

38  
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLAN"

FALLA DE ORIGEN

**LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO  
FEDERAL (1988 - 1994)**



**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA**  
**P R E S E N T A**  
**JUAN ARMANDO PACHECO GONZALEZ**

**ASESOR: LIC. RODOLFO JIMENEZ GUZMAN**





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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

## **LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL (1988-1994)**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>3</b>
<b>OBJETIVO</b>	<b>9</b>
<b>1.- ANTECEDENTES DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>10</b>
<b>2.- DEMOCRACIA Y LIBERALISMO</b>	
2.1.- DEMOCRACIA	20
2.2.- LIBERALISMO	26
<b>3.- FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO EN MEXICO</b>	<b>43</b>
3.1.- REPUBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRATICA Y FEDERAL	44
3.2.- PRESIDENCIALISMO	46
<b>4.- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL</b>	
4.1.- PERSONALIDAD JURIDICA	53
4.2.- ADMINISTRACION PUBLICA Y DELEGACIONES POLITICAS	62
<b>5.- PARTICIPACION POLITICA DE LOS CIUDADANOS</b>	
5.1.- ORGANOS DE COLABORACION VECINAL Y CIUDADANA	97
5.2.- CONSEJEROS CIUDADANOS	98
5.3.- CONSEJO CONSULTIVO	128
5.4.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	136
<b>6.- CONCLUSIONES</b>	<b>147</b>
<b>7.- BIBLIOGRAFIA</b>	<b>163</b>

## INTRODUCCION

La metodología utilizada para elaborar el presente trabajo, es deductivo, porque parte del análisis documental bibliográfico y hemerográfico para presentar un diagnóstico del estado administrativo y político del Distrito Federal, para lo cual se muestra su historia y la manera como ha ido evolucionando hasta el periodo de análisis 1988-1994, presentando a la vez definiciones de conceptos teóricos básicos para la elaboración de ésta tesis.

Los habitantes del Distrito Federal hemos padecido por décadas el paternalismo político, consecuencia del presidencialismo, y nuestros derechos políticos no nos han sido otorgados, ya que el Presidente de la República designa unipersonalmente al Jefe del Departamento del Distrito Federal, lo cual ha dado por resultado un gobernante alejado de la sociedad y comprometido sólo con quien lo designó, por lo que obedece a intereses superiores y no a los de la población, lo que produce además de inestabilidad política, deficiencias administrativas, corruptelas y una separación del gobierno con la sociedad en detrimento de esta última. Sólo cuando se garanticen y expresen los derechos políticos de los ciudadanos, mediante elecciones para elegir a sus gobernantes, se puede producir una experiencia política y administrativa en la capital y un compromiso de los gobernantes con los electores, quienes tendrán la opción de

exigir respuesta a sus demandas ciudadanas o en caso contrario, votar por otros candidatos con mayor capacidad, sensibilidad y compromiso social.

La democracia significa el gobierno del pueblo, de las raíces demos, pueblo y cratos poder, lo que quiere decir que el poder pertenece al pueblo con igualdad ante la ley, en la concesión de derechos, oportunidades y libertades.

La base de nuestra soberanía nacional está establecida en nuestra Constitución, la cual señala que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instruye para beneficio de este. Que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. Además, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal.

La democracia es un problema tan añejo casi como la humanidad. Ha crecido y desarrollado con características peculiares en cada país y sociedad. Sin embargo, en todos ellos ha existido un hilo conductor que es la elección de sus representantes a través del sufragio.

Las elecciones para elegir al Presidente de la República en 1988 trajo consigo una realidad política que hasta entonces no se había reconocido oficialmente, la sociedad no quería más a un partido político por el que había llegado al poder un gobierno que no supo controlar una crisis económica durante la década de los ochentas y que ocasionó una drástica disminución del nivel de vida de todos los mexicanos, dando

su voto de castigo al PRI y beneficiando así a la coalición de partidos en el Frente Democrático Nacional, el que oficialmente se convirtió en la segunda fuerza electoral del país y el que, según su candidato a la Presidencia de la República, había ganado las elecciones.

Este fue el primer aviso a las autoridades del Departamento del Distrito Federal para considerar de una manera más real la posibilidad de una reforma política que permitiera la democracia en las elecciones de las autoridades locales, pues el hecho de que los ciudadanos del Distrito Federal no puedan elegir al poder ejecutivo ni al judicial para que los gobierne, hace a éstos ciudadanos de segunda y simplemente desaparece el concepto de democracia.

Resulta imperioso el estudio y análisis de la democracia en el Distrito Federal, porque la realidad nos ha convencido de las palabras de Luis Donald Colosio, "sabemos que muchos de nuestros males se encuentran en una excesiva concentración del poder. Concentración que da lugar a decisiones equivocadas; al monopolio de iniciativas; a los abusos, a los excesos"<sup>1</sup>

Esta realidad desafortunadamente la hemos padecido los capitalinos durante años, ya que no elegir al Jefe del Departamento del Distrito federal, éste no se siente comprometido con el pueblo, sino con quien lo designó para

---

<sup>1</sup> Discurso de Luis Donald Colosio Murrieta, el 6 de marzo de 1994, en el LXV aniversario del PRI

ocupar ese puesto, que es como lo señala la Constitución en su artículo 122, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, el regente no vela por los intereses del pueblo sino que acata las instrucciones del Ejecutivo afectando con sus decisiones centralizadas y verticales a millones de capitalinos, como han sido recientemente los incrementos a los impuestos como el 50% IVA y a los productos básicos como consecuencia de las devaluaciones del peso frente al dólar a partir de diciembre de 1994.

La Ciudad de México es actualmente la más grande del mundo con aproximadamente veinte millones de habitantes. Es una ciudad que se caracteriza por su concentración político-administrativo, por grandes problemas viales, desigualdades económicas-sociales, contaminación asfixiante, inseguridad pública, graves casos de corrupción, demandas populares insatisfechas como el empleo y vivienda entre otras.

Pero el mayor problema que tiene la ciudad es la falta de democracia, el que sus habitantes no puedan elegir libremente mediante el voto secreto y directo a su gobernante, procedimiento que es la base de una democracia real y no de una democracia tergiversada actualmente denominada participativa, entendiendo como participación la carencia de uno de los derechos fundamentales en la vida democrática de cualquier país, el derecho de elegir a sus representantes populares.

Resulta inaplazable la reforma política en el Distrito Federal, no se puede gobernar a la ciudad más grande del

mundo por designación presidencial, se requiere que el gobernante sea elegido popularmente, es decir, mediante el voto para que no tome decisiones contrarias a los de sus representados.

El paternalismo político ha acabado, no vamos a entrar al siglo XXI con prácticas caducas y obsoletas que sólo han generado autoritarismo y prepotencia de algunos funcionarios beneficiados con tales procedimientos administrativos, en perjuicio de los ciudadanos.

No más tutelajes que impidan la auténtica participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la Ciudad de México debe ir a las urnas porque somos una sociedad madura y creativa. Sabemos que no se pueden posponer los problemas que actualmente nos agobian, sólo con una participación democrática real se puede eficientar la administración pública para beneficio de los mexicanos, acabar con el centralismo político administrativo, autoritario y excluyente que manipula y pisotea los derechos políticos y profundizan la problemática socioeconómica de los capitalinos.

El Distrito Federal mantiene una estructura dependiente del Ejecutivo Federal que le resta autonomía y peso de decisión a sus escasas instancias de representación ciudadana como es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con ello los problemas se agudizan en forma permanente en perjuicio de los ciudadanos.

No debe seguirse marginando a los capitalinos de los asuntos del Estado y debe existir una real y profunda reforma

política-administrativa que termine con el gobierno paternalista, centralista y autoritario.

Los capitalinos deben recobrar sus derechos democráticos, o sea, derecho a participar en la definición, estructuración y acción del Estado, derecho a votar y ser votado en todos los cargos de elección popular.

La elección del congreso local, del regente y de los delegados mediante el voto popular, directo y secreto y supeditado a la voluntad de los capitalinos, es el único camino para alcanzar un desarrollo equilibrado que frene la profundización de la problemática del Distrito Federal, que está a punto del colapso económico, político y social.

## OBJETIVO

Analizar la situación política y administrativa del Distrito Federal, así como los efectos que genera el paternalismo político que padecen sus habitantes, como consecuencia de la ausencia de sus derechos políticos y proponer alternativas de cambio viables para la ciudadanía.

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES DEL DISTRITO FEDERAL

La historia política del México moderno es en buena medida la historia de un proceso de centralización creciente, cuyo núcleo en términos geopolíticos, es la ciudad de México. Para el capitalino esto ha significado ventajas materiales y obstáculos casi insuperables para ejercer el autogobierno local. En 1824, en Querétaro, los constituyentes decretaron la separación de la ciudad de México del Estado de México y crearon el Distrito Federal donde residían los poderes de la Unión. La nueva entidad resultó políticamente muy importante pero muy pequeña, pues se trataba de un círculo de 142 Km<sup>2</sup>. La vida política y administrativa del Distrito Federal fue casi tan azarosa como la del resto del país. La Constitución centralista de 1836 disolvió el Distrito Federal y lo integró al gran Departamento de México. En 1846, mientras el país hacía frente al conflicto con los norteamericanos, se le volvió a reconstruir.

La Constitución liberal de 1857 previó que el Distrito Federal se convirtiera en el estado del Valle de México si se decidía trasladar los poderes de la Unión a otra parte, lo cual no sucedió. Los actuales límites del Distrito Federal

podieron ser fijados por primera vez con precisión en 1898 y la capital, con una superficie de 1,483 Km<sup>2</sup>, quedó dividida en la municipalidad de México y la Ciudad de México propiamente dicha, más seis prefecturas o distritos que a su vez contenían dos o más municipalidades.

Durante el porfiriato, la capital triplicó su superficie y en 1910 su población era ya de 470,695 habitantes. Buena parte de los recursos para remozar la ciudad de México no salían de los fondos locales sino del gobierno federal, ya que en un sistema tan centralista, el gobierno del Distrito dependía más que el de otras entidades de las decisiones y los fondos federales.

Sin embargo al llegar Madero a la capital este sugirió una reorganización política y municipal que permitiría a los ayuntamientos ejercer plenamente las funciones que originalmente les pertenecían, las únicas acciones concretas fueron aumentar los efectivos del cuerpo de policía capitalino y expedir la libertad de prensa.

Entre el 9 y el 19 de febrero de 1913 la brutal realidad de la Revolución alcanzó de lleno a los capitalinos, quedando bajo el control militar, que no duró mucho tiempo, ya que a mediados de 1914 Huerta se vio obligado a abandonar México rumbo al exilio. Sin embargo la crisis en la que se vio envuelta la capital no terminó ahí, los triunfantes ejércitos constitucionalistas exigieron su rendición incondicional. En la transición la ciudad quedó casi sin protección ni autoridad, hasta que entró en ella el general Alvaro Obregón

y posteriormente Venustiano Carranza. La presencia de estos jefes revolucionarios no significó el retorno al orden sino que creó una crisis que dio como resultado la formación de dos gobiernos, el de Carranza que se trasladó a Veracruz y el de la Convención, dominado por la alianza de Villa y Zapata, que permaneció en la capital.

Villa y Zapata no permanecieron mucho tiempo en la capital, pronto volvieron a sus respectivas zonas de influencia. El gobierno de la Convención permaneció en el Distrito Federal, pero sus poderes fueron mínimos, ya que los verdaderos centros de decisión residían en ser la sede del supremo poder político para cualquier propósito práctico.

Cuando Obregón regresó al Distrito Federal, la ciudad de México no era sede, ni formal ni real de un gobierno. Carranza mantenía el suyo en Veracruz, Villa en el norte, Zapata mantenía una administración autónoma en el sur y el de Eulalio Gutiérrez se había desintegrado. Pero la presencia de embajadas y delegaciones hacían que la capital siguiera pretendiendo ser el centro político del país.

Dentro de este caos político que vivía el país se efectuaron importantes cambios institucionales. La Constitución de 1917 ratificó los límites geográficos fijados para el Distrito Federal en 1898 y, en virtud del decreto del 25 de diciembre de 1914. Carranza creó el municipio libre y se instalaron los primeros ayuntamientos a los cuales se les asignaron funciones específicas.

La Tesorería General de la Nación en 1918, tuvo que ayudar a los ayuntamientos a enfrentar graves problemas económicos, ya que surgieron disputas con el gobierno del Distrito debido a que no existía una ley orgánica de los ayuntamientos que delimitara las responsabilidades de cada uno de ellos. A principios de 1920 se produjo otra gran convulsión política, quedando en el poder el grupo sonoreense que se mantuvo hasta 1935. Durante este período se inició la reconstrucción política y económica del país. Por su parte el Distrito Federal recuperó su lugar como centro del poder político nacional y la situación económica empezó también a mejorar.

Sin embargo la capital siguió siendo escenario de fuertes luchas entre los laboristas y sus rivales hasta 1928 año en el que hubo cambios drásticos. Como parte de su campaña de reelección, en mayo de 1928 Obregón presentó ante el Congreso una iniciativa para acabar definitivamente con el régimen municipal en el Distrito Federal.

Las reformas al artículo 73, fracción VI, de la Constitución, que abolían el municipio libre en el Distrito Federal, se introdujeron el 20 de agosto del mismo año de 1928, los capitalinos perdieron así su derecho al autogobierno, pues esta tarea pasó a manos del Presidente de la República.

Bajo la presidencia de Emilio Portes Gil se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal, mediante la cual los poderes, antes detentados por los ayuntamientos y el gobierno

del Distrito, quedaban en manos del Departamento del Distrito Federal, que a su vez dependería directamente del Presidente de la República. Para propósitos administrativos, el territorio del Distrito fue dividido en trece delegaciones<sup>2</sup> y un departamento central<sup>3</sup> que comprendía las viejas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac<sup>4</sup>.

La reorganización administrativa del Distrito Federal se inició en enero de 1929. En esta nueva etapa la jefatura del DDF quedó en manos de Puig Casauranc, allegado de Calles. Dicho funcionario presidió una ciudad de poco más de un millón de habitantes y manejó un presupuesto superior a los 35 millones de pesos, que equivalía a 12.5% del presupuesto ejercido por el gobierno federal.<sup>5</sup>

Poco antes de la gran crisis ministerial de octubre de 1931 el territorio capitalino volvió a variar y quedó conformado por 11 delegaciones, a cuyo frente se puso un delegado, respaldado por varios subdelegados.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Las delegaciones políticas son órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal y cada una está a cargo de un delegado, que es nombrado y removido por el Jefe del D.D.F.

