/los-compromisos-politicos-del-pacto-por-mexico>

de la legislatura. Por esta razón y la falta de consenso fue que el dictamen finalmente no se discutió y se encuentra pendiente.<sup>411</sup>

Dado el interés, de los partidos políticos y del Gobierno del Distrito Federal por reformar el estatus de la Ciudad, es altamente probable que en los próximos años se susciten nuevos intentos por revivir el dictamen del Senado o por generar nuevas propuestas de Reforma para la Ciudad. Es claro que todos los partidos políticos tienen un interés en impulsar la Reforma y sin embargo, es fundamental que sean los ciudadanos y académicos quienes también generen propuestas para el nuevo modelo de ciudad. En la actualidad los gobiernos locales tienen varios retos para su desarrollo institucional y por ende, el de sus propias comunidades. Al respecto Ana Díaz Aldret recupera ocho puntos en los cuales sugiere poner énfasis para evitar el debilitamiento de estructuras de gobierno local:

- a) Periodos gubernamentales muy cortos sin posibilidad de reelección inmediata;
- b) Funcionamiento y diseño del cabildo municipal no responde más a los retos que enfrentan los ayuntamientos;
- c) Ausencia de sistemas de servicio profesional de carrera que no permite la gestión pública eficiente;
- d) No existen mecanismos eficaces de coordinación metropolitana y de asociación municipal;
- e) Las legislaciones federales ni estatales contemplan diferencias el tratamiento diferenciado de los municipios según sus realidades;
- f) Fallas del federalismo fiscal que no permite el fortalecimiento de la recaudación de los gobiernos locales;
- g) Ciudadanía poco movilizadora para intentar nuevos mecanismos acordes a la Gobernanza<sup>412</sup>

---

<sup>411</sup> Redacción, “La Reforma Política del DF no pasa la prueba: diputados la dejan en impasse” Sin embargo, 2 de mayo de 2015, sec. México. Consultado el 9 de octubre de 2015. <http://www.sinembargo.mx/02-05-2015/1331357>

<sup>412</sup> Ana Díaz, “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, pp. 27-28.

Esta investigación tiene por objeto final dejar una serie de recomendaciones basadas en la teoría y los enfoques de la Administración Pública contemporánea, el análisis histórico de la situación político-administrativa, así como el estudio de las últimas reformas políticas y las tendencias de estas. El propósito es establecer pautas que permitan una reforma política que sirva a los ciudadanos más allá de los intereses políticos. Las propuestas están pensadas en el marco de una reforma constitucional, puesto que es ahí donde debe iniciar la transformación para concluir una primera etapa, con la publicación de la norma máxima en la entidad, que en este caso se propone sea una Constitución Política.

I. Denominación: Ciudad de México

Mucho se ha discutido sobre el nombre oficial que debe tener la urbe asentada en el Valle de México. Básicamente existen tres posturas, mantener el estatus de Distrito Federal, erigir el estado 32 con el nombre de Estado del Valle de México como esta planteado en la Constitución Política o crear el Estado de la Ciudad de México. La propuesta se orienta a denominar la metrópoli como Ciudad de México, esto por los antecedentes históricos y sociales que representa, dado que es una categoría mucho más arraigada y es identificable por los habitantes de la Ciudad, del país y de otros países. Denominarla de otra manera corre el riesgo de confundir nuevamente a la población lo cual no tendría ningún sentido, la denominación denota identidad y pertenencia por lo cual es pertinente atender a la preeminencia de la costumbre en este caso.<sup>413</sup>

II. Estado libre y soberano de la Ciudad de México

Es momento de que la Ciudad recupere plenas capacidades para el ejercicio de gobierno. Como se expuso en los capítulos anteriores, históricamente la Ciudad ha mantenido estructuras de gobierno con diversas tendencias. La gran mayoría con plenas capacidades de gestión y hacendarias para ejercer de manera eficiente el gobierno en la capital. La tendencia centralizadora iniciada en 1928

---

<sup>413</sup> Para mayor información sobre este aspecto puede remitirse al capítulo primero de esta investigación en el apartado 1.3.4. Consideraciones.

unificó a la Ciudad a partir de la figura del Departamento, a la cual los órganos delegacionales se hicieron dependientes política y económicamente.

La oportunidad de generar un nuevo esquema de gobierno bajo la figura del Estado Libre y Soberano, permite reconfigurar plenamente las relaciones político-administrativas de la Ciudad, puede ser tan ambicioso como se quiera y requiera al grado de poder comenzar de cero. Lo que es una realidad y no debe perderse de vista es que la Ciudad de México no es como un estado más, ni es tampoco un típico gobierno local. Es una especie de híbrido que obedece a realidades muy distintas, en primer lugar, no sería el Estado más poblado en cantidad, pero sí el más densamente poblado, es decir, con mas población por km<sup>2</sup>, con necesidades y problemáticas cada vez más crecientes. Un rediseño institucional es la oportunidad de plantear esquemas integrales de desarrollo regional y local.

### III. Relación con los Poderes Federales

La Ciudad de México debe mantener su carácter de capital de la Federación con los pros y contras que conlleva, no tendría ningún sentido ni razón de ser el cambiar de sede los Poderes Federales ni las dependencias de gobierno. Experimentos se han hecho al respecto, como es el caso del INEGI y se tiene que reconocer que el país cuenta con un modelo institucional heredado del centralismo español, por lo tanto descentralizar llevando las dependencias fuera de la Ciudad es un tanto utópico. En cuanto a la responsabilidad compartida del gobierno, esta debe abandonarse para que caiga plenamente en el gobierno local en los ámbitos administrativos, sólo en ciertos aspectos que la problemática excede las dimensiones de la Ciudad, debe manejarse bajo un esquema de corresponsabilidad de los actores, lo cual se abordará más adelante con la coordinación metropolitana.