<sup>3</sup> El Departamento del Distrito Federal es el departamento central que tiene carácter de Departamento de Estado. El Artículo 10. de la Ley Orgánica del D.D.F. del 27 de diciembre de 1978, reitera que el Presidente de República tendrá a su cargo el gobierno del D.F. y que lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del D.F., a quien nombrará y removerá libremente.

<sup>4</sup> Las 13 delegaciones fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

<sup>5</sup> Informe de Labores 1993-1994. D.D.F.

<sup>6</sup> Estas delegaciones fueron: Azcapotzalco, Iztacalco, Iztapalapa, Cuajimalpa, San Angel, Magdalena Contreras, Coyoacán, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta.

El Presidente Abelardo Rodríguez nombró como jefe del DDF al general Juan G. Cabral quien antes de que terminara el primer año en su cargo renunció para dejar el puesto al general Aarón Sáenz. Al asumir la presidencia el general Lázaro Cárdenas en 1934, Sáenz siguió al frente del DDF, pero en 1935 un nuevo conflicto entre el presidente y el "jefe máximo", Plutarco Elías Calles, ocasionó una renuncia masiva del gabinete y la salida de Aarón Sáenz, quienes eran afines a este último.

El nuevo jefe del DDF, hasta entonces director de Correos y Telégrafos, Cosme Hinojosa. En enero de 1938 Hinojosa dejó el DDF y fue sustituido por el doctor José Siurob, Director de Salubridad, quien sólo duró en el puesto un año. Durante el último año de gobierno de Cárdenas, cuando la ciudad contaba con más de un millón y medio de habitantes el DDF estuvo a cargo del licenciado Raúl Castellano, quien antes había fungido como secretario de la Presidencia.

Bajo el gobierno del general Cárdenas el centralismo y presidencialismo se reafirmaron, quedando atrás la época en que las luchas de los partidos a las complejas políticas palaciegas del maximato daban la tónica al gobierno de la ciudad. El presidencialismo y la fuerza del partido oficial dominante creado en 1929 hicieron que al finalizar los treinta la "politización" de la administración capitalina disminuyera notablemente. A partir de entonces, ésta empezaría a ser más predecible, burocrática y rutinaria, pero menos participativa.

De 1941 a la fecha, el gobierno del Distrito Federal se encuentra indirectamente a cargo del presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal (al que nombra y remueve libremente). Este funcionario es auxiliado en el desempeño de sus actividades por el Consejo Consultivo, por los delegados y subdelegados, y por los demás órganos que en cada caso fijan las leyes respectivas. Esta forma de gobierno no ha variado sustancialmente durante todo este periodo.

Los habitantes del Distrito Federal no eligen a las autoridades como en los estados de la República, donde los ciudadanos votan por su gobernador y sus presidentes municipales. Tanto el jefe del DDF como los secretarios y demás servidores públicos de alta jerarquía son designados por el jefe del Ejecutivo. El titular del DDF, previo acuerdo con el Presidente de la República, nombra a los delegados y a los subdelegados.

Asimismo, a diferencia de los estados de la República, el Distrito Federal no está representado por un congreso local, es decir, no tiene diputados propios ya que, aunque sus ciudadanos eligen cada tres años diputados federales, éstos, independientemente de que sean electos en cualquiera de las entidades federativas, representan a toda la nación. Así, es la Cámara de Diputados la que, junto con la de Senadores, legislan en todo lo relativo al Distrito Federal, aunque a partir de 1995 la recién creada Asamblea de Representantes

obtuvo la facultad de revisión y aprobación de la Ley de Ingresos y Egresos para el Distrito Federal.

En el Distrito Federal, por su alto índice de centralización en todos los órdenes, se localiza la sede de las principales agrupaciones empresariales, sindicales, campesinas, partidistas y estudiantiles, lo que provoca que la heterogeneidad social y la pluralidad política sean mayores que en ninguna otra parte del país. Así, aunque las contradicciones sociales son más agudas en el medio rural que en el urbano, en éste las manifestaciones de descontento se hacen más evidentes.

En la elección de diputados de 1979, primera después de la reforma electoral, el Distrito Federal fue dividido en 40 distritos uninominales y, junto con otras 10 entidades federativas, formó parte de la tercera circunscripción plurinominal. En las elecciones de 1982, los distritos electorales uninominales en el Distrito Federal fueron los mismos, pero la capital de la República pasó a formar parte de la primera circunscripción plurinominal junto con otras cinco entidades federativas, dado que en estas elecciones el país fue dividido en cuatro circunscripciones plurinominales. En 1985 se mantuvo el número de distritos uninominales federativos que conformaron la primera circunscripción plurinominal de las cinco en que se dividió el territorio nacional.

Asimismo, pese a que ya estaba contemplado desde los primeros años de los setenta, se dio vigencia práctica a la

constitución del Consejo Consultivo de la ciudad de México. Al efecto se llevaron a cabo unas elecciones sui generis, sin la participación de los partidos políticos, que se tradujeron en las asociaciones de residentes de cada delegación política, conformadas por los jefes de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Así, los presidentes de las asociaciones de residentes de cada jurisdicción formaron juntas de vecinos y los presidentes de éstas, a su vez, constituyeron el Consejo Consultivo, órgano de colaboración vecinal y ciudadana que se coordina con el jefe del DDF, del cual depende. Sin embargo, el objetivo para el cual fue creado no ha sido totalmente cumplido, ya que sus atribuciones y funciones se reducen a los niveles consultivo y de opinión, persistiendo la autoridad decisoria y ejecutiva del delegado correspondiente el cual no necesariamente promueve la participación ciudadana de los vecinos de su delegación, ni escucha o atiende las demandas canalizadas por estos conductos.

Actualmente, son varios los partidos como el del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, quienes han opinado que la representación política en el Distrito Federal es muy restringida en comparación con el resto del país. De aquí que, desde hace muchos años, algunos partidos políticos hayan propuesto que el Distrito Federal se convierta en un estado más de la Federación. La Constitución establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, el cual es sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos

Mexicanos. La ciudad se compone 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.

CAPITULO 2  
DEMOCRACIA Y LIBERALISMO

2.1.- DEMOCRACIA

En la teoría de la democracia confluyen tres pensamientos políticos:

a) Teoría clásica: transmitida como teoría aristotélica, según la cual la democracia como gobierno es del pueblo.

b) Teoría medieval: de derivación romana, de soberanía popular, "en base a la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior inferior"<sup>7</sup>.

c) Teoría moderna: conocida como teoría maquiavélica, según la cual las formas de gobierno son dos, la monarquía y la república

De un análisis de numerosas definiciones de lo que es democracia y de los distintos pensamientos políticos, se puede llegar a considerarla como "un sistema de vida o un régimen político, es un fenómeno social en el que el pueblo es el que manda"<sup>8</sup>. La definición original griega significa el

---

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Tomo 1, México, Ed. Siglo XXI, 1988, p.493

<sup>8</sup> Montero Zendeja, Daniel. Estado, Democracia y Política. México, De. Costa-Amic, 1979. p.47

gobierno del pueblo (demos=pueblo, kratos=poder), término que ha sufrido innumerables modificaciones tanto en terminología como en semántica, De acuerdo a los griegos, para que funcionara un régimen democrático era necesario implantar la igualdad ante la ley, de derechos, de ciudadanos y de expresión.

La democracia griega excluía a todo aquél que no tuviera derechos a la ciudad y de la ciudad, y entre ellos se encontraban los guerreros, los jueces, los esclavos, labradores, obreros, mercenarios y extranjeros, por lo que la democracia "era aquella en la que los hombres libres, formaban, por exclusión de otros, la mayoría y eran soberanos"<sup>9</sup>

Para Aristóteles la democracia no era un método, sino una condición ciudadana y la definía como "una autoridad para el beneficio de los hombres sin dinero... donde la posesión del poder político se debe a la posesión de la riqueza o poder económico -sea grande o pequeño el número de personas- estamos en presencia de una oligarquía, y donde tienen poder las clases sin propiedad, se trata de una democracia"<sup>10</sup>.

La democracia se consolidó en el siglo XVIII con los elementos básicos de libertad, igualdad y justicia. La libertad como libertad política en sus diferentes manifestaciones. La igualdad política, social y económica; la

---

<sup>9</sup> Idem. p.49

<sup>10</sup> Israel Zipper, Ricardo. Democracia y Liberalismo. Cuadernos de Ciencia Política. Chile, De. Universidad de Chile, 1984. p.49

primera se resume en "un hombre un voto", donde todos los ciudadanos tienen derecho a votar y no debe haber diferencias de ninguna clase; la igualdad social se logra cuando los individuos de una sociedad tienen las mismas oportunidades en distintas actividades; la igualdad económica es la posibilidad de fijar un nivel económico para evitar los desequilibrios económicos, que van de la miseria a la riqueza.

La justicia centraliza el concepto de democracia, Platón concibe a la justicia como parte y origen de la virtud, que debe prevalecer en el Estado para lograr la perfección. "La justicia consiste en ocuparse de sus propios negocios. Ella es evidente, el origen de las tres virtudes: la prudencia, fortaleza, templanza"<sup>11</sup>

"Algunos autores afirman que la democracia es la forma en la cual el poder de mando lo usufructúa la mayoría de la colectividad, si su ejecución favorece a todos"<sup>12</sup>. El gobierno democrático se da cuando todos los ciudadanos hacen uso de su autodeterminación para formar la voluntad del Estado.

La democracia perdió su carácter de emancipación social: "Antes de 1948 nadie dudaba que la democracia política ( un hombre, un voto) traería consigo la democracia social (igualdad o nivelación de clases) ... (sin embargo)... desde 1948 en adelante ... la democracia política ('democracia

<sup>11</sup> Montero Z. Op. cit. p.51

<sup>12</sup> Idem. p.52

liberal') y la democracia social ('socialismo' o 'comunismo') se encontraron en los lados opuestos de las barricadas a través de Europa"<sup>13</sup>.

En México, según sus próceres Morelos, Guerrero, Juárez, Lerdo de Tejada, etc., la democracia era aquella "donde el pueblo elegía su propio destino, su forma de gobierno, su sistema de vida"<sup>14</sup>.

José María Morelos en su documento del 13 de febrero de 1813 en "Los Sentimientos de la Nación", donde se sienta un liberalismo propio a las necesidades del país. Con Benito Juárez se consolida la concepción democrática de un Estado liberal al promulgar las Leyes de Reforma.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos convierte al Estado en una república representativa, democrática y federal, que se sintetiza en lo siguiente: "La Soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alternar o modificar la forma de su gobierno" <sup>15</sup>.

De acuerdo al artículo 3ero. establece que la nación:

"a) Será democrático considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político,

---

<sup>13</sup> Israel Zipper. Op. cit. p.49

<sup>14</sup> Montero Z. Op. cit. p.53

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ed. Porrúa, 1995. art. 39

sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"<sup>16</sup> .

México ha logrado avances indudables en aspectos políticos durante los últimos cuatro sexenios, lo que ha permitido el nacimiento de nuevos partidos de oposición, como lo fue durante el sexenio de López Portillo, el Partido Socialista Unificado de México, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Democrático Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Social Demócrata, más recientemente el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo y algunos de los viejos partidos de oposición (PAN) se han vuelto más autónomos; las presiones para que existan elecciones limpias se han intensificado, los candidatos de la oposición han ganado el control de numerosos municipios, han ganado senadurías, gubernaturas y Cuauhtemoc Cárdenas casi venció al PRI en las elecciones de 1988. Desde una perspectiva a largo plazo, México parece desplazarse hacia la democracia.

Pero parece que esa transición se ha estancado a pesar de ciertas concesiones a la oposición como algunas gubernaturas (Ernesto Ruffo en Baja California) en el sexenio de Carlos Salinas y la renuncia de dos gobernadores priistas en 1991 (Ramón Aguirre en Guanajuato y Eduardo Villaseñor en

---

<sup>16</sup> Idem.

Michoacán), por cada paso que se da hacia la democracia, parece retroceder varios.

Dos razones explican el estancamiento en el avance hacia la democracia: la concentración de poder en la presidencia y la determinación del PRI de gobernar solo a pesar de las concesiones a la oposición.

Si se sostiene el desarrollo económico parece inevitable que se avanzará hacia la democracia. Pero en México sigue tan concentrado el poder en el grupo gobernante, que nadie puede obligarlo a entregarlo, éste es el bloqueo que existe en la ruta de México, hasta que no se elimine o encuentre una ruta diferente, no se podrá llegar a la democracia.

## 2.2- LIBERALISMO

Por liberalismo se entiende una concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados. Por democracia una forma de gobierno moderno donde el poder está en manos de todos, o mejor dicho en la mayor parte, por lo tanto un Estado liberal no es necesariamente un Estado democrático.

Benjamín Constant (1767-1830) consideraba contradictorios, "la participación directa en las decisiones colectivas termina por someter al individuo a la autoridad del conjunto y a no hacerlo libre como persona; mientras hoy el ciudadano pide al poder público la libertad como individuo"<sup>17</sup>.

El liberalismo como teoría del Estado es moderna, la democracia como forma de gobierno es antigua, según el pensamiento político griego, la democracia definida como el gobierno de la mayoría o de los pobres, el poder pertenece a la masa.

El cambio que ha habido de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos, es la manera restringida de ejercer ese derecho, ya que se pasa de la democracia directa a la democracia representativa.

Rousseau quizá fue el clásico con una visión pre-liberal de la democracia, encontrando la fuente de todos los males en la desigualdad y sólo la voluntad general "antepuesta a los

---

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto. Liberalismo v Democracia. Traducc. José F. Fernández Santillán México, Ed. F.C.E., 1989. p.8

propósitos individuales podía restaurarle al hombre su humanidad, dignidad y libertad perdida. La igualdad había sido quitada fraudulentamente y debía ser restaurada, aunque ello implicara una revolución, a la vez política y cultural: la voluntad de un pueblo era la única fuente legítima de poder político"<sup>18</sup>.