Lo que si debe considerarse es replantear el significado de ser la capital de la Nación. Como se dijo, tiene ventajas y desventajas; una de las ventajas es por supuesto mantenerse como centro económico con los ingresos tributarios que

conlleve. La desventaja principal es los costos que representa generar la eficiencia de servicios para una alta población flotante. El carácter de capital representa un costo por sí mismo. Por tanto, debe analizarse que a la par de los ingresos propios, se genere un esquema en el que dicho costo sea compartido por las autoridades locales y por la Federación.

#### IV. Constitución Política de la Ciudad de México

Para erigirse como una nueva entidad federativa, es necesario que la Ciudad tenga su propia Ley fundamental en la cual se plasmen los derechos y obligaciones de los habitantes de la urbe y que considere las particularidades en su organización. Es en la discusión de la Constitución el momento ideal para configurar institucionalmente la Ciudad que se pretende, bajo una perspectiva de desarrollo de corto, mediano y largo plazo.

La elección del primer Congreso Constituyente para la Ciudad debe ser un proceso ejemplar y que dicte las bases de lo que se pretende lograr, por ello se sugiere que por única ocasión se aplique un método de elección completamente innovador. La Constitución de la Ciudad debe incluir la visión de la mayoría de los ciudadanos con una perspectiva abierta y plural. Por lo tanto, de manera similar a la que el IEDF organiza la elección de los 1,740 Comités Ciudadanos que tiene la Ciudad; el Instituto podría organizar la elección de los Congresistas encargados de redactar la Constitución de la Ciudad. Se considera que el constituyente debe ser apartidista, conformado por cien ciudadanos de la Ciudad de México electos de manera directa por sus propias comunidades, un parteaguas sería que por cada veinte colonias del catálogo del IEDF, se elija un congresista. El IEDF y sus Coordinaciones Distritales pueden auxiliar para todo el procedimiento.

Algo primordial es que el Congreso Electo debe establecer un periodo de Consulta para que se reciban diversas propuestas de la sociedad, las instituciones académicas, los partidos políticos y autoridades, para en conjunto redactar un documento final que se apruebe privilegiando el consenso. Someter esta nueva Constitución a un proceso de referéndum le daría la legitimidad plena y

representaría una oportunidad de que la ciudadanía asuma como suya esta norma fundacional.

V. División de poderes estatales

La división de poderes enmarcada en la forma de gobierno republicano y usada por el resto de los Estados para su gobierno interior se considera funcional para la Ciudad con una serie de características particulares.

a. Poder Ejecutivo: Gobierno de la Ciudad de México

La Administración Pública de la Ciudad de México recaerá en el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, el cual será electo igualmente en periodos de seis años sin posibilidad de reelección. Algo fundamental es que debe incluirse y reglamentarse un servicio profesional de carrera que incluya la administración central y a los funcionarios públicos de las demarcaciones territoriales, para evitar la alta rotación de personal que en la actualidad se tiene y disminuir la dependencia política del mismo.

b. Poder Legislativo: Congreso de la Ciudad de México

El poder legislativo recaería en el Congreso de la Ciudad de México, el cual estaría integrado por 40 miembros electos bajo el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Serían electos cada 4 años de manera escalonada con posibilidad de reelección hasta por 3 periodos. El desarrollo de la Ciudad es demasiado rápido y las curvas de aprendizaje de los legisladores es un lujo que no puede darse, por lo que es necesaria la continuidad en los trabajos legislativos, el métodos escalonado y la reelección permitirían utilizar la experiencia de los legisladores en aras de mejorar el trabajo parlamentario.

c. Poder Judicial: Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

El Poder Judicial de la Ciudad recaería en el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. El órgano judicial de la Ciudad, con su sistema de carrera judicial es un poder que ha alcanzado un alto



grado de desarrollo y madurez. En particular, con las nuevas reformas al sistema de justicia, ha encontrado ya su propio cauce de mejorías.

#### VI. Forma de organización de las demarcaciones territoriales

Las demarcaciones territoriales deben ser un elemento central de la nueva organización de la Ciudad. Para ello se propone revisar la división territorial y el número de demarcaciones existentes para poder atender ciertas particularidades de una mejor manera. Por ejemplo, hay demarcaciones con marcada tendencia rural como Milpa Alta y otras con población mixta como Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Tlalpan, que por su conformación, requieren gobiernos mucho más cercanos a sus realidades. De igual manera, el caso de Gustavo A. Madero e Iztapalapa, cuya población supera por mucho a la de muchas capitales de los Estados de la República. Por ello, más allá de ensanchar las actuales estructuras delegacionales se debe de replantear el esquema actual para hacerlo más flexible y generar nuevos esquemas de gobierno más cercano. Esto debe hacerse considerando diversos factores tales como la cantidad de población, la cobertura actual de servicios públicos, la existencia de pueblos originarios y la vocación rural o urbana.

Un segundo punto es la forma de gobierno que las demarcaciones territoriales debe tener. Sin duda debe elevarse a un órgano colegiado el cual lo presida un titular y tenga cuando mucho diez concejales electos por representación proporcional pura, este órgano debe sesionar en pleno o por comisiones. La elección de las autoridades locales se llevará a cabo cada 4 años y el titular tendrá la posibilidad de la reelección hasta por un periodo adicional. Esto para lograr que los planes de gobierno se consoliden en un periodo de tiempo un tanto más amplio. De igual manera, la planilla que se presente en la elección del colegiado, debe estar encabezada por un titular de manera que aquellos que no ganen la elección, ocupen un lugar en el Concejo de la demarcación para poder contribuir a los contrapesos. Asimismo, en el Concejo deben estar considerados

los comités Ciudadanos de manera que el Presidente del Consejo Delegacional debe tener un asiento con derecho a voz y voto.

Es importante incorporar la fiscalización y rendición de cuentas en un esquema de contrapesos por ello se plantea la figura del Síndico Contralor, el cual será electo de manera indirecta, es decir, quien ocupe el segundo lugar en la elección recibirá esta encomienda y tendrá facultades de fiscalización del ejercicio público.

Las demarcaciones territoriales deben tener autonomía técnica, de gestión y sobre todo hacendaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin estos elementos, se mantendría el esquema actual el cual, como se ha visto, es inoperante y limitado. Si los gobiernos locales tienen mayores facultades para atender a la población, estaríamos generando gobiernos eficaces y eficientes en su administración y dotación de servicios.

#### VII. Atribuciones

Al erigirse la Ciudad de México como entidad federativa la propia Constitución le otorgaría las mismas atribuciones que al resto de los Estados miembros de la Federación. Únicamente hay dos cuestiones que deben revisarse en particular. La condición de capital la cual requiere de consideraciones particulares igual que la de seguridad pública. Ambas cuestiones requieren un fortalecimiento por parte de la Federación para preservar la estabilidad y seguridad de la Ciudad y su óptimo desarrollo para adecuarse a los requerimientos de toda gran urbe.

En cuanto a las demarcaciones territoriales, debe ponerse énfasis en dos cuestiones: la hacienda local autónoma la cual debe prevalecer y las atribuciones específicas. Al respecto de este punto la tendencia es a que exista una hacienda centralizada y va contra los principios de la autonomía municipal. Actualmente, las Delegaciones no son dueñas de su patrimonio y tienen graves problemas para gestionar recursos con el Gobierno Central a pesar de que la ALDF les aprueba un presupuesto, por lo que sería conveniente que gozaran de plena autonomía

hacendaria y de gestión. Inclusive incorporar, que una buena parte de los impuestos recaudados en la localidad, por ejemplo el predial, pueda ejercerse de manera directa por las demarcaciones.

Otro aspecto son las atribuciones, por ejemplo sobre la atención de vialidades colindantes y primarias. El mismo problema de la coordinación metropolitana existe con la falta de coordinación interdelegacional por lo que esto debe revisarse. El ciudadano espera resultados de su autoridad directa y no acepta excusas ni entiende de atribuciones. Por ello, sería conveniente que las demarcaciones tuvieran suficientes facultades para la atención de problemáticas de alta demanda como la seguridad, el abastecimiento de agua y la dotación general de servicios públicos.

#### VIII. Coordinación metropolitana

Sobre la coordinación metropolitana es imperativo hacer una revisión profunda al tema. Hoy la Constitución faculta a los municipios y estados a realizar convenios de colaboración. Sin embargo, es menester explorar otros mecanismos más funcionales, pues queda sujeto más a la voluntad política que a resolver exigencias ciudadanas. Por lo tanto, podría establecerse constitucionalmente un nuevo orden de gobierno que se ubique entre el ámbito federal y el estatal para que, a través de la figura del Concejo Metropolitano, se coloque como una autoridad integradora de las distintas autoridades que competen a las zonas metropolitanas. En particular para casos como la Ciudad de México en la que involucra a varias entidades y municipios en un mismo territorio y requiere de políticas regionales y no meramente estatales. Lo sucedido con la Comisión Ambiental de la Megalópolis es un buen ejemplo de esto y que puede fortalecerse aun más. El Concejo estaría integrado por las autoridades de la región y organizado a partir de comisiones. A su vez, para la atención de legislación compartida podría considerarse un parlamento metropolitano que genere normas adecuadas y vigentes para toda la región.

## IX. Participación ciudadana

En todo el proceso de nacimiento del Estado de la Ciudad de México es fundamental que el ciudadano se encuentre presente. Si bien es cierto que hoy la ciudadanía presenta altos niveles de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y políticas, es responsabilidad de todos hacer resurgir y fortalecer la organización civil. En la actualidad la integración de Comités Ciudadanos y la votación de los proyectos para el Presupuesto Participativo, son buenos inicios de lo que podría ser una mayor participación ciudadana. La nueva Constitución debe considerar esto desde la integración del Constituyente que, como se dijo, debe dejarse en manos de los ciudadanos más que de los partidos políticos. Posteriormente, se deben organizar procesos de escucha para enriquecer el proyecto y después finalizar con un referéndum general, en el que sean los ciudadanos de la Ciudad quienes aprueben el documento final.

Pero no debe quedarse ahí, en las nuevas estructuras de gobierno debe incluirse la representación ciudadana en todos los niveles; por ello, en la integración del Concejo de las demarcaciones territoriales se propone un espacio para quien presida los trabajos del Consejo Delegacional y que es un representante de los Comités Ciudadanos. De igual manera en la formulación de los programas generales de desarrollo, así como en la formulación de las políticas metropolitanas, podría considerarse a los involucrados mediante consultas públicas y mesas de diálogo permanente. Se debe insistir en que en el enfoque de Gobernanza el ciudadano se vuelve un actor activo del proceso de reforma y mejora de las instituciones gubernamentales.

### **3.7. Conclusiones**

En este capítulo se pudo observar como en los últimos 40 años se ha ido configurando un nuevo modelo de gobierno en la Ciudad. El primer gran proceso que dio inicio a esta ola reformadora fue la llamada LFOPPE en 1977, con la que el

régimen dio una apertura a la democracia a nivel nacional. A partir de ahí la búsqueda de mejorar el sistema político ha sido constante.

Para el caso del Distrito Federal, el primer paso fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que se realizó en 1987; el segundo proceso de 1989 a 1993 es lo que se conoce como reforma política de transición que fue la homologación del Distrito Federal como entidad federativa, y a su vez, sirvió de preparación para la elección directa de autoridades. Y finalmente, entre 1996 y 1999 el proceso que se llevó a cabo para la elección directa de autoridades locales, llámese Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales.

Las múltiples reformas políticas que se han llevado a cabo es un proceso permanente en aras de conseguir la autonomía del Distrito Federal y de democratizar el gobierno para lograr una Gobernanza plena haciendo participe a los ciudadanos de la toma de decisiones en la Ciudad. Cada sexenio los Jefes de Gobierno de la Ciudad han querido salir airoso de sus administraciones logrando la tan anhelada Constitución para la Ciudad sin embargo, a la fecha ninguno lo ha logrado. Este empeño mostrado es muestra clara de que esta Reforma tarde o temprano se logrará y es menester que los habitantes de la Ciudad de México, sean partícipes del rediseño institucional. La Ciudad presenta retos cada vez mayores que, para su solución es necesaria la participación de ciudadanos y autoridades para, como lo especifica la Gobernanza, decidir juntos el camino que debe tomar la sociedad.