Rousseau decía que la soberanía no podía ser representada ni existiría la verdadera democracia, porque necesitaría un Estado muy pequeño donde se pudiera reunir fácilmente a todo el pueblo, mucha sencillez en costumbres, igualdad de condiciones y fortuna y poco o ningún lujo, por lo que un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres.

Para A. Hamilton y J. Madison, autores de El Federalista (1788), coincidían con Rousseau y estaban convencidos que la única democracia apropiada para un pueblo era la democracia representativa, "que es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él".

Tanto la democracia directa como la democracia indirecta derivan del mismo principio de soberanía, aunque se diferencian en la modalidad y formas de ejercer esa soberanía.

Para que la democracia fuera representativa, sería necesario evitar el mandato obligatorio del elector frente al elegido, que es la característica del estado estamental. "Si por democracia moderna se entiende la democracia

<sup>18</sup> Israel Zipper. Op. cit. p. 43

representativa, y si a la democracia representativa es inherente la desvinculación del representante de la nación del individuo representado y de sus intereses particulares, la democracia moderna presupone la atomización de la nación y su recomposición en un nivel más alto y restringido como lo es la asamblea parlamentaria. Pero este proceso de atomización es el mismo proceso del que nació la concepción del Estado liberal"<sup>19</sup>.

Las democracias liberales que conocemos primero fueron liberales y después democráticas, entre los siglos XVII y XIX apareció en la sociedad una fuerza liberalizadora que presentó un profundo cambio en la sociedad, aparecía una sociedad basada en la movilidad individual, donde ofrecían sus ahorros, trabajos, productos y servicios en el mercado. Esta nueva sociedad tenía sus propias imperfecciones centradas en la desigualdad, pero también en la libertad de elección, el nuevo sistema produjo una sociedad liberal individualista, no había nada democrático en ella, pero era liberal.

Una vez que se consolidó el cambio llegó el Estado liberal, donde el gobierno solo se responsabilizaba por los sectores cuyo poder económico les permitiera tener voz política.

Pasado un tiempo las libertades de asociación y opinión produjeron una fuerte presión a favor de la democracia. "La presión provino de aquellos sectores que no tenían

<sup>19</sup> Bobbio. Op. cit. p.38

participación en el mercado político y como consecuencia, no eran consultados. Se organizaron y utilizaron argumentos que no podían ser rechazados por una sociedad liberal: igualdad de derechos y oportunidades individuales"<sup>20</sup>.

Así llegó el sufragio universal, aunque el voto femenino debió esperar mucho más. "La democracia se agregó al Estado liberal y a la sociedad de mercado y fue admitida sobre bases competitivas"<sup>21</sup>. Una parte de quienes solicitaban la democracia eran liberales y la consideraban como una realización lógica de la sociedad competitiva, por eso, la democracia no estaba en contradicción con la sociedad y el Estado liberal para ese momento, ya había perdido su connotación de subversiva.

La democracia moderna no es incompatible con el liberalismo, puede considerarse como su consecuencia natural.

Históricamente la democracia tiene dos significados, considerando que el poder político sea distribuido entre la mayor parte de los ciudadanos, o sea la igualdad, una, la democracia como gobierno del pueblo y otro, la democracia como gobierno para el pueblo.

La democracia permitió al Estado liberal contar con canales constitucionales para orientar las presiones populares.

La democracia se puede considerar como el desarrollo natural del estado liberal, a condición de que no se

---

<sup>20</sup> Israel Zipper. Op. cit. p. 46

<sup>21</sup> Idem. p.46

considere a la democracia desde el punto de vista de su ideal de igualdad, sino de la fórmula política, que es la soberanía popular y la única forma de hacer posible el ejercicio de la soberanía popular es el mayor número de ciudadanos que participen en la toma de decisiones colectiva, es decir la extensión del sufragio universal masculino y femenino, salvo el límite de edad.

Si en un principio se formaron Estados liberales que no eran democráticos, ahora no se concibe un Estado liberal que no sea democrático, ni viceversa.

Por lo anterior, se puede considerar que es necesario salvaguardar los derechos de las personas como base para el estado liberal, en tanto que la "garantía de que los derechos de la libertad están protegidos contra la tendencia de los gobernantes a limitarlos y suprimirlos reside en la posibilidad de que los ciudadanos se defiendan de los abusos eventuales"<sup>22</sup> y por otro lado, la salvaguardia de estos derechos son necesarios par el funcionamiento del método democrático, reconociendo los derechos inviolables de las personas del estado liberal para el funcionamiento de la democracia, donde el voto se considera como el correcto y eficaz ejercicio de un poder político, o sea, influir en las decisiones políticas sólo si se realiza libremente.

"Los ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio

<sup>22</sup> Bobbio. Op. cit. pp.46-47

la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad. Hoy sólo los estados nacidos de las revoluciones liberales son democráticos y solamente los Estados democráticos protegen los derechos del hombre: todos los estados autoritarios del mundo son a la vez antiliberales y antidemocráticos"<sup>23</sup>

En el siglo XX el estado liberal no era democrático, sino hasta que se agregó mucho después el sufragio universal. Los sectores importantes de la economía pensaban que la democracia ponía en peligro el Estado liberal, como concepto, la democracia era mal vista: el gobierno del pueblo era apreciado como un ataque a la libertad individual.

Después de la 1a. Guerra Mundial la democracia empezó a ser aceptada forma de gobierno respetable debido a que en su sentido original, la democracia indicaba un gobierno de plebeyos, del vulgo.

En la práctica, la democracia liberal es un doble sistema de poder, en virtud del cual la gente puede ser gobernada, es decir, hacer cosas que de otra manera no haría e impedir que haga cosas que de otra manera haría

La ligazón entre democracia y liberalismo se pueden resumir en los siguientes puntos:

---

<sup>23</sup> Idem. p.48

1.- El Estado liberal-democrático, fue primero liberal y luego democrático, cuando esto sucedió, las fuerzas que promovían la democracia, sólo participaron por el control de las instituciones, sin modificar el orden social.

2.- El sufragio universal, que sustituyó el laissez-faire, por un Estado de Bienestar, no alteró en nada la esencia capitalista de mercado.

3.- La sociedad de mercado transfería facultades y poderes a algunos individuos, el sistema de seguridad social lo puede hacer en sentido opuesto.

4.- La transferencia de facultades de un hombre a otro implica una disminución de la esencia humana.

5.- La sociedad liberal-democrática se autojustifica señalando que en una sociedad de mercado los beneficios son máximos para la sociedad entera.

El proyecto neoliberal del Estado mexicano lo resume el expresidente Carlos Salinas de Gortari en su discurso con motivo del LXIII aniversario del PRI el 4 de marzo de 1992, en el que establece que la filosofía para el desarrollo de México es el liberalismo social. En este contexto, compara los principales pronunciamientos en temas de interés nacional del neoliberalismo estatista y a lo que él define como la base del Estado mexicano: el llamado liberalismo social.

TEMA	NEOLIBERALISMO	ESTATISMO	LIBERALISMO SOCIAL
Soberanía	Considera como	Pretende actuar	La soberanía es

	<p>estorbo a las fronteras. El nacionalismo se considera caduco y la soberanía como preocupación del pasado. Propone organizar elecciones desde el extranjero. Actuar como lo indica el neoliberalismo es entregar la soberanía</p>	<p>con reglas del pasado como si aún existiera una bipolaridad mundial. Actuar como lo indica el estatismo es provocar intervenciones.</p>	<p>fundamental. Mayor interrelación económica permite diversificar las relaciones internacionales para ser más fuertes políticamente.</p>
ESTADO	<p>Lo sitúa en dimensiones y responsabilidades mínimas al margen de la vida nacional y le resta capacidad para regular y eliminar los</p>	<p>Pretende un Estado propietario expansivo con una burocracia creciente erigida casi como único actor de la vida nacional.</p>	<p>Promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, conduce el cambio dentro de la ley dando prioridad a los derechos</p>

	abusos excesivos del mercado.		humanos.
ECONOMIA	Estado incapaz de enfrentar los excesos del mercado, irresponsable ante los rezagos y las necesidades sociales. Crecimiento económico es un ejercicio del mercado.	Estado propietario y sobrerregulador impide que la iniciativa social desate la energía para alcanzar la prosperidad. Crecimiento económico es una acción estatal.	El mercado sin la regulación del Estado fomenta el monopolio, incrementa la injusticia y cancela el crecimiento. Estado que orienta la atención y los recursos para satisfacer las necesidades básicas de los mexicanos, respecto a los derechos laborales, de la autonomía de los sindicatos y protección del ambiente.

<p>JUSTICIA SOCIAL</p>	<p>El ámbito de la sociedad es solamente el de la participación individual, y aislada que no necesita tomar en cuenta los intereses de los demás en sus decisiones.</p> <p>El crecimiento de la economía derramará alguna vez en el futuro beneficios que otros podrían aprovechar.</p>	<p>Pretende un Estado grande y paternalista, aunque se financie por medio de la inflación, el déficit y los excesos.</p> <p>Justicia social es decidir que dar y a quiénes mediante el centralismo.</p>	<p>Promueve el crecimiento con estabilidad.</p> <p>Rechaza el paternalismo que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades.</p> <p>Rechaza el populismo que promete cumplir lo que no está a su alcance o que cobra sus intervenciones con deuda, inflación y miseria.</p> <p>El Programa Nacional de Solidaridad es la expresión del liberalismo social porque cumple con</p>
------------------------	---	---	--

			<p>hechos sin romper con la disciplina fiscal que resalta la dignidad de los mexicanos porque ellos deciden y participan directamente sin burocratismos.</p>
LIBERTAD	<p>Libertades formales son las únicas garantías que el Estado debe proteger con la ley y considera al individuo aislado sin nexos y sin deberes con la comunidad. Consideran que las libertades de tránsito, de audiencia, de</p>	<p>La libertad se subordina a los proyectos redistributivos del Estado. La burocracia es la que ejerce las libertades en representación y a nombre de las personas que carecen de recursos.</p>	<p>establece la falta de respeto a las reglas de derecho o genera opresión, pero sin oportunidades y bases materiales justas, el ejercicio de las libertades queda limitado. recupera el valor moral del individuo y lo combina con el</p>

	<p>petición, de creencias y de pensamiento, se cumplen únicamente por medio de reglas para su ejercicio.</p>		<p>de la comunidad.</p>
<p>DEMOCRACIA</p>	<p>Comprometido con un modelo de democracia que solo considera al individuo aislado, sin tomar en cuenta su forma de organizarse. No quiere motivación o participación, sólo individuos guiados por profesionales y con ello se corre el riesgo de poner en subasta, a</p>	<p>Supuestamente es el respeto al voto, pero esto sólo es válido cuando ellos ganan. La democracia avanza al destruir al oponente y no mediante el voto de la mayoría.</p>	<p>Es estructura jurídica y régimen político que obliga a Estado a respetar el voto de manera corresponsable con los partidos y con los ciudadanos. Es un sistema de vida fundado en constante reforzamiento económico, social y cultural del pueblo, en el</p>

	<p>favor de los grandes intereses económicos, el control de los procesos electorales.</p>		<p>cual el Estado tiene responsabilidades que cumplir, sin atropellar y sin ignorar la voluntad de los individuos, ni la de sus organizaciones. la democracia comienza en el ámbito electoral, pero no se agota ahí, el Estado debe respetar las libertades y promover la justicia social.</p>
<p>Educación</p>	<p>Educar es una responsabilidad individual, exclusiva de y por ello se opone a la intervención del</p>	<p>Excluye cualquier participación de la sociedad en la educación.</p>	<p>Es una parte decisiva del desarrollo integral del país y los maestros son actores básicos</p>

	<p>Estado en esta materia o a la existencia de un sistema educativo nacional con principios y valores consensualmente privados.</p>	<p>en la lucha por la soberanía y por la justicia social.</p> <p>Promueve un sistema educativo nacional con libertad para educar, con responsabilidades más amplias por parte de los estados y las regiones, así como de la sociedad.</p> <p>Ratifica la responsabilidad del Estado de impartir educación laica y gratuita y la obligatoriedad de la educación primaria, medio indispensable</p>
--	---	--

			para la movilidad social y elevar las condiciones de vida de los maestros.
Campo	Las comunidades indígenas son rémoras del pasado que convendría hacer desaparecer.	Pretende aislar a los indígenas pretendiendo que con ello no se contaminan ni pierden su identidad, pero lo que terminan de proponer es la creación de reservas indígenas donde los condenan a languidecer.	Los indígenas deciden como todos los mexicanos, su forma de vida, y que cuenten con los medios para alcanzarla. por eso la ley protege y promueve sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización.
Alimentación, vivienda, salud y	Son cuestiones individuales o familiares, en	son de la exclusiva responsabilidad	Significan compromisos ineludibles para

<p>calidad de vida.</p>	<p>cuyo otorgamiento el Estado no tiene participación alguna.</p>	<p>del Estado, sin alentar la participación de las mayorías necesitadas ni atender a la eficacia de su prestación.</p>	<p>el Estado, que implica la corresponsabilidad de la sociedad en la solución de sus carencia.</p>
<p>Ideología</p>	<p>Está muerta y la historia ha terminado</p>	<p>Es un concepto de hace 20 o 50 años, es el hecho de cerrarse al interior y de enfrentar el exterior. Aguardan la reivindicación del Estado burocrático y excesivamente propietario.</p>	<p>Propone un nacionalismo que conserve el sentido histórico del que carecen los neoliberales y que no se ate a los procedimientos del pasado, conformado por políticas públicas, hoy inoperantes como lo hacen los estatistas. El nacionalismo de México es</p>

			abierto y activo frente al exterior, es democrático y respeta la dignidad de las personas, es tolerante y defensor de los derechos humanos y de las libertades y promotor de la justicia.
--	--	--	---

De lo anterior se puede desprender que el proyecto de Carlos Salinas de Gortari conocido y bautizado por él como liberalismo social, se erigía como el justo medio entre dos tendencias opuestas e irreconciliables, la privatización y el populismo.

Es innegable que este proyecto fracasó, no tanto en el discurso sino en los hechos, ya que no resulto ser el camino adecuado para alcanzar mayor nivel de bienestar y democracia hacia la sociedad.

### CAPITULO 3

#### FORMAS DE ESTADO Y GOBIERNO EN MEXICO

Dentro del modelo democrático, existen básicamente dos formas de gobierno, que se definen por las relaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos: la parlamentaria y la presidencial

El sistema presidencial es el que exige una separación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Sus dos características principales son que el ejecutivo es elegido directa o indirectamente por el pueblo y por otro lado, el presidente y los secretarios de Estado no son responsables ante el legislativo, lo que significa que no se les puede obligar a dimitir.

El presidente nombra a sus secretarios o ministros, quienes no tienen autoridad ni responsabilidad propias, por lo que deben abandonar su cargo a petición del presidente.

En la mayoría de los sistemas presidencialistas existentes, el ejecutivo no puede disponer del legislativo, ni cuenta con los medios para presionarlo, salvo el caso como el de México, donde el control del partido mayoritario controla la disciplina del voto, lo que obliga a que el legislativo pierda independencia ante el ejecutivo y se subordine a éste.

### 3.1.- REPUBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRATICA, Y FEDERAL

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece un gobierno de carácter republicano, representativo y federal.

Es republicano porque quien gobierna es elegido directa o indirectamente por el pueblo.

Es representativo porque las principales decisiones colectivas no son tomadas por los ciudadanos, sino por las personas elegidos por ellos para tal fin.

El sistema federal distribuye jurisdicciones entre los poderes del estado y el poder central, por lo que los estados tienen autonomía y un gobierno propio.

Por democracia se entiende el poder del voto del pueblo donde las decisiones públicas importantes son tomadas por la mayoría, ya sea directa o indirectamente, a través de sus representantes.

Así mismo, la Constitución mexicana establece la división de poderes, de tipo presidencial, definiendo las facultades de cada órgano del gobierno y permitiendo que jurídicamente el poder se limite desde sí mismo

Por forma de gobierno se debe entender la estructura del poder político de un país. La constitución es el conjunto de reglas que conforman un modelo o forma de gobierno, es la norma que organiza los poderes públicos, define sus

facultades y las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

El régimen presidencial se desarrollo en Estados Unidos desde 1787, donde el presidente asume el papel central frente a las instituciones políticas, pero comparte el poder con el congreso, cuyo apoyo es indispensable para la toma de decisiones.

### 3.2.- PRESIDENCIALISMO

En México, el poder político se concentra principalmente en el poder Ejecutivo Federal, el presidente es jefe del ejecutivo, jefe del gobierno, jefe de Estado, controla las fuerzas armadas y puede destruir o colocar libremente a sus colaboradores. El jefe del ejecutivo no es responsable ante el legislativo. Los gobiernos estatales dependen del federal, pues el gasto de éste es del 70% y los estados no pueden llevar a cabo obras sin el apoyo de éste.

La subordinación del legislativo y judicial al ejecutivo no es tanto porque así lo señale la Constitución de 1917, sino por los poderes que fue adquiriendo el presidente, básicamente, a través de la dominación del partido oficial desde su creación en marzo de 1929 y hasta la fecha. Desde 1935 en que Cárdenas se deshizo de Calles, el presidente es jefe indiscutible del PRI y desde entonces ha dominado las gubernaturas, presidencias municipales, el senado y la Cámara de Diputados, proponiendo o aprobando la candidatura de los candidatos

Después de la Revolución Mexicana y durante los gobiernos de Portes Gil y Calles se dio una manipulación de masas, Calles utilizó a la CROM contra los obreros independientes. En marzo de 1929 Calles creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con la intención de evitar los desórdenes que se creaban en el ambiente político social, para así fortalecerlo y llegar a la democracia. Más que

partido, el PNR fue una coalición de fuerzas bajo el mando del Comité Ejecutivo Nacional que manejaba Calles.

El gobierno de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) fue la culminación de procesos políticos originados por la Revolución de 1910, fue donde el sistema político mexicano adquirió sus rasgos definitivos, entre ellos la gran concentración del poder, a mediados de 1935 se deshizo de la gran influencia de que a través del partido oficial venía ejerciendo el Gral. Plutarco Elías Calles.

La C.T.M. y la C.N.C. (recién creadas), se unieron a los burócratas y militares para formar los cuatro grandes sectores del partido oficial. Apoyó a los obreros frente al capital extranjero y se lanzó a una reforma agraria. Se realizó así una alianza entre obreros, campesinos y la presidencia que institucionalizó el populismo surgido de la revolución y donde el último logró la subordinación de los otros.

Con el control del ejército, la burocracia, de obreros y campesinos organizados, y siendo jefe indiscutible del partido oficial, Cárdenas concentró el poder que ningún otro presidente había tenido en México, con éste logró nacionalizar el petróleo e imponer a su sucesor (Ávila Camacho) sobre el popular Gral. Juan Andrew Almazán

En 1938 el PNR pasa a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), englobando en sus filas a la mayoría de los sectores obrero, campesino y medio. en 1946 se convirtió en

el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en donde se encontraron las masas de trabajadores mexicanos.

El cambio del régimen político mexicano y el fin del caudillismo y surgimiento de presidencialismo, se da con los siguientes elementos:

- a) Destrucción física de los caudillos;
- b) Profesionalización del ejército;
- c) Aumento de comunicaciones hacia el centro del país;
- d) La conversión de jefes militares en empresarios;
- e) participación y encuadramiento de las masas en el partido oficial;
- f) Intensificación de la reforma agraria; y
- g) Entrega de armas a campesinos.

El paso del caudillismo al presidencialismo correspondía a la transformación o eliminación del carisma, para que el poder se "institucionalizara" como "presidencialismo constitucional".

Cárdenas fue quien transformó el partido oficial en un partido de masas, la formación de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) como cuño reformista, la institución del movimiento patronal en las cámaras nacionales de empresarios, significaban la creación de poderes equilibrados y controlables y la total reducción del poder personal.

Al instaurarse el presidencialismo, el sistema político mexicano adquirió las siguientes características:

1) El sistema aparece como una alianza institucional de grupos sociales organizados;

2) El presidente adquiere constitucionalmente poderes extraordinarios permanentes;

3) El presidente aparece como el árbitro supremo al que todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses;

4) Se mantiene y se estimula en las masas el culto al presidente y al poder presidencial; y

5) Sigue utilizándose el servilismo y compadrazgo como formas de dependencia y control del personal político.

El presidente deja de ser una persona y se convierte en una institución. Desde un principio el poder presidencial utiliza las reformas sociales y por su parte las masas populares por temor a perder lo adquirido, siguen dando culto al poder

En consecuencia el sistema político mexicano adquirió las siguientes características:

1) La Presidencia de la República al frente del ejecutivo.- que tiene amplio poderes formales y reales sobre el poder legislativo y judicial. Las principales funciones que la hacen poderosa son: ejercer sus poderes constitucionales; ser jefe de la clase política; ser árbitro en casi todas las pugnas políticas; ser el vértice de la transmisión del poder y un amplio dominio sobre la distribución de los recursos.

2) El presidente detenta el poder formal y real del ejecutivo.- las instituciones políticas del ejecutivo tienen función fundamentalmente de conseguir cierto apoyo al gobierno o de limitar las demandas y de oposición política al sistema.

3) El partido predominante.- el PRI se ha convertido en una maquinaria de legitimación electoral, que no ha sido capaz de reclutar a sus propios candidatos.

4) Las organizaciones de control social popular, campesinas, de clase media y fundamentalmente obreras, tienen una gran independencia con respecto al partido que formalmente integran. Los aparatos sindicales se han convertido en un instrumento de sustento central para la clase política, en tanto controlan a los obreros, lo que evita que la clase gobernante no se entregue ni al ejército ni a los grupos patronales, ni tampoco busca el camino de la politización y del movimiento popular.

5) El ejército.- es el sustento último del sistema político mexicano, el mando corresponde al Presidente de la República, quien lo delega en el Secretario de la Defensa, Jefe del Estado Mayor Presidencial y altos jefes. No se les permite formar grupos políticos con civiles; por lo que los jefes del ejército son poco conocidos; dentro existe una gran división y rotación que impide formar camarillas. A algunos jefes del ejército se les otorgan canongías y prebendas, a otros posiciones políticas que los cooptan. La clase política se legitima ante el ejército en base a la competencia de los

grupos técnicos civiles, la defensa de la Constitución (fórmula política de la Revolución Mexicana) con sus componentes respectivos de nacionalismo revolucionario, civilismo y ejército de ascendencia y origen popular.

6) Organizaciones ideológicas y medios de difusión ideológica.- ya sea del sistema educativo o de los medios de comunicación de masas, tienden a reforzar el sistema.

7) La legitimación revolucionaria.- todas las instituciones que se han referido y el personal técnico que la sostiene y utiliza forman parte del sistema político, cuya función de dirección política, de legitimación, se apoya en la vigencia de la Constitución de 1917 y de la revolución Mexicana.

8) Las instituciones no gubernamentales, aunque de manera más directa, también forman parte del sistema político, existen muchos grupos de interés, asociaciones semicorporativas que buscan la defensa de sus agremiados.

El "día en que el presidente de México estuviera limitado por los otros poderes federales, no pudiera otorgar los principales nombramientos públicos, perdiera el mando de las fuerzas armadas, tuviera que someter y compartir su decisión para determinar la intervención de las fuerzas de seguridad, dejara de determinar la sucesión de su propia investidura o perdiera la posibilidad de interferir en la asignación de recursos del erario nacional, estaríamos ya en otro sistema

político"<sup>24</sup> . También estaríamos en otro sistema político si se suprimieran las principales funciones políticas de las Secretarías; si el PRI dejara de existir o si se fortaleciera; si la burocracia sindical dejara de regular la participación y movilización popular y de ocupar posiciones políticas; si el ejército empezara a intervenir en política, formara alianzas con grupos civiles y tecnocráticos y eventualmente compartiera el poder; si se sustituyera la base de legitimación de la Revolución Mexicana en sí, o a través de modificaciones de fondo a los artículos centrales de la Constitución Política.

"Las posibilidades de que cambie el sistema político de México no las va a dar la teoría, sino la presencia de nuevas fuerzas sociales y políticas, y la manera como el sistema se interrelaciona con ellas"<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Camacho Solís, Manuel. "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano". Revista Foro Internacional. México, Ed. COLMEX, 1993 p.625

<sup>25</sup> Idem. p.126

CAPITULO 4  
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL<sup>26</sup>

4.1.- PERSONALIDAD JURIDICA

La razón constitucional por la que el Distrito Federal existe, obedece a las ideas y a las necesidades de la organización federal. Una federación es una fórmula política de asociación estatal donde se busca el equilibrio de dos objetivos fundamentales, por un lado, el fortalecimiento y la centralización del ejercicio político a través de un sujeto estatal de jurisdicción general, que actúe de manera uniforme en el plano internacional y en las materias de interés común, y por otro, el mantener la existencia política de las entidades que concurren en el pacto federal, aunque éstas, en adelante, renuncien a una parte importante de su ejercicio soberano, y sólo conserven ciertas facultades autónomas para regular y gobernar en las materias que no son objeto de atribución de los poderes centrales.

Desde un punto de vista jurídico, el sistema federal se traduce en un mecanismo funcional de distribución de competencias, donde las materias de alcance federal se

<sup>26</sup> Los porcentajes, datos y cifras que se presentan en este capítulo, se obtuvieron del Informe de Labores 1993-1994 del Departamento del Distrito Federal. México, Talleres Gráficos de México, 1994.

encuentran expresamente señaladas por la Constitución como atribuciones de los poderes federales, y las de orden local quedan definidas a la decisión de los órganos legislativos de las distintas entidades.

El equilibrio federal impone que la Constitución señale ciertas directrices políticas a las entidades. En México, por ejemplo, la Constitución impone a los poderes locales la forma política de su organización (republicana, representativa y popular) y les fija criterio municipal para su división territorial, política y administrativa.

En aras del mencionado equilibrio federal fue necesario resolver el problema que plantea la ubicación de la sede de los poderes federales, porque si éstos hubiesen quedado asentados dentro del territorio de alguna de las entidades federativas, ello habría suscitado innumerables conflictos de competencia entre los poderes centrales y locales.

Para evitar la coincidencia especial de los poderes locales con los poderes federales, el Congreso Constituyente de 1916 - 1917 discurrió reservar la ciudad de México como sede de los poderes de la Unión, instituyendo con esto una especie de territorio político neutral, colocado fuera de las circunscripciones de las entidades federativas.

En el caso de que el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal quedase vacante, desde el punto de vista político, en virtud de que los poderes de la Unión se trasladasen a otro sitio, el Constituyente de Querétaro dispuso que dicho territorio se convertiría en una entidad

federativa a la que se le daría el nombre de estado del Valle de México. El territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal se obtuvo por cesiones de los estados de México y Morelos que se afectaron en el siglo XIX.

La instauración del Distrito Federal fue una solución adecuada para preservar el equilibrio de la federación, dicha medida vino a plantear otro problema de muy difícil solución; la forma política que habría de darle a dicho distrito para su gobierno, y la forma política de gobierno que resultara congruente con los principios republicanos y democráticos de la Constitución.

Por la importancia del gobierno de la Ciudad de México, ameritaba una garantía para el ejercicio político de los derechos de la ciudadanía. El Constituyente de Querétaro dispuso que en el caso del Distrito Federal, los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales funcionarían también como poderes locales. El Ejecutivo local quedaría para su ejercicio, en manos del Presidente de la República y el órgano competente sería el Congreso de la Unión que, para estos efectos, actúa como Congreso Local.

Por lo que toca al Poder Judicial, éste se atribuyó al poder ad hoc que el Distrito Federal, y para las materias del fuero común, tiene en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a su representante de más alta jerarquía.

En la organización constitucional del Distrito Federal el Estado mexicano no ha encontrado una respuesta plenamente satisfactoria. Como es el problema que se suscita porque los

ciudadanos del Distrito Federal no tienen -como el resto de los ciudadanos mexicanos- la facultad de elegir de una manera directa ni al responsable del Poder Ejecutivo ni a todos los miembros del Legislativo. Hasta ahora, el máximo avance conseguido para la solución de este problema es la regulación del referéndum y de la iniciativa popular que se encuentran previstos en la segunda base que establece la fracción VI del artículo 73 de la Constitución como la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes.