## - CONCLUSIONES FINALES -

Dados los problemas que existen en el Gobierno del Distrito Federal, como se ha demostrado en este estudio, una Reforma Política que impulse la autonomía de la entidad sería lo más apropiado para lograr mayores niveles de Gobernanza. La creación de una Constitución Política para la Ciudad no es algo novedoso, pero tampoco es una propuesta sólo de los últimos años. La revisión histórica nos dice que hubo etapas en que la urbe tuvo gobiernos con plenas facultades hacendarias, políticas y administrativas por lo que, lo que se busca es una restitución de esas atribuciones en el contexto actual.

Por el análisis histórico, político y administrativo se pudo observar que la creación del Distrito Federal como denominación jurídica para crear una circunscripción sede de los poderes federales nace de tomar como ejemplo la forma de organización de los Estados Unidos, sin embargo, la adaptación que se le intento dar al contexto mexicano fue infructuosa y por tanto, se arrastran una serie de errores y omisiones en la organización de la Ciudad. En esta investigación se ha mostrado la manera en que puede existir una Constitución para la Ciudad y los elementos fundamentales que esta debe tener para lograr el objetivo de gozar de una metrópoli, acorde a las nuevas tendencias de maximizar los resultados de la Administración Pública, a la par de lograr una plena Gobernanza con los ciudadanos.

La pregunta de investigación planteada al inicio era: ¿Cuáles son las tendencias en la organización político-administrativa de la Ciudad de México, partiendo del enfoque de la Gobernanza, la historia administrativa y la reforma política? Para responderla, se realizaron tres capítulos en los cuales se abordaron diversos aspectos de la Ciudad de México. En el primer capítulo se realizó un marco teórico a partir del Estado, la Administración Pública contemporánea, los

enfoques de Nueva Gestión Pública y la Gobernanza así como su aplicación en los gobiernos locales. Asimismo, de la Reforma del Estado, la modernización administrativa y la descentralización como mecanismos para adecuar las instituciones gubernamentales y, bajo el enfoque de Gobernanza aproximarlas al ciudadano.

Además, se realizó un marco conceptual propio para la Ciudad con base en las definiciones que disciplinas estrechamente relacionadas con la Administración Pública realizan sobre aspectos particulares de la Ciudad de México, tales como el estado *sui generis* de su normatividad y los conflictos para su conceptualización, su definición como metrópoli, megalópolis y la relación con el resto de integrantes de la zona metropolitana, las normas jurídicas fundamentales de las entidades federativas, los órganos de gobierno de la Ciudad y la forma de organización de las demarcaciones territoriales.

En el segundo capítulo se hizo una revisión histórica resaltando los aspectos políticos y administrativos de las diversas formas de organización que tuvo la Ciudad de México desde su fundación en 1325 y hasta 1970, etapa que se caracterizó por conservar en menor o mayor medida según el periodo, gobiernos con algunos grados de autonomía. Cabe resaltar que es en 1824 cuando surge formalmente el Distrito Federal como figura única en el esquema jurídico mexicano y que no se consolida su organización hasta 1928 con la desaparición de las municipalidades y la creación del Departamento del Distrito Federal, donde comenzó una era centralizadora del Estado en la que la Ciudad tuvo un gobierno plenamente concentrado bajo la autoridad presidencial.

Finalmente, en el tercer capítulo, se analizó la tendencia que inició con las reformas de 1977 en las que el gobierno de la República empezó una serie de concesiones, sobre todo, políticas y electorales, para lograr mayor legitimidad de sus administraciones. Esto llevó a que con cierta regularidad, el marco normativo de la Ciudad se transformara, iniciando con las reformas de 1987 con la que nace la ARDF. Posteriormente, en 1990, 1993 y 1996, siendo la última reforma al

marco normativo la más importante, pues es la que otorga por primera vez la posibilidad de elegir de manera directa al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Tomando todo el trabajo realizado en esta investigación, se cierra el último capítulo con un esbozo de reforma política para la Ciudad de México, al tenor de la creación de su Constitución y con una serie de consideraciones, que, bajo los principios de la Gobernanza, nos permiten delinear un nuevo marco organizacional para la Ciudad y con este, nuevas y mayores atribuciones en beneficio de los ciudadanos y habitantes de la urbe.

La hipótesis planteada al inicio de este estudio fue: Las tendencias en la organización político-administrativa de la Ciudad de México, partiendo del enfoque de la Gobernanza, la historia administrativa y la reforma política son hacia una mayor descentralización y distribución de facultades en beneficio de los ciudadanos, debido a que existe un proceso de legitimación del Estado, que para su fortalecimiento requiere de reformas estructurales a favor de las capacidades administrativas del gobierno. Con base en lo presentado con anterioridad se puede determinar que se cumplió lo establecido al inicio en la hipótesis antes citada, sin embargo, hubo una serie de limitaciones en el proceso. La principal de ellas fue la carencia de estudios administrativos sobre la Ciudad, pues como se comentó al inicio, el aspecto urbano, social y hasta electoral ha sido suficientemente estudiado no así desde el enfoque de la Administración Pública. Para ello, en esta tesis, se hizo uso de diversos estudios disponibles, sin importar el enfoque de la disciplina de origen y durante el análisis se discriminó lo que podía aportar al trabajo sin alterar el enfoque político-administrativo del mismo. Otra limitación importante es la carencia de un marco conceptual propio para la Ciudad de México. No obstante, esto también se volvió una potencialidad, dado que la Administración Pública se interrelaciona estrechamente con diversas disciplinas se hizo uso de un marco conceptual multidisciplinario para, desde las definiciones de diversas disciplinas, aplicar el enfoque administrativo y concluir con un marco conceptual interdisciplinario que expresara las definiciones sobre



diversos conceptos tomando en consideración a la organización político-administrativa de la Ciudad.