Tanto el referéndum -convalidación de las medidas legislativas a través de la consulta directa a los ciudadanos- como la iniciativa popular -derecho de iniciar leyes y reglamentos por los ciudadanos-, de convertirse en una verdadera tradición política en el Distrito Federal, a la que los ciudadanos realmente apelen como un derecho, podrán compensar en buena medida las restricciones en el ejercicio de los derechos democráticos que la Constitución tuvo que imponer para apuntalar el equilibrio del sistema federal.

En realidad, el Distrito Federal cuenta con la misma participación en el Senado -cámara donde se ejerce la representación estatal- que el resto de las entidades federativas. Asimismo, los habitantes del DF cuentan con un buen número de representantes en la Cámara de Diputados, donde se ejerce la representación popular, toda vez que dada la densidad poblacional que caracteriza a la ciudad de México, a ésta corresponde una cantidad considerable de distritos electorales. Sólo para el caso de reformas

constitucionales, que de acuerdo con el artículo 135 de la carta fundamental requieren, además de aprobación del Congreso de la Unión, del voto de la mayoría de las legislaturas de los estados, el Distrito Federal se encuentra en una desventaja relativa, que, como se ha dicho, su congreso local es precisamente el Congreso de la Unión cuando legisla en materia local para su circunscripción. En este caso, los ciudadanos del DF no pueden, a través de sus representantes, aceptar o rechazar las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, como el resto de las legislaturas locales, a pesar de la existencia de la Asamblea de Representantes que aún no adquiere las funciones de un congreso local.

Por otra parte, el artículo 115 constitucional establece que el municipio deberá ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, por eso, suprime, según dispuso la reforma que se hizo a la carta fundamental en 1928, la organización municipal en el Distrito Federal. Desde entonces, su territorio quedó dividido en delegaciones políticas que hoy, con el desarrollo de la técnica administrativa, tienen la naturaleza de órganos desconcentrados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

La desconcentración administrativa es un procedimiento legal que consiste en delegar a determinados órganos regionales o de naturaleza funcional especial, facultades de

los órganos administrativos centrales con el fin de hacer expeditas las funciones y servicios que se delegan. Los órganos desconcentrados -en este caso las 16 delegaciones que componen el Distrito Federal- reúnen cierta autonomía de carácter técnico para realizar sus funciones: expedir distintos tipos de permisos, licencias y autorizaciones, coadyuvar en las funciones de policía y de seguridad, en la elaboración de diversos registros y padrones de personas y en la realización de obras públicas menores, etcétera.

Cada delegación está a cargo de un funcionario público al que se denomina delegado, que nombra y puede remover el jefe del DDF, previo acuerdo con el presidente de la República, en quien recae, finalmente, la titularidad del Poder Ejecutivo en el Distrito Federal.

Desde el punto de vista político, la organización delegacional prevé una forma alternativa al municipio para la participación ciudadana. Si bien es cierto que los funcionarios de las delegaciones son por designación y no por elección, la Ley Orgánica regula otro cauce de injerencia para los gobernados; a ello responden las disposiciones sobre los órganos de colaboración vecinal y ciudadana. En cada una de estas delegaciones existe la posibilidad para los ciudadanos de integrar diversas instancias, a saber: comités de manzana, que son elegidos por votación popular mediante convocatoria de las autoridades delegacionales y asociaciones de residentes, que se constituirán por los miembros de los comités de manzana que existían en cada pueblo, barrio,

colonia o unidad habitacional que haya dentro de cada delegación. Cada asociación de residentes tienen la facultad de elegir a su directiva: a su vez los presidentes de las asociaciones de residentes integrarán una junta de vecinos, cuya directiva será elegida en asamblea de sus miembros, al ser designado presidente de una junta de vecinos, la persona sobre la que recaiga la elección adquirirá también el carácter de miembro del Consejo Consultivo del Distrito Federal, que es el órgano supremo de participación vecinal.

Las organizaciones de vecinos tienen como atribuciones principales las de brindar consulta a las instancias administrativas sobre el funcionamiento de los servicios públicos, la conservación y mantenimiento de los monumentos históricos y artísticos, la política fiscal y urbanística e incluso en el caso del Consejo Consultivo, hasta de proponer al jefe del DDF la creación de leyes y reglamentos sobre materias relacionadas con su jurisdicción, o bien sugerir la reforma, adición, derogación o abrogación de las disposiciones legales ya existentes.

Actualmente, los departamentos administrativos del Distrito Federal son equiparables a las secretarías de Estado; ambos forman parte de la administración pública centralizada (artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y tienen el mismo rango según lo establece el artículo 10 de la ley invocada. Asimismo, tanto los secretarios de Estado como los jefes de departamentos administrativos tienen la facultad

constitucional de refrendar los actos del Presidente de la República y de formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, acuerdos y órdenes que sean necesarios para atender la función de gobierno. A pesar de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no limita la posibilidad de crear departamentos administrativos, a la fecha solamente existe uno: el Departamento del Distrito Federal (DDF). No deja de ser interesante observar que este único sobreviviente del género de los departamentos no sea, como en el caso de las secretarías de Estado, un órgano auxiliar del Presidente de la República en un rama determinada del despacho. El DDF es un auténtico órgano de gobierno que en sus atribuciones encuentra habilitación para actuar en ramas administrativas de muy diversa índole.

Al jefe del DDF lo nombra el Presidente de la República, tiene el mismo estatus que cualquier miembro del gabinete y forma parte de lo que podría denominarse "el consejo de ministros".

Llama la atención que siendo un departamento administrativo, el DDF tenga atribuida por su Ley Orgánica personalidad jurídica (artículo 32) y que además se la reconozca capacidad para contar con un patrimonio propio. Esto constituye una diferencia fundamental con las secretarías de Estado, no del todo explicable dentro de nuestro sistema constitucional, porque de acuerdo con éste, las dependencias del Ejecutivo no tienen personalidad

jurídica del Estado y no son más que menos auxiliares administrativos del presidente de la República. Los casos en que nuestra tradición administrativa ha reconocido capacidad jurídica autónoma se refieren exclusivamente a las entidades que integran la administración pública paraestatal, es decir, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación paraestatal y a los fideicomisos públicos. La atribución de personalidad jurídica y patrimonio propios al DDF puede hacer seguir conflictos sobre todo patrimoniales, con la federación.

Como en todas las dependencias del Poder Ejecutivo, el jefe del DDF está obligado a informar al Congreso de la Unión sobre los asuntos de su competencia, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades; además, tiene la obligación genérica, igual que los titulares de las secretarías del despacho, de dar cuenta al Congreso del estado que aguarde su respectivo ramo al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias. Estas obligaciones son impuestas directamente por el artículo 93 de la Constitución Política.

#### 4.2.- ADMINISTRACION PUBLICA Y DELEGACIONES POLITICAS<sup>27</sup>

El crecimiento experimentado por la capital de la República en las últimas décadas la sitúa entre las urbes más grandes del mundo, por lo que sus problemas son complejos y en algunos casos de difícil solución.

El gobierno capitalino ha procurado dar respuesta a los requerimientos de la sociedad fortaleciendo la infraestructura básica de la Ciudad, la prestación de más servicios públicos, la prevención y control de la contaminación ambiental, el fomento al desarrollo mediante una distribución más equitativa del ingreso y la procuración e impartición de justicia.

Para la consecución de estos objetivos ha participado el Consejo Consultivo y la Asamblea de Representantes, órganos representativos ciudadanos, sobre las prioridades para orientar estratégicamente los recursos presupuestales hacia los programas de mayor demanda social.

A fin de adaptar las instituciones gubernamentales a las nuevas condiciones económicas, sociales, políticas e internacionales, el Departamento del Distrito Federal apoyó la Reforma Política del Distrito Federal, que ha sido una propuesta de los partidos de oposición y de la ciudadanía, cuyo propósito es avanzar en la vida democrática, a través de

<sup>27</sup> La información sobre las delegaciones políticas se obtuvieron de El Universal Gráfico. "Nuevas Delegaciones...¿Engorda Burocrática?". Diario vespertino. México, 6 de diciembre de 1994: Abigail Cruz Guzmán. p.5

la participación de la población en la elección de sus autoridades locales con base en el Estatuto de Gobierno, elaborado por la Asamblea de Representantes y turnado a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, por la que se establece que a partir de 1995 se contará con una Asamblea de Representantes con mayor capacidad de vigilancia y supervisión de la gestión pública y amplios y precisos poderes en materia de legislación local. Tanto la Ley de Ingresos, Ley de Hacienda y Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1995 serán analizados y aprobados, por este órgano colegiado. Además a partir de 1997 el D.F. contará con un gobierno propio, en donde el ejecutivo local será designado a partir de las preferencias políticas de los capitalinos.

La problemática actual de las delegaciones políticas del Distrito Federal son las siguientes:

Delegación Azcapotzalco.- Demarcación de inseguridad, contaminación y falta de vivienda.

Delegación Alvaro Obregón.- Esta demarcación cuenta con serias contradicciones, pues mientras miles de ciudadanos viven en cuevas y nulos servicios, otra zona de la misma delegación habita en la abundancia.

Delegación Benito Juárez.- Sus principales carencias: robo de automóviles, autopartes y comercios

Delegación Coyoacán.- Sigue padeciendo la falta de servicios públicos y uso de suelo

Delegación Cuajimalpa.- Es uno de los territorios más grandes de la ciudad. Tenencia de la tierra y servicios son las principales demandas de sus habitantes

Delegación Cuauhtémoc.- La inseguridad, prostitución, contaminación, uso de suelo, ambulante, servicios entre muchos otros problemas, a los que se agregan 3 millones de pobladores "flotantes", agobian a los habitantes del centro de la capital.

Delegación Venustiano Carranza.- Padecen al igual que la Cuauhtémoc de los mismos problemas

Delegación Gustavo A. Madero.- Sus carencias: falta de servicios, inseguridad, transporte y comunicación; es una de las más problemáticas.

Delegación Iztacalco.- Contaminación, transporte, seguridad y servicios públicos padecen los habitantes de esa jurisdicción.

Delegación Iztapalapa.- Es una de las delegaciones más pobladas del Distrito Federal y es una zona popular por excelencia, carece de todos los servicios.

Delegación Magdalena Contreras.- Número similar al territorio de Jalapa (poco más de 200 mil habitantes). Tenencia de la tierra, servicios y seguridad demanda la población de esa zona.

Delegación Tlalpan.- Problemas de invasión de zonas ecológicas y falta de servicios, sufren sus moradores.

Delegación Miguel Hidalgo.- Sus habitantes padecen de inseguridad, vivienda, transporte, ambulante, contaminación y prostitución.

Delegación Xochimilco.- Sus principales carencias: inundaciones, falta de servicios y problemas de tenencia de la Tierra.

Delegación Tláhuac.- Problemas de tenencia de la tierra e inundaciones agobian a los habitantes de esa demarcación.

Delegación Milpa Alta.- Inseguridad, tenencia de la tierra y servicios exigen sus habitantes.

Función de Gobierno y Servicios Públicos en las Delegaciones:

Las acciones de gobierno, para captar y resolver las demandas ciudadanas, se ha instrumentado a través de la Secretaría General de Gobierno, quien coordina acciones tendientes a dirigir y controlar las unidades administrativas centrales y apoyar a diversas acciones de promoción, conducción, vigilancia y evaluación de las actividades realizadas por las unidades desconcentradas, supervisar los programas institucionales y acciones de gobierno de las dieciséis delegaciones políticas del DDF, y en coordinación con el poder judicial establecer dispositivos para realizar supervisiones que garanticen la seguridad y el orden de los reclusorios y centros de readaptación social; asimismo, atender las demandas de diversas organizaciones populares de la Ciudad de México.

A fin de apoyar y coordinar las políticas demográficas que para el Distrito Federal determina el Consejo Nacional de Población, la Dirección General de Gobierno en coordinación con instituciones educativas y de investigación efectuando estudios socio-demográficos, asimismo, atender demandas ciudadanas entre ellas la relacionadas con la vivienda, tenencia de la tierra y comercio en vía pública, los derechos laborales y garantizar las condiciones adecuadas de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

La Dirección General de Trabajo y Previsión Social da servicio de empleo, capacitación y adiestramiento, a desempleados que canaliza a las empresas que los solicitan. Además con el propósito de que las personas desempleadas adquieran conocimientos que les permitan incorporarse o reincorporarse adecuadamente al proceso productivo y mejorar sus expectativas de ingreso.

La Dirección General de Regularización Territorial se da a la tarea de solucionar la problemática en la regularización y tenencia de la tierra y dar seguridad jurídica mediante el otorgamiento de escrituras.

Por otra parte, con el propósito de mejorar la calidad y operación de los servicios urbanos que la población demanda, el DDF cuenta con el Programa de Mejoramiento Urbano, cuyo objetivo es intensificar la atención y prestación de los servicios urbanos, así como mejorar la imagen de la Ciudad, mediante acciones de mantenimiento y rehabilitación de su infraestructura y equipamiento.

## Transporte

Se pretende la reorganización del transporte con un enfoque metropolitano orientado a la eficiente coordinación y complementariedad de las diversas modalidades del transporte público. Con este criterio, desde el inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo acciones para extender el transporte no contaminante con amplia cobertura y capacidad, y mejorar la prestación del servicio a través de la modernización de los organismos que coordina el DDF.

El pasado 20 de julio de 1994 se inauguró la línea 8 del Metro en beneficio diario de una población superior a 700 mil personas de la ciudad. Su integración a la red del sistema ha logrado mejorar las posibilidades de transbordo, lo cual en un futuro inmediato contribuirá a descongestionar las líneas que registran los mayores volúmenes de tráfico.

La ampliación y mejoramiento del sistema ha colocado a la Ciudad de México en relación a otras ciudades de diversos países, en el tercer lugar en transportación de pasajeros al dar servicio este último año a 1 mil 429 millones de pasajeros, a casi 4 millones de usuarios diariamente y en el quinto lugar por su extensión e infraestructura, con una longitud en operación de 178 kilómetros y 154 estaciones en servicio, esto es, 26.2 y 23.0 por ciento más que en 1988.

En el marco del Plan de Empresa 1992 - 1996 del Sistema de Transporte Colectivo Metro se dio continuidad al programa

de modernización de la flota vehicular para prolongar la vida útil del material rodante más antiguo y restituir los niveles de confiabilidad.

Con la operación de la línea 8 el servicio prestado al público usuario contempla ahora 10 líneas, 154 estaciones y 296 taquillas expendedoras del boleto de peaje, con un parque vehicular promedio diario en operación de 243 trenes, cuya circulación implicó la realización de 978 mil 907 vueltas y un recorrido de más de 33 millones de kilómetros.

En el marco de la ordenanza emitida por la II Asamblea del Distrito Federal en la que se declara zona de alta seguridad a las instalaciones del sistema, el STC en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal implantó un operativo de vigilancia permanente denominado METRO que llevó a la instalación de módulos de esa dependencia en las estaciones Pino Suárez, Indios Verdes y Pantitlán, por la gran afluencia que en ellas se registra, lo que permitió disminuir los delitos que se venían cometiendo en perjuicio de los usuarios y reducir sensiblemente la presencia de vendedores ambulantes en las instalaciones del Metro.

Por lo que toca a Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta - 100 se ha buscado mejorar el servicio, redimensionando su estructura orgánica y financiera, revisando y actualizando la red de rutas, intensificando las acciones de mantenimiento de los autobuses para prolongar su vida útil y equipando y rehabilitando los módulos con que cuenta el organismo. Además

de procurar incrementar el parque vehicular mediante nuevas adquisiciones.

Con un promedio diario de 2 mil 493 unidades en servicio, en 210 rutas que en conjunto representan 7 mil 392 kilómetros atendidos en las 16 delegaciones del Distrito Federal y 13 municipios conurbados del Estado de México, se movilizó a 919 millones de pasajeros, lo que significó una transportación diaria de 2.5 millones de usuarios. En síntesis, por conducto de los organismos de transporte que coordina el Departamento del Distrito Federal se transportan casi 7 millones de usuarios diariamente.

Con base en la estrategia planteada en el Programa Integral de Transporte, el Metro atiende los corredores de gran demanda en la zona metropolitana de la ciudad de México; Ruta-100 las colonias populares intermedias, las zonas periféricas en las que no opera el Metro y las zonas de conservación ecológica. Los trolebuses y el tren ligero operan en las zonas con problemas ambientales y orientan su servicio a la sustitución del parque vehicular de baja capacidad.

La política de administración y control del transporte concesionado se ha orientado a alentar el transporte colectivo de mayor capacidad y a coordinar éste con los diferentes modos de transporte administrados por el DDF, y a consolidarlo como sistema complementario de alimentación. Este modo de transporte ha incrementado su participación en la movilización de personas. En 1993 dio servicio en promedio

diario a 9.4 millones de usuarios y para 1994 la proporción ascendió a casi 11.6 millones, lo que significa un incremento de 23 por ciento.

En torno al reordenamiento del transporte concesionado, en coordinación con el estado de México se ha avanzado en la implantación de la placa metropolitana, autorizando la penetración de rutas como la de Huixquilucan-Plaza de los Cibeles y Chalco-Metro General Anaya.

En favor de la modernización, se efectuaron reuniones con autotransportistas incentivándolos para que sus agrupaciones adoptaran la figura jurídica de sociedades mercantiles, a efecto de ampliar las oportunidades de un mayor flujo de recursos y convertirse en sujetos de crédito. Destaca también el establecimiento del Contrato-Concesión, cuyo carácter innovador propicia la integración formal de los derechos y obligaciones de los concesionarios. Paralelamente a estas acciones se dispuso un estricto control en el servicio de transporte concesionado, intensificando los operativos de vigilancia en los 1 mil 500 derroteros que explotan las 103 rutas registradas, previniendo irregularidades en los recorridos, carencia de documentación de los conductores, uso inadecuado de los paraderos, así como la identificación de unidades "piratas".

El Programa Integral del Transporte lleva implícito a partir de 1992 un proyecto de modernización de paraderos para garantizar que el ascenso y descenso de pasajeros se realice en condiciones de seguridad y eficiencia. También se tiene el

compromiso de iniciar en este año la construcción del tren elevado para la zona norponiente del área metropolitana.

#### Obras

Con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población de la Ciudad de México, el Departamento del Distrito Federal realizó diversos trabajos de ampliación y mantenimiento de la infraestructura de servicios públicos básicos (agua y luz).

Para mantener el suministro de agua potable a la población, se operaron en forma permanente las 1 mil 275 unidades principales que integran la infraestructura de agua potable constituida por pozos profundos, acueductos, líneas de conducción, plantas de bombeo, tanques de almacenamiento y las redes primarias y secundarias. En forma paralela, se efectuó la operación continua de 5 plantas potabilizadoras y 355 dispositivos de cloración, a fin de garantizar la calidad del agua proveniente de fuentes propias, así como de los 458.7 millones de metros cúbicos suministrados por la Gerencia de Agua del Valle de México, los que permitieron distribuir un caudal promedio de 35.5 metros cúbicos por segundo para abastecer al 98% de la población a través de la red domiciliaria y al 2% restante mediante carros tanques.

Para contribuir a combatir el rezago que se registra en materia de construcción de vivienda popular, el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) construyó 7 mil 254 viviendas, de las cuales 839 corresponden al

programa de sustitución de campamentos de damnificados de los sismos ocurridos en esta ciudad en 1985; edificó 257 pies de casas; y efectuó 26 mil 491 operaciones de compraventa a través de los parques de materiales que administra.

Cabe señalar que la consolidación del nuevo esquema de financiamiento del FIVIDESU que permite la participación de la banca privada en la construcción de vivienda, se contribuyó a incrementar de manera importante el número de viviendas construidas en los últimos 3 años.

El Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) gestionó 480 créditos para la adquisición y mejoramiento de vivienda en mal estado; así como 4 mil 361 para la reposición de viviendas con riesgo de derrumbe.

En apoyo a los programas de construcción de viviendas para la Ciudad de México y zona metropolitana, por conducto del Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE) se continuó con la recuperación de la inversión realizada en la edificación de viviendas afectadas por los sismos de 1985 y se inició, además, la apertura y cobranza de nuevos créditos de los organismos de vivienda del Departamento del Distrito Federal. Al período el monto recuperado ascendió a 31 mil 365 mil de nuevos pesos: 17 mil 481 miles correspondientes a la cartera del FIVIDESU, y 13 mil 884 miles de nuevos pesos al Programa de Renovación Habitacional. De estos últimos se han transferido al Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) 12 mil 266 miles de nuevos pesos por concepto de capital, 132 miles por

interés y 1 mil 486 para el pago de seguros, lo que permitió amortizar el 99.5 por ciento del adeudo a recuperar de 130 mil 835 miles de nuevos pesos y disminuir la cartera de acreditados a 3 mil 355.

### Seguridad Pública

Los objetivos de la Secretaría General de Protección y Vialidad están enfocados a orientar y proporcionar los servicios de seguridad pública que permitan preservar y salvaguardar la integridad física y patrimonial de los habitantes de la Ciudad de México, reforzar las medidas preventivas del delito y controlar la fluidez vehicular.

El Distrito Federal esta Secretaría está efectuando una reprogramación de los planes, programas y dispositivos, de la cual se derivó el Programa de Seguridad Pública con 15 subprogramas delegacionales que a continuación se enlistan:

- Reclutamiento,
- Protección Escolar,
- Mejoramiento Vial,
- Vigilancia Compartida,
- Protección al Hogar,
- Rescate de Emergencia,
- Apoyo a Eventos Especiales,
- Seguridad y Orientación a la Ciudadanía,
- Protección a Instalaciones de alto Riesgo,
- Contrarresto del Robo de Vehículos y Autopartes,
- Protección Turística,

- Distribución Nocturna,
- Conjunto,
- Escarabajo,
- Chatarra

Aunado a lo anterior, se planteó una nueva estrategia policial basada principalmente en la subdivisión de 34 a 51 sectores y la subdivisión del D.F. en 50 zonas de responsabilidad, con el propósito de incrementar la cobertura de vigilancia y seguridad. Asimismo, a fin de prevenir y combatir la incidencia delictiva que aqueja a la ciudadanía se mantuvo una coordinación constante con otras instituciones similares mediante la realización de dispositivos especiales conjuntos. En este aspecto ha colaborado la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial, Judicial del D.F., del Estado de México, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala.

Para establecer las bases del servicio civil de carrera y desarrollar un sistema de formación y profesionalización de la policía preventiva, se formalizó y estableció la estructura programática funcional del Instituto Técnico de Formación Policial. Además la Academia de Policía con objeto de mejorar la capacitación de elementos de nuevo ingreso inició la reestructuración de los planes y programas del nivel de capacitación básica, la actualización de su planta docente, tramitó ante la Secretaría de Educación Pública la autorización del sistema abierto de la carrera de técnico profesional en policía preventiva e impartió el bachillerato

tecnológico en sus especialidades de administración policial y policiología, entre otros cursos.

Para promover la permanencia del personal de seguridad y mejorar las prestaciones se incrementaron las primas de seguros por muerte en servicio o fuera de él, los préstamos a la palabra e hipotecarios, se estableció un programa de estímulos y recompensas al elemento que destacó cumpliendo su servicio, así como la aplicación de un programa de becas en apoyo a hijos de policías en edad escolar. Igualmente para incentivar y retribuir económicamente los riesgos que implican el cumplimiento de servicios en caso de siniestros y rescate, se mejoró el nivel de percepciones y las primas de riesgo del H. Cuerpo de Bomberos y Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas.

#### Desarrollo Social

Con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población capitalina, en particular de los grupos sociales de escasos recursos, el Departamento del Distrito Federal llevó a cabo las siguientes acciones:

En lo que se refiere a los servicios de salud, se ejecutaron los programas permanentes de atención preventiva y curativa a través de consultas de medicina general, especializada y detección oportuna de enfermedades, así como servicios de urgencias y hospitalización; a fin de evitar la proliferación de enfermedades transmisibles entre la

población infantil se aplicaron 513 mil 141 dosis de vacunas a menores de 5 años.

Para mejorar la calidad de los servicios médicos, se dotó de mobiliario y equipo a unidades médico hospitalarias, se continuó proporcionando conservación y mantenimiento a inmuebles y a centros de salud que están a cargo de las Delegaciones del Distrito Federal.

Asimismo, se llevaron a cabo encuentros culturales, sociales y deportivos; así como talleres de terapia ocupacional, capacitación para el trabajo y cursos de educación básica. Además se distribuyeron raciones alimenticias a la población, se realizaron estudios socioeconómicos. Las delegaciones del D.F. atendieron adultos indigentes y menores desvalidos.

En cuanto a las actividades para impulsar la práctica del deporte el Distrito Federal, lleva a cabo eventos deportivos, recreativos y especiales dentro de los que destacan los juegos selectivos delegacionales y distritales en 31 distintas disciplinas.

A fin de proporcionar diversos servicios de orientación e información y establecer un vínculo de comunicación permanente con la ciudadanía en casos de emergencia, el Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) atiende un gran número de consultas sobre localización de personas extraviadas, detenidas o accidentadas en el D.F. y área metropolitana, localización de vehículos extraviados, accidentados o detenidos, sobre falta de servicio de

alumbrado público, fugas de agua, bacheo y desechos sólidos, así como se da orientación acerca de los programas y servicios que llevan acabo diversas dependencias gubernamentales.

### Desarrollo Urbano y Ecología

En el marco de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Director del Desarrollo Urbano del Distrito Federal que ordena los distintos usos del suelo, las reservas territoriales, y se orienta a mejorar el funcionamiento de las áreas urbanas y de conservación ecológica, se efectúan distintas acciones encaminadas a controlar el crecimiento urbano del Valle de México. A fin de contar con opciones que orienten la política de reordenamiento urbano se elaboran estudios y proyectos arquitectónicos de los cuales destacan los relativos a levantamientos topográficos de predios, minas y canteras autorizadas, así como los referentes a la revisión de límites territoriales entre el Distrito Federal y el Estado de México.

Con la participación de la ciudadanía y en coordinación con los diferentes instancias que la representan, durante el periodo de 1990 - 1994 se han establecido 42 Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), 21 en el área de conservación ecológica en 12 delegaciones, cuya superficie global representa el 3 por ciento del área total de la Ciudad de México.

Con el propósito de contribuir en la regulación y control del uso del suelo, se elaboran dictámenes de reordenamiento urbano y de servicios y, se expiden constancias y certificados de zonificación. Se otorgan licencias para todo tipo del suelo y lotificaciones privadas.

Para promover las inversiones que generen nuevos empleos se lleva a cabo el programa dirigido a fomentar la instalación de nuevas microindustrias, regularizar las ya existentes y apoyar a las que se encuentran en operación. En materia de simplificación administrativa se realizan estudios en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Salud para la revisión del formato de trámite de funcionamiento, presentación del inventario y/o cédula de operación anual de la microindustria; se concluyó la integración y sistematización del padrón de las empresas microindustriales ubicadas en el Distrito Federal.

Para enfrentar los diferentes problemas relacionados con la contaminación ambiental se da seguimiento a 41 medidas contenidas en el Programa Integral de Lucha Contra la Contaminación Ambiental (PICCA), instrumentado en octubre de 1990. Dentro del programa de "Verificación Vehicular" se revisan vehículos automotores en 809 centros autorizados, 17 macrocentros y 5 especializados, y se continua con el programa "Hoy no Circula" que retira de circulación a aproximadamente el 20 por ciento de automóviles de uso particular de lunes a viernes.

En coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente permanentemente se da seguimiento al Programa de Verificación Obligatoria de Emisiones Industriales a cargo de esa dependencia y se realizan inspecciones a diversos establecimientos relacionados con procesos de combustión, emisiones de ruido, vibraciones y descargas de aguas residuales.

En el campo de la investigación científica aplicada se elaboraron 28 estudios dirigidos al mejoramiento ambiental en el Valle de México, de los cuales 14 corresponden a la primera convocatoria pública del Comité de Proyectos y Estudios para la Recuperación Ambiental (COPERA), que a partir de 1993 funge como órgano asesor del Departamento del Distrito Federal para el análisis y evaluación técnica, financiera y normativa de los proyectos que pueden contribuir a resolver los problemas de contaminación.