La temática de esta investigación todavía tiene muchas posibilidades de estudio, dado que el esquema *sui generis* probablemente se mantendrá por más tiempo. Lo anterior debido a que la Ciudad es producto de un desarrollo no planificado de muchos años, y por tanto, ahora es responsabilidad de las nuevas generaciones de administradores públicos el encontrar nuevos modelos y aplicarlos en el desarrollo de la Ciudad para corregir los muchos errores y omisiones del tiempo.

Por ello es necesario abordar próximamente, estudios al respecto de la aplicación de los modelos de gobierno local, entendidos estos como los gobiernos de urbes más allá de circunscribirlos a una denominación jurídica o meramente territorial y política. El futuro cercano permite generar en la Ciudad un modelo de gobierno *sui generis*, pero ya no entendido esto como algo negativo, sino que pudiera ser un ejemplo de como gobernar de la mejor manera metrópolis de las dimensiones de la Ciudad de México.

Otro enfoque que puede recuperarse es el llamado Derecho a la Ciudad, el cual de igual manera ha sido poco estudiado bajo el enfoque de la Administración Pública y sí por ejemplo, por la sociología. Para futuras investigaciones, esta tendencia será útil para, bajo un enfoque de Gobernanza, profundizar en los derechos de los habitantes de la urbe y su vinculación con la formulación de políticas públicas que satisfagan los derechos y necesidades de los ciudadanos.

## - APÉNDICES -

### Apéndice 1

Contenido de la Reforma Política de 1987 (publicado en el DOF el 10 de agosto de 1987)<sup>414</sup>

Texto de la reforma
<p>"ARTICULO 73. El Congreso tiene la facultad: I. a V. ... VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: 1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.</p> <p>2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienes social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.</p> <p>3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.</p> <p>Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.</p> <p>La asignación de los Representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.</p> <p>Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.</p> <p>Los Representantes a la asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismo requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.</p> <p>La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de su miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos Representantes, en los términos que señale la Ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.</p> <p>Son facultades de la Asamblea de Representantes del distrito Federal las siguientes: A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal,</p>

<sup>414</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial del 10 de agosto de 1987, *op. cit.*

tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica: explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la Ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los Representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, de aplicará lo dispuesto por el Título cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular, respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de tunar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e interese legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la Ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes se sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

6a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará cargo de un Procurador General de Justicia,

que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente:  
VII a XXX..."

ARTICULO 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a IV...

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes licencia, que le someta el Presidente de la República;

VI a VIII..."

ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I ..

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III a XVI..

XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

XVIII a XX..."

ARTICULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador General de la república, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces de Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores la Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

.

...

..."

ARTICULO 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda".

## Apéndice 2

Contenido de la Reforma Política de 1990 (publicado en el DOF el 6 de abril de 1990)<sup>415</sup>

Texto de la reforma
<p>Artículo 73.....</p> <p>I-V.....</p> <p>VI.....</p> <p>1a. y 2a.....</p> <p>3a.....</p> <p>Los representantes.....</p> <p>La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:</p> <p>a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;</p> <p>b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;</p> <p>c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.</p> <p>En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:</p> <p>a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;</p> <p>b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.</p> <p>Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.</p> <p>El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.</p> <p>Los representantes.....</p>

<sup>415</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial del 6 de abril de 1990, *op. cit.*

### Apéndice 3

Contenido de la Reforma Política de 1993 (publicado en el DOF el 25 de octubre de 1993)<sup>416</sup>

Texto de la reforma
ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos: I.- a III.- ..... IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
ARTICULO 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.
ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad: I.- a V.- ..... VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes; VII.- ..... VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública; IX.- a XXIX-G.- ..... XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y XXX.- .....

<sup>416</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial del 25 de octubre de 1993. *op. cit.*

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- a III.- .....

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.- a VIII.-.....

ARTICULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- a VIII.-.....

IX.- Nombrar y remover el Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X.-.....

ARTICULO 79.- La comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.-.....

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

III.- a IX.-.....

ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- .....

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- a XVI.- .....

XVII.- Se deroga.

XVIII.- a XX.- .....

ARTICULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- .....

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II.- a V.- .....

ARTICULO 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal,



sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

ARTICULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- a VII.- .....

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b)

IX.- a XVIII.- .....

#### Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

ARTICULO 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

ARTICULO 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;

2. El Jefe del Distrito Federal; y

3. El Tribunal Superior de Justicia.

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y

desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales; y

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

II.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;

b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; y

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios; y

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el

desempeño de su cargo. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

- c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

- d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal;
- e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares;
- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
- g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento

de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

V.- La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quién podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República;

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el período respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;

e) EL Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso,

ante el Senado;

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo;

g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;

h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y

i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII.- La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes;

VIII.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia; y

IX.- Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conturbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

## Apéndice 4

Contenido de la Reforma Política de 1996 (publicado en el DOF el 22 de agosto de 1996)<sup>417</sup>

Texto de la reforma
ARTÍCULO 35. ...
I. ...
II. ...
III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
IV. ...
V. ...
ARTÍCULO 36. ...
I. ...
...
II. ...
III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;
IV. ...
V. ...
ARTÍCULO 41. ...
La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.
Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:
a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la

<sup>417</sup> Secretaría de Gobernación, Diario Oficial del 22 de agosto de 1996, *op. cit.*

elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que



le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ARTÍCULO 54. ...

I. ...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTÍCULO 60. ...

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTÍCULO 73. ...

I. a V. ...

VI. Derogada;

VII. a XXX. ...

ARTÍCULO 74. ...

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. a VIII. ...

ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

...

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

ARTÍCULO 98. ...

...

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

ARTÍCULO 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renuncias, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal

Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

ARTÍCULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...