Se mantienen 5 convenios en materia de mejoramiento ecológico destacándose el que se tiene con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para ejecutar el proyecto de Conservación Ecológica en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, efectuándose la plantación de 11 millones 829 mil árboles y acciones emergentes de riego para la conservación de aproximadamente 2 millones de plantas, debido a la escasez de lluvia. Sobresale también el convenio que se tiene con el Fondo de Cooperación Económica a Ultramar (OECS) del gobierno japonés para ejecutar el Proyecto de Reforestación Rural en el Valle de México y su área de

influencia, en el marco del cual la delegación Xochimilco construye el Centro para el Mejoramiento Ambiental, Social y Comunitario de San Luis Tlaxialtemalco, y se tiene prevista la convocatoria de la licitación internacional para la construcción del nuevo complejo de viveros en ese lugar.

Para el adecuado tratamiento de las aguas negras generadas por las actividades que se desarrollan en la ciudad, así como por precipitaciones pluviales, se operaran permanentemente las 164 estructuras que integran los sistemas de captación, conducción, bombeo y desalojo. Se operan 19 plantas de tratamiento de aguas residuales que producen 2.615 metros cúbicos por segundo de agua tratada, equivalente a 7.4 por ciento del total del agua potable distribuida, que se utiliza en el riego de áreas verdes y zonas agrícolas, llenado de lagos recreativos y canales, y en procesos industriales.

Con el fin de prevenir la contaminación que por desechos sólidos se recolectaron en el último año 153 mil 035 metros cúbicos a través del sistema de contenedores ubicados principalmente en hospitales, reclusorios, unidades habitacionales y museos, así como 669 mil 261 metros cúbicos de tiraderos clandestinos; por su parte las delegaciones del Distrito Federal recolectaron 5 millones 356 mil 216 toneladas de desechos sólidos. Se realizan trabajos de limpieza de la red vial principalmente el barrio manual y mecánico, retiro de propaganda, lavado de paso peatonales y vehiculares.

## Finanzas Públicas

La administración del periodo 1988-1994 se fijó como propósito sustentar el gobierno de la Ciudad de México partiendo de unas finanzas públicas sanas, sobre la base de una mejor administración tributaria y fiscal, y el ejercicio presupuestal con un amplio sentido social y de disciplina.

Para tal propósito se han llevado a cabo acciones concretas: El saneamiento financiero ha permitido que la mayor parte de los recursos con que cuenta el Departamento del Distrito Federal para satisfacer las necesidades de la ciudad, provengan del esfuerzo de los propios habitantes, y estos recursos se orienten fundamentalmente a fortalecer la infraestructura básica, a incrementar y mejorar la prestación de los servicios públicos y fomentar el desarrollo en un entorno de mayor justicia y equidad.

Conservar esta estructura requiere consolidar y asegurar la continuidad de las acciones, por ello se han instrumentado medidas dirigidas a reforzar el proceso de modernización del aparato tributario. En la Ley de Hacienda del Distrito Federal se incorporaron reglas específicas que norman el pago de contribuciones a plazos diferidos o en parcialidades, y para la devolución de pagos indebidos; se disminuyó la tasa aplicable al impuesto sobre adquisición de inmuebles la cual pasó de 4 por ciento en 1993 a 2 por ciento en 1994, se establecieron descuentos del 50 por ciento en la contribución de mejoras y en el pago de derechos por licencia de

construcción cuando la vivienda sea edificada por instituciones públicas, además de la exención del primer rubro por ampliaciones menores al 30 por ciento de la superficie construida; así como disminuciones en el pago de derechos por registro de la propiedad, cuando las operaciones respectivas se refieran a vivienda de interés social.

Para promover el cumplimiento de las obligaciones fiscales entre las personas y las empresas se ejecutan permanentemente acciones integradas al programa de "Cultura Fiscal" a través de los principales medios de comunicación masiva; la impresión y distribución de folletos, posters, mensajes en pantallas electrónicas; e información vía telefónica.

Las acciones realizadas han modificado la tendencia y composición de los ingresos del Sector DDF. Para 1994 la captación prevista es de 16 mil 380.4 millones de nuevos pesos, 5 por ciento más que entre 1993 y 194 por ciento respecto a 1988, en términos nominales, cumpliendo los objetivos del DDF. La proporción de los ingresos propios del Sector Central frente a las participaciones en impuestos federales ha ido creciendo, en 1988 representaban el 23 por ciento de los ingreso totales y para 1994 la proporción será de casi el 49 por ciento, en tanto que las participaciones han disminuido su aportación en el total de los ingresos, ya que en 1988 contribuían con el 48 por ciento, y ahora lo hacen con el 38 por ciento. En 1994 las contribuciones locales representan 43 centavos de cada peso de gasto frente

a los 25 centavos obtenidos en 1988. El endeudamiento que de 1988 a 1994 ha financiado en promedio menos del 2 por ciento de cada peso, se ha dirigido a apoyar obras como las del Metro y programas destinados a la regulación y prevención de la contaminación ambiental. En 1988 el 16 por ciento del gasto se cubría con subsidios federales, proporción que en este año significa apenas el 1 por ciento y se aplican a acciones de solidaridad social.

Para 1994 el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal considera un gasto de 16 mil 380.4 millones de nuevos pesos par la ejecución de 42 programas autorizados por la H. Cámara de Diputados, 14 de ellos considerados como prioritarios, monto que representa un incremento nominal de 5 por ciento en relación al presupuesto ejercido el años anterior y de 213 por ciento respecto a 1988. Los recursos asignados a los programas prioritarios absorben el 61 por ciento del gasto total y están destinados en orden de importancia a cubrir requerimientos como el servicio de transporte, seguridad pública, preservación ecológica y bienestar social, principalmente.

La ejecución de obras de infraestructura ha requerido mayores volúmenes de inversión pública. Para 1994 se prevé que el gasto de inversión crecerá casi por 7 por ciento, respecto a 1993, en comparación con el 3 por ciento del gasto corriente. Situación que confirma la tendencia observada en la estructura del gasto programable, en donde el gasto de inversión eleva su participación de un 36 por ciento en 1989,

a 38 por ciento en 1994. Las principales áreas en que se aplican inversiones públicas se refieren a la ampliación de la red del Metro, el incremento de la infraestructura para proporcionar los servicios de agua potable y drenaje, el reforzamiento de hospitales y escuelas, así como la construcción de vivienda, espacios educativos y vialidades.

El saneamiento financiero ha llevado a destinar menos del 2 por ciento del gasto total a cubrir los intereses y comisiones de la deuda pública, derivados del financiamiento obtenido para atender programas de corte ecológico y de transporte; y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

#### Justicia

El Departamento del Distrito Federal ha tenido como objetivo permanente proporcionar servicios de procuración e impartición de justicia en forma ágil y eficiente a los habitantes de la Ciudad de México, a través de la legítima defensa de sus derechos y la salvaguarda jurídica de sus intereses.

A fin de mejorar, reformó el artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso, lo que permitió ampliar la competencia de sus salas para conocer de la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal. Esta reforma coordinada con las modificaciones al Código Civil y la Ley de Responsabilidades, entre otras, permite ahora que los particulares demanden de manera directa al Gobierno por los daños y perjuicios que sufren por actos ilícitos y dolosos,

de parte de funcionarios públicos, en detrimento de su patrimonio.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal contribuye a mantener el Estado de derecho al resolver por la vía de la legalidad las posibles controversias surgidas entre los habitantes del Distrito Federal. Para alcanzar sus objetivos y garantizar la continuidad y calidad en la presentación del servicio de impartición de justicia modificó la competencia de 10 juzgados del Arrendamiento Inmobiliario y uno de Inmatriculación Judicial para transformarlos en 11 juzgados del Arrendamiento Inmobiliario y uno de Inmatriculación Judicial para transformarlos en 11 Juzgados Civiles de primer instancia. Con ello las judicaturas de primera instancia quedan conformadas por 49 juzgados Civiles, 30 del Arrendamiento Inmobiliario, 40 Familiares, 66 Penales, 4 de Inmatriculación Judicial y 2 Concursales.

A efecto de actualizar la legislación penal del Distrito Federal que permita a las autoridades mayor agilidad en la lucha contra la delincuencia organizada, especialmente en las acciones de narcotráfico en sus diversas fases de producción, distribución y consumo, se efectuaron 105 reformas a diversos artículos del Código Penal del DF y se modificaron las denominaciones del capítulo segundo y cuarto del título tercero del libro primero, capítulo primero del título séptimo del libro segundo, capítulo primero del título décimo noveno del libro segundo de dicho Código.

El Tribunal Superior de Justicia del DF se atienden asuntos en primera instancia del orden penal, civil, arrendamiento inmobiliario, familiar, concursal y de inmatriculación judicial; en segunda instancia la competencia de los juzgados de paz, que se encargan de diligencias iniciales y posteriores de consignaciones dictadas por los jueces de las materias penal, civil, arrendamiento inmobiliario, familiar, concursal y de inmatriculación judicial.

En el ámbito de la procuración de justicia se llevaron a cabo reformas al Código de Procedimientos Penales del orden común, entre ellas las que ratifican al Ministerio Público como representante de la sociedad que tiene la atribución de encabezar la investigación de los ilícitos y se definió que el sistema de auxilio a la víctima del delito dependerá de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Adicionalmente se especificaron las atribuciones y la forma de proceder del agente del Ministerio Público adscrito a juzgados y del juez en relación a las diligencias practicadas para el esclarecimiento de las averiguaciones previas, al libramiento de órdenes de aprehensión, detención o comparecencia del inculcado, a la admisibilidad de la confesión, a la inspección o reconstrucción de los hechos, a la aportación de evidencias mediante testigos, a la forma y tiempos para dictar un auto de término constitucional o de sujeción a proceso, así como la libertad por falta de elementos para procesar la retención de los sentenciados.

Por lo que respecta a la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura que tiene aplicación en el Distrito Federal en materia del fuero común se establece que los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos, tales como: la orientación y asistencia a la población con la finalidad de vigilar la observancia de las garantías individuales de aquellas personas involucradas en la comisión de algún ilícito penal; la organización de cursos de capacitación de su personal para aumentar el respeto de los derechos humanos y la profesionalización de sus cuerpos policiales, así como de los servidores públicos que participen en la custodia y tratamiento de toda persona sometida a detención, arresto o prisión. Esta Ley especifica que comete el delito de tortura el servidor público que con motivo de sus atribuciones, infrinja a una persona dolores o sufrimiento físico o psíquicos graves, con el fin de obtener del torturado o de un tercero información o una confesión, o castigarla por un delito cometido o de sospecha; asimismo, se especifica que no se considera como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales que sean inherentes o incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad.

Por otra parte, derivado de la expedición de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal se definió el Programa de Seguridad Pública que contiene cuatro directrices

fundamentales para el abatimiento de la impunidad y la disminución del índice delictivo:

- a) Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública, ampliar y fortalecer la capacidad preventiva en la comisión de delitos y de protección ciudadana, aumentar el número de policías y de agentes del Ministerio Público e intensificar los procedimientos científicos y tecnológicos en las investigaciones criminológicas;
- b) Acrecentar la respuesta institucional en casos de siniestros y desastres;
- c) Fomentar la participación y colaboración ciudadana en la prevención de actos delictivos;
- d) Ampliar los niveles de seguridad jurídica de la población y promover la permanente revisión y actualización de las disposiciones legislativas y reglamentarias.

Dentro de estas cuatro líneas estratégicas se contemplan 39 acciones que se desglosan en 165 metas operativas.

En materia de reestructuración orgánico-funcional la Procuraduría General de Justicia del DF inició la operación de la Fiscalía Especial del Ministerio Público Concertador, la cual promueve los sistemas conciliatorios en materia de procuración de justicia de aquellos delitos que exijan como requisito de procedibilidad la querrela de la parte ofendida, por lo que a través de esta nueva instancia el Ministerio Público interviene en las controversias que se susciten cuando las partes involucradas se sometan a este nuevo tratamiento que evita que se inicien procedimientos complejos

cuando se cometan delitos simples perseguidos por querrela y satisfaciendo la reparación del daño cuando proceda.

Se promovió la creación de la Unidad Especializada de Atención y Orientación Legal a Víctimas de Delito, la cual proporciona orientación y asesoría legal a las víctimas de los ilícitos y/o a sus familiares, además realiza el seguimiento de los asuntos que se tramitan en las unidades administrativas que integran la institución y vigila que en todos se procure la indemnización del daño material y moral causado, incluyendo los gastos originados con motivo de la conducta ilícita cometida.

Por su parte, la Policía Judicial como órgano auxiliar del Ministerio Público se reestructuró y modernizó. Asimismo, se adecuaron los métodos de trabajo con el propósito de que los agentes de la Policía Judicial se sujeten a los sistemas de control y evaluación para que sus actividades se lleven a cabo con transparencia. Se reorganizaron las rutas de patrullaje, se establecieron operativos en áreas de mayor densidad de población y en las zonas suburbanas de la ciudad, de acuerdo a la información del índice delictivo sistematizada por las delegaciones regionales de la PGJDF.

#### Abasto y Distribución

Con el propósito de regular el abasto y distribución de productos básicos en adecuadas condiciones de calidad y precio, entre la población de escasos recursos de la Ciudad de México, así como para modernizar la infraestructura

operativa de los mercados públicos se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Con relación a la infraestructura comercial, se impulsó la modernización operativa y comercial de mercados públicos mediante la promoción de esquemas de autoadministración y mercados en condominio. Asimismo, se llevó a cabo la modernización física de 200 ubicaciones de tianguis de aproximadamente 400 colonias en 13 Delegaciones.

Con la participación de las Delegaciones Políticas se logró concertar 15 convenios para evitar el intermediarismo y facilitar la comercialización directa, así como otros 14 convenios de coordinación con productores de los estados de Sinaloa, Veracruz, Zacatecas, México y Querétaro para la comercialización de mango, zanahoria, piña y cárnicos, entre otros.

A través de la concertación con diversas asociaciones de tianguistas se llevan a cabo jornadas de abaratamiento en las que se ofertan productos básicos, cárnicos, abarroses, pescado y hortifrutícolas de buena calidad y bajo precio.