ARTÍCULO 105. ...

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

a) al d) ...;

e) ...; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...

III. ...

...

...

ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a

la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V. ...;

VI. ...; y

VII. ...

ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

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

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

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

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

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos

administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

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

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

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;



- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el 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 en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.



## - FUENTES DE INFORMACIÓN -

### **BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Álvarez Enríquez, Lucía. *Distrito Federal: Sociedad, economía, política y cultura*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2005.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Ciudad de México: Oxford University Press, 2013.

Barro y Sánchez, Héctor C. *Historia de México I*. Ciudad de México: McGraw-Hill, 1999.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2013.

Castañeda Sabido, Fernando y Aguilera Hintelholher, Rina Marissa, coordinadores. *La Administración Pública en el Debate Contemporáneo de las Ciencias Sociales*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

- Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva visión de la Administración Pública contemporánea: El lenguaje ortodoxo, el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la Gobernanza democrática." En *La Administración Pública en el Debate Contemporáneo de las Ciencias Sociales*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. 47-78.

Centro de Estudios Históricos. *Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.*

- Bernal, Ignacio. “Formación y desarrollo de Mesoamérica” en “*Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.* 129-149.
- Carrasco, Pedro. “Cultura y sociedad en el México Antiguo” en “*Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.* 153-232.
- Díaz, Lilia. “El liberalismo militante” en “*Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.* 583-632.
- García Martínez, Bernardo. “La creación de Nueva España” en “*Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.* 235-304.
- García Martínez, Bernardo. “Regiones y paisajes de la geografía mexicana” en *Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.* 25-85.
- Lorenzo, José Luis. “Los orígenes mexicanos” en “*Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.* 93-122.
- Meyer, Lorenzo. “La institucionalización del nuevo régimen” en “*Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.* 823-880.
- Ulloa, Berta. “La lucha armada (1911-1920)” en “*Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.* 757-822.

- Villoro, Luis. “La revolución de Independencia” en *“Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007. 489-524.*
- Zoraida Vázquez, Josefina. “Los primeros tropiezos” en *“Historia general de México. Versión 2000, Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007. 527-582.*

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

De la Torre Villar, Ernesto, editor. *Lecturas históricas mexicanas*, tomo I. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

- De Aguilar, Fray Francisco. “Arribo de Cortés a México” en *Lecturas históricas mexicanas*, tomo I. editado por Ernesto De la Torre Villar. Pp. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

Díaz Aldret, Ana, coordinadora. *Gobiernos locales.* Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014.

- Bardhan, Pranab y Mookherjee, Dilip. “El surgimiento de los gobiernos locales: Una visión de conjunto.” en *Gobiernos locales.* Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014. 55-114.
- Cabrero Mendoza, Enrique. “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria.” en *Gobiernos locales.* Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014. 203-234
- Díaz Aldret, Ana. “Estudio introductorio: Gobiernos locales en México, procesos inconclusos y retos hacia delante” en *Gobiernos locales.* Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014. 17-38.

- Pardo, María del Carmen. “La descentralización en México” en *Gobiernos locales*. Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014. 115-138.
- Subirats, Joan. “El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana” en *Gobiernos locales*. Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI editores, 2014. 39-54.

Escalante Gonzalbo, Pablo ... (et al.). *Nueva historia mínima de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2005.

- Aboites Aguilar, Luis. “El último tramo, 1929-2000” en *Nueva historia mínima de México* por Pablo Escalante Gonzalbo...[et al]. 1ª ed. Ciudad de México.: El Colegio de México, 2005, 2004. 262-302.
- Zoraida Vázquez, Josefina. “De la Independencia a la consolidación republicana” en *Nueva historia mínima de México* por Pablo Escalante Gonzalbo...[et al]. 1ª ed. Ciudad de México.: El Colegio de México, 2005, 2004. 137-191.

Emmerich, Gustavo Ernesto, coordinador. *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

- Becerra Chávez, Pablo Javier. “De la posrevolución a nuestros días” en *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- Escamilla González, Iván. “Inspirados por el Espíritu Santo: elecciones y vida política corporativa en la capital de la Nueva España” en *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

Fernández Ruiz, Jorge, coordinador. *Diccionario de Derecho Administrativo*. Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

- Frederickson, H. George. *Nueva Administración Pública*. Ciudad de México: Noema Editores, 1983.
- Galindo Camacho, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2000.
- Gallegos, Ángel. "Hernán Cortés, un conquistador de su tiempo" en *Hernán Cortés y la conquista de México*, serie Pasajes de la Historia tomo XI. México D.F.: Editorial México Desconocido, Mayo del 2003.
- Garza, Gustavo y Sobrino, Jaime, coordinadores. *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México*. Ciudad de México, El Colegio de México, 2009.
- Hernández Franyuti, Regina. "El aparato de gobierno virreinal y el cabildo de la Ciudad de México" en *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México*. Ciudad de México, El Colegio de México, 2009. 119-141.
- Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Ciudad de México: Harla, 1985.
- González y González, Luis. *Viaje por la Historia de México*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública, 2010.
- de Gortari Rábiela, Hira y Hernández Franyuti, Regina compiladores. *Memoria y encuentros. La Ciudad de México y el Distrito Federal*. Tomo 1. Ciudad de México Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora México. 1988.
- Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*,. Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985. Consultado el 6 de julio de 2014. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1688>.



Hernández Franyuti, Regina. *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*. Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 2008.

León-Portilla, Miguel. *Los Antiguos Mexicanos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Negrete Salas, María Eugenia. *El centro de México: evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2008.

María Hernández, Antonio. *Derecho Municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.[en línea] Consultado el 7 de junio de 2014 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1099>.

Matos Moctezuma, Eduardo. "Los orígenes de la ciudad" en *El milenio teotihuacano*, serie Pasajes de la Historia tomo IV. México D.F.: Editorial México Desconocido, Noviembre del 2000.

McGowan, Gerald Louis, *El Distrito Federal de dos leguas o como el Estado de México perdió su capital, Zinacantepec*, Estado de México: El Colegio Mexiquense, 1991.

Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-2000*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

Miranda Pacheco, Sergio. *Historia de la desaparición del Municipio en el Distrito Federal*. Ciudad de México Unidad Obrera y Socialista, APN. 1998.

----- Miranda Pacheco, Sergio. *La creación del Departamento del Distrito Federal, urbanización, política y cambio institucional*. Ciudad de México Universidad Nacional Autónoma de México. 2008.

Pazos Pazos, M<sup>a</sup> Luisa J, *El Ayuntamiento de la Ciudad de México en el siglo XVII*. Sevilla, España. Diputación de Sevilla. 1999.

Peters, B. Guy. *La política de la burocracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

- Méndez, José Luis. “Estudio introductorio” en *La política de la burocracia*. Peters, B. Guy. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la nueva Administración Pública de México, volumen I*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

----- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa: propuesta para una reforma inaplazable*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Rodríguez Kuri, Ariel. *La experiencia olvidada: El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*. Ciudad de México: El Colegio de México, 1996.

Rodríguez Kuri, Ariel, editor. *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*. Ciudad de México: El Colegio de México. 2012.

- “Introducción” en “*Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*” El Colegio de México. México. 2012. 9-18.

- Ortiz Escamilla, Juan. “Política y poder en una época revolucionaria. Ciudad de México (1800-1824)” en “*Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*” El Colegio de México. México. 2012.159-220.

- Pablo Escalante Gonzalbo y Alejandro Alcántara Gallegos. “*La Ciudad de México desde su fundación hasta la conquista española*” en

*“Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)”* El Colegio de México. México. 2012. 19-66.

- Pérez Toledo, Sonia. “Formas de gobierno local. Modelos constitucionales y cuerpo electoral, 1824-1867” en *“Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)”* El Colegio de México. México. 2012. 221-285.

- Torres Puga, Gabriel. *“La Ciudad Novohispana. Ensayo sobre su vida política (1521-1800)”* en *“Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)”* El Colegio de México. México. 2012. 67-158.

Rodríguez Lozano, Amador, “El Distrito Federal mexicano: gobierno y democracia” en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, La Constitución Mexicana 70 años después*, Tomo V. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 1988.

Sánchez González, José Juan. *Gestión pública y Governance*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2002.

Serrano Salazar, Oziel. *La reforma política del Distrito Federal*. Ciudad de México: Plaza y Valdés, 2001.

Sobrino, Jaime. *Gobierno y administración metropolitana y regional*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1993 (En línea) Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1674>.

Solís, Felipe. “Primeros viajes de reconocimiento a las costas mexicanas” en *Hernán Cortés y la conquista de México*, serie Pasajes de la Historia tomo XI. México D.F.: Editorial México Desconocido, Mayo del 2003.

Uvalle Berrones, Ricardo. *El Gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

White, Leünard D. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. Ciudad de México: Compañía General de Ediciones, 1964.

## REVISTAS Y ARTÍCULOS

Anaya Cadena, Vicente. “Marco teórico del gobierno y la gestión municipal” en *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*, número 64 (2002): pp Consultada 17 de junio de 2015.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=64>

Briseño Becerra, Carlos Alberto. “La Reforma Política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: avances y tareas pendientes” en *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 8 núm. 8 (2009). Consultada el 8 de junio de 2014.  
[http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep08/ActaRep08\\_5.pdf](http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep08/ActaRep08_5.pdf)

Capel, Horacio. Raquel Hernández de Arce, Regina María. *El Distrito Federal. Su definición político-administrativa y territorial. Una visión de conjunto*. Biblio 3W, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. IX, nº 489, 30 de enero de 2004. Consultado el 7 de junio de 2014. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-489.htm>

Díaz Alfaro, Salomón. “El Distrito Federal Mexicano, Breve historia constitucional” en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992. Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 132. Consultado el 7 de junio de 2014. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=956>.

Loeza, Soledad. "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX." en *Historia Mexicana*, Número 45 (1995): 99-158.

Monroy Cabra, Marco Gerardo. "Concepto de Constitución" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2005 Tomo I* consultado el 16 de junio de 2015.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.1/pr/pr3.pdf>

Osornio Corres, Francisco Javier, "Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* número 62 (Mayo-agosto 1988) Consultado el 7 de junio de 2014.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/62/art/art6.pdf>

Rivas Tovar, Luis Arturo; Carmona Tapia, Salvador; Chávez Espejel, José Antonio; García Márquez, Mario; Maldonado Hernández, Berenice. "Mapas políticos metropolitanos en las megalópolis mexicanas." *Universidad & Empresa* 5 (2013): pp. 7-31. Consultado el 8 de noviembre de 2015.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=187217412014>

Sánchez Luna, Gabriela, "El Crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* número 85 (Enero – abril 1996) Consultado el 7 de junio de 2014.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/85/art/art13.htm>

Villalvazo Peña, Pablo, Juan Pablo Corona Medina y Saúl García Mora, "Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales" en *Notas. Revista de Información y análisis* núm. 20 (2002) INEGI. Consultado el 7 de junio de 2014  
<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=inegi&c=535&pred=1>

## TESIS

Baca Plasencia, Francisco. "El paseo del pendón de la Ciudad de México en el siglo XVI". Tesis de Maestría en Historia, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2009.

Hernández Rivera, José Adán. "Evolución histórico jurídica del Municipio en el estado libre y soberano de Puebla". Tesis de Licenciatura, Universidad de las Américas Puebla, 2005.

Vázquez Valencia, Luis Daniel. "Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal". Tesis de Licenciatura, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003.

## DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Agencia de Gestión Urbana, *Megalópolis*. Consultado el 8 de noviembre de 2015.  
<http://labcd.mx/megalopolis/>

Comisión de Organización y Geografía Electoral. *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007.

Instituto Electoral del Distrito Federal, Elección de Jefe Delegacional 2000, Resultados por Delegación. Consultado el 4 de octubre de 2015  
[http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2000/EJD\\_RD.html](http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2000/EJD_RD.html).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cuaderno estadístico y geográfico de la zona metropolitana del Valle de México*, Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México), 2014.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cuéntame... información por entidad*, Aguascalientes, México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México), 2014. Consultado el 1 de julio de 2015.

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/default.aspx?tema=me&e=09>.

Moreno Pérez, Salvador. *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo 9. Cámara de Diputados México. 2006  
<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/40808/165087/file/Documentos%20de%20Trabajo%209.pdf>.

Presidencia de la República, *Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000*, consultado el 7 de septiembre de 2014.  
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>.

Secretaría de Desarrollo Social, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Ciudad de México, SEDESOL, 2004.

Secretaría de Desarrollo Social, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*. Ciudad de México, SEDESOL, 2012.

## **MESOGRAFÍA**

ADN Político. “La reforma política que propone el Pacto por México.” CNN México-ADN Político (2012) Consultado el 8 de octubre de 2014.  
<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/03/los-compromisos-politicos-del-pacto-por-mexico>

Cabrera, Rafael. “¿Un DF con alcaldías? La Reforma Política para la capital.” *Animal Político* (2013) Consultado el 8 de junio de 2014  
<http://www.animalpolitico.com/2013/12/reforma-politica>.

Caso, Alfonso. “El águila y el nopal” Discurso de recepción. Academia Mexicana de Historia, Ciudad de México, 11 de febrero de 1946.  
[http://www.acadmexhistoria.org.mx/pdfs/discursos/sillon\\_1\\_ALFONSO\\_CASO.pdf](http://www.acadmexhistoria.org.mx/pdfs/discursos/sillon_1_ALFONSO_CASO.pdf).

Curiosas, Cuirositatis. San Petersburgo, Petrogrado y Leningrado. Consultado el 8 de octubre de 2015.

<https://curiosascuirositatis.wordpress.com/2014/09/06/san-petersburgo-petrogrado-y-leningrado/>.

Diccionario de la Lengua Española, “ciudad.” Consultado el 7 de junio de 2014

<http://lema.rae.es/drae/?val=ciudad>.

Diccionario de la Lengua Española, “estatuto” Consultado el 26 de junio de 2015

<http://lema.rae.es/drae/?val=estatuto>.

Diccionario de Términos Parlamentarios. Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>.

Moreno Rojas, Karina. *La imagen fundacional de Tenochtitlan en seis siglos de memoria colectiva*. Consultado el 7 de junio de 2014.

<http://www.inah.gob.mx/reportajes/6465-la-imagen-fundacional-de-tenochtitlan-en-seis-siglos-de-memoria-colectiva>.

Muñoz Cota Pérez, Arturo. *Nueva idea de México*. Ciudad de México: Escuela Nacional Preparatoria, 2010. Consultado el 5 de junio de 2015.

[http://enp4.unam.mx/amc/libro\\_munioz\\_cota/](http://enp4.unam.mx/amc/libro_munioz_cota/).

Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, UNAM, “*Quiénes somos*,” consultado el 5 de octubre de 2015.

<http://www.puec.unam.mx/news/2013-05-17-11-50-30>

Ramírez Cuevas, Jesús “Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985”,

La Jornada (11 de septiembre de 2005), consultado el 1 de junio de 2014

<http://www.jornada.unam.mx/2005/09/11/mas-jesus.html>.

Olson, Georgina. “Peña: cooperar, solución a retos ambientales.” *Excélsior*, 24 de agosto de 2013, sección Nacional. Consultado el 8 de noviembre de 2015.

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/24/915110>



Secretaría de Educación Pública, “Efemérides”, Consultado el 16 de junio de 2015.  
[http://www.sep.gob.mx/es/sep1/13\\_de\\_marzo#.VYC6mmCWqRI](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/13_de_marzo#.VYC6mmCWqRI).

Secretaría de Gobernación, “El Distrito Federal en la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México”. en E-local, 2014, consultado el 7 de junio de 2014. <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM09DF/historia.html>.

## **NORMATIVIDAD**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Ciudad de México: ALDF, 2015”. Consultado el 4 de octubre de 2015 <http://aldf.gob.mx/archivo-cc77836b6dfad7dd9e5cdb95767dc31a.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (actualizada 2015).” Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2015. Consultado el 17 de junio de 2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.” Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2014. Consultado el 8 de octubre de 2015. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10\\_270614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf)

Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Decreto 0438. Se señala a México con el distrito que se expresa para la residencia de los supremos poderes de la federación. Consultado el 18 de septiembre de 2015. [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824\\_121/Decreto\\_Se\\_se\\_](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Se_se_)

ala\_M\_xico\_con\_el\_distrito\_que\_se\_expresa\_para\_la\_residencia\_de\_los  
\_supremos\_poderes\_de\_la\_federaci\_n.shtml

Orden Jurídico Nacional, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de octubre de 1824*, consultado el 1 de junio de 2014.  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B>

Orden Jurídico Nacional, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1857*, consultado el 22 de septiembre de 2015.  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

Orden Jurídico Nacional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917*, consultado el 7 de junio de 2014.  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Orden Jurídico Nacional. *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, consultado el 18 de septiembre de 2015,  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>

Orden Jurídico Nacional. *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*, consultado el 7 de junio de 2014,  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821C>

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 10 de agosto de 1987. Consultado el 16 de septiembre de 2014  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987)

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 31 de diciembre de 1928. (Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales Consultado el 26 de junio de 2015)  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=198688&pagina=6&seccion=3](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198688&pagina=6&seccion=3)

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 25 de octubre de 1993. Consultado el 16 de septiembre de 2014.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993)

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 10 de agosto de 1987. Consultado el 1 de octubre de 2015.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987)

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 6 de abril de 1990. Consultado el 1 de octubre de 2015.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990)

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 25 de octubre de 1993. Consultado el 4 de octubre de 2015.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993)

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 22 de agosto de 1996. Consultado el 1 de octubre de 2015.  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996)