Actualmente el Departamento del Distrito Federal opera una infraestructura comercial de 318 mercados públicos y la Central de Abasto en la que se comercializa un promedio de 20 mil toneladas de hortifrutícolas y 4 mil toneladas de abarroses.

Mediante el Programa Inmediato de Mejoramiento del Comercio Popular se tiene en proceso la incorporación a un esquema formal de 10,000 comerciantes que desarrollaban sus

actividades en distintas vialidades del Centro Histórico, reubicando de manera definitiva a 6 mil 953 comerciantes en 24 plazas y los restantes en forma provisional en sitios que no afectan en gran medida las actividades del centro de la Ciudad.

#### Acciones Administrativas

La Coordinación Ejecutiva de Desarrollo Organizacional, adscrita a la Oficialía Mayor, continuó con el programa de reestructuración administrativa a través del estudio y envió de 41 proyectos de modificación de estructuras orgánicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su dictamen. De éstos, la Secretaría dictaminó 20, de los cuales 17 resultaron favorables permitiendo la creación de la Comisión de Aguas y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; de los Institutos Técnicos de Formación Policial en la Secretaría General de Protección y Vialidad y de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como la creación de la Coordinación General para la Prevención y Control de la Contaminación; asimismo, se autorizó la incorporación del órgano interno de control para los reclusorios; el redimensionamiento de Industrial de Abastos y de COVITUR; y el fortalecimiento de las contralorías internas en: COMISA, la Dirección General de Ecología, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el FICAPRO, el FIVIDESU, SOCICULTUR y SERVIMET. Los 3 proyectos restantes fueron considerados improcedentes.

Con la participación de 49 áreas distintas, para 1994, se integró un programa de Simplificación Administrativa que se registró ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conformado por 93 acciones de las cuales 21 se clasificaron como de alto impacto social; 45 de mejoramiento de funciones sustantivas y 27 de eficiencia de la administración interna del Sector. Se concluyeron acciones cuyos resultados más significativos son las acciones de desconcentración de la Tesorería a las Administraciones Tributarias Locales, la introducción del equipo de cómputo de la oficina central del Registro Civil, la instrumentación del sistema integral de informática registral en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, la atención mediante módulos y unidades móviles para la regularización de la tenencia de la tierra y el diseño, instrumentación y consolidación de un programa de cómputo para el manejo de información de los predios en sus aspectos legal, técnico y administrativo en la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Dentro del proceso de desconcentración administrativa de la Tesorería del Distrito Federal a las Administraciones Tributarias Locales, se elaboró un manual de procedimientos para la aplicación de movimientos al archivo catastral y apoyar la función de actualización de los padrones de contribuyentes de agua y predial; así mismo se desconcentró a las Administraciones Tributarias Locales el pago de

solicitudes de devoluciones, evitando que el contribuyente se desplace a las oficinas centrales.

Además, en las 16 Delegaciones del DDF se llevó a cabo la instalación de la Ventanilla Unica, la cual tiene como objetivo eliminar la existencia de diversas instancias que atendían de manera parcial los requerimientos ciudadanos para la obtención de documentos, de esta manera se pretende disminuir el tiempo de atención y resolución de trámites, tales como: obtención de licencias de construcción, constancias de uso de suelo, alineamientos, números oficiales, licencias de funcionamiento de giros comerciales, permisos y revalidaciones, entre otros.

Por su parte, la Comisión de Aguas diseño y formuló un programa general para el suministro, medición y recaudación del servicio público de agua potable, así como para conservar la infraestructura hidráulica con que se cuenta.

En el marco del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, el Departamento del Distrito Federal en su carácter de coordinador sectorial promovió diversas acciones de racionalidad, productividad y de eficiencia de los sistemas administrativos y operativos para ofrecer mejores servicios y atender con eficiencia las necesidades prioritarias de la población capitalina.

El Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano concretó la acción de simplificación administrativa denominada "Metodología Computarizada para Proporcionar Información del Trámite Sobre el Otorgamiento de Créditos".

Respecto al Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular, el proceso de redimensionamiento de su estructura orgánica fue cancelado, en virtud de que su órgano de gobierno le autorizó asumir la recuperación de las carteras de vivienda del FIVIDESU, y del Fideicomiso Casa Propia; asimismo, por acuerdo de su órgano de gobierno se convirtió en FIDERE II, modificándose su contrato constitutivo.

Autotrasportes Urbanos de Pasajeros R-100 conforme a su programa de modernización continuó con el proceso de racionalización de estructuras y saneamiento financiero, destacándose en este último caso las medidas adoptadas para la reducción de su gasto de operación y el incremento de sus ingresos propios, lo cual permitió reducir las aportaciones del DDF sin afectar la operación del organismo. Asimismo, llevó a cabo la automatización de la evaluación del servicio de rutas con mayor incidencia de quejas, y del sistema de información sobre el control y desarrollo del servicio; realizó la sistematización del control a nivel central de almacenes modulares y avanzó en el programa de modernización de rutas, que comprende la incorporación de nuevas unidades, así como las reconstrucción y remozamiento de otras. Sin embargo para 1995 se declaró legalmente en quiebra a Ruta 100 por supuestos fraudes y abuso de confianza de los dirigentes sindicales, saliendo a la luz pública informaciones en los medios de comunicación que hacían suponer un contubernio entre autoridades y sindicato para desviar recursos,

llegándose a hablar incluso, de que parte de estos se destinaban al Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, sin que hasta mayo de 1995 se confirmara o desmintiera tal información.

Por su parte, al Sistema de Transporte Colectivo (METRO) le fue autorizada la reestructuración orgánica funcional y operativa del sistema de talleres y la de la Gerencia de Recursos Materiales con objeto de lograr el abastecimiento oportuno y adecuado de los materiales necesarios, a la vez que se garantizó la disponibilidad de trenes para una mejor operación y seguridad; asimismo, con la finalidad de llevar a cabo la operación de la línea 8 fue autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la creación de 1 mil 305 plazas y se prevé adquirir 174 carros para mejorar la operación de la línea "A".

Por su importancia en pro de la defensa de los derechos humanos destaca la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, organismo descentralizado con personalidad jurídica propia; donde la Coordinación Sectorial provee únicamente los recursos financieros, a fin de no interferir sus actividades sustantivas y respetar su autonomía.

Con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos que se prestan a la población del Distrito Federal, se efectuaron acciones para modernizar y simplificar los procedimientos relativos a la administración y desarrollo de personal, mediante la participación de las unidades

administrativas del Sector y el diálogo y concertación con las representaciones sindicales que agrupan a los trabajadores.

En relación con el suministro de los recursos materiales y servicios generales que requieren las entidades y órganos del Sector Departamento del Distrito Federal, las acciones realizadas se encaminaron a establecer las políticas y normas de racionalización, programación y desconcentración de las adquisiciones, almacenes, inventarios y servicios.

## CAPITULO 5

### PARTICIPACION POLITICA DE LOS CIUDADANOS

#### 5.1.- ORGANOS DE COLABORACION VECINAL Y CIUDADANA<sup>23</sup>

La participación ciudadana tiene por objeto la integración, organización y funcionamiento de los órganos de representación vecinal en el Distrito Federal, que canalicen y concilien la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad de México.

La participación de los habitantes y los ciudadanos del Distrito Federal se debe realizar a través de:

a) Los Consejos de Ciudadanos, 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 Delegaciones determinan el propio Estatuto de Gobierno y las leyes; y

b) La instancia pública, difusión, colaboración ciudadana, consulta vecinal, de quejas y denuncias y recorridos periódicos de los Delegados.

---

<sup>23</sup> Lev Orgánica de la Administración Pública Federal  
México, Ed. Porrúa, 1994

## 5.2.- CONSEJEROS CIUDADANOS

Los Consejeros de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y participación ciudadana, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. A su vez las instancias de participación ciudadana son formas directas de canalización de demandas, propuestas e inconformidades de la comunidad así como de información relativa a las medidas tendientes a satisfacer las necesidades de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal y de intervención en la búsqueda de dichas medidas.

Las instancias y órganos de participación ciudadana establecidos, tienen como fines:

Propiciar la colaboración e integración ciudadana en tareas y responsabilidades de carácter colectivo;

Procurar una mayor participación de los habitantes en las Delegaciones, de conformidad con los programas;

Garantizar la representación de la comunidad ante las autoridades delegacionales de la administración pública del Distrito Federal; y

Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México;

Es derecho de los ciudadanos y de los habitantes del Distrito Federal participar en los asuntos públicos de la Ciudad de México, conforme a las siguientes instancias de participación ciudadana:

1. Audiencia Pública;
2. Difusión Pública;
3. Colaboración Ciudadana;
4. Consulta Vecinal;
5. Quejas y Denuncias; y
6. Recorridos Periódicos del Delegado.

1.- La audiencia pública es la instancia de participación ciudadana a través de la cual, los habitantes del Distrito Federal podrán proponer al titular de la Delegación en que residen la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos. La audiencia pública será convocada por el titular de la Delegación respectiva, por lo menos dos veces al mes, se debe procurar cuando menos una audiencia pública en cada área vecinal considerando sus colonias, barrios o unidades habitacionales.

2.- La difusión pública es la instancia de participación ciudadana a través de la cual la Delegación comunicará a los habitantes de la misma, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las instancias de quejas y denuncias de la propia

Delegación. En la difusión participarán los Consejos Ciudadanos, a fin de lograr una mayor eficaz cobertura.

3.- La difusión se hará a través de los medios informativos idóneos que garanticen a los habitantes de la Delegación el conocimiento de la materia objeto de la misma. En todo caso se informará de la realización de actos, obras o servicios públicos en una zona determinada, que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades de los vecinos de la misma.

4.- A través de la consulta vecinal los habitantes de las Delegaciones deben emitir opiniones, formular propuestas para la solución de problemas del lugar en que residen o plantear las necesidades e intereses de quienes residen ahí. Las consultas vecinales que realice el Delegado se deben dirigir a los habitantes de una o varias zonas de la misma Delegación, a los sectores industrial, comercial y de prestación de servicios que concurren en la demarcación. Por su parte la consulta que realicen los Consejos Ciudadanos serán dirigidas además a las agrupaciones vecinales que tengan representación vecinal.

5.- Los habitantes podrán presentar quejas o denuncias relativas a la prestación de servicios públicos o a la irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la propia Delegación. Las quejas y denuncias podrán presentarse en forma personal o mediante escrito que se depositara en los buzones que al efecto se coloquen en la Delegación y en diversos puntos de la misma. En caso de que

el asunto planteado no sea de la competencia de la Delegación el denunciante deberá ser informado del trámite a realizar y de la autoridad a la que deberá acudir en su caso.

6.- La Delegación deberá realizar supervisiones periódicas para procurar prevenir la incidencia de quejas y denuncias relacionadas con la eficacia y regularidad de la prestación de servicios públicos y al público o con los avances en la ejecución de obras.

Los Delegados deben realizar recorridos periódicos dentro de sus demarcaciones, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. Dando a conocer al Consejo de Ciudadanos y a los representantes electos en los procesos electorales federales para que puedan designar a las personas que acompañaran al Delegado.

En los recorridos que se realicen, los habitantes podrán exponer al Delegado en forma verbal o escrita, la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos y el estado de obras e instalaciones del lugar y en su caso podrán plantear alternativas de solución.

En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal se integrará como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana un Consejo Ciudadano, que será elegido por votación directa, que tendrá injerencia en la supervisión, evaluación y consulta o aprobación de Programas de la Administración Pública del Distrito Federal. Como

requisitos para ser miembro de dicho Consejo Ciudadano es necesario:

1. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;
2. Residir en el área vecinal de que se trate de la Delegación correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección;
3. No haber sido condenado por delito intencional alguno; y
4. No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la Delegación correspondiente.

Los Consejos Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años, el último sábado del mes de junio y se instalarán el segundo domingo del mes de agosto. El número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación, se determinará de acuerdo a las siguientes reglas:

Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la Delegación habrá 15 Consejeros

Por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad anterior, habrá un Consejero; y

En todo caso, a cada Delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros.

La configuración de las áreas vecinales de cada Delegación será determinada por el Comité Central de la

Comisión de Integración de la Representación Vecinal, de acuerdo con las bases del convenio que al efecto celebre con el Instituto Federal Electoral, y se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar el 15 de febrero del año correspondiente al procedimiento de elección de Consejeros Ciudadanos. Las áreas vecinales se identificarán en cada Delegación en forma numérica ascendente.

La elección de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, estará a cargo de un órgano autónomo de carácter temporal que se denominará Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos, que funcionará con un Comité Central y un Comité para cada Delegación del Distrito Federal.

En el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente, se determinará la asignación presupuestal para el proceso de elección de Consejeros Ciudadanos que será ejercido por el Comité Central, el cual esta integrado por:

Seis ciudadanos designados por el Jefe del Distrito Federal a propuesta que le presente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con voz y voto. La propuesta será por el doble del número de miembros a designar y requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

Cuatro miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dos de la fracción mayoritaria y dos de la primera y segunda minorías de los partidos políticos que concurren a dicha Asamblea de Representantes, con voz y voto;

y un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto.

Por su parte el Comité Delegacional se integrará por seis ciudadanos con voz y voto, designados por el Comité Central. Un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto.

El Comité Central y los Comités Delegacionales designarán un secretario técnico que los auxiliará en el desempeño de las funciones administrativas, jurídicas y de capacitación y organización. Los miembros del Comité Central deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos y civiles; ser originario o vecino del Distrito Federal; no haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato, en los tres años anteriores al de la designación; no haber desempeñado la función de Consejero Ciudadano en alguna Delegación del Distrito Federal, ni haber sido postulado como candidato en los tres años anteriores al de la designación y gozar de buena reputación y prestigio público además de no haber sido condenado por delito intencional.

Los ciudadanos designados nombrarán de entre ellos al Coordinador General. El Comité Central se instalará en la segunda semana del mes de enero del año de la elección y será presidido por el Coordinador General.

El Comité Central sesionará en forma ordinaria cuando menos una vez al mes hasta que concluya el proceso de elección de Consejeros Ciudadanos y en forma extraordinaria a

convocatoria del Presidente. La última sección que llevará a cabo será el último domingo del mes de julio en la cual su Presidente informará del desarrollo del proceso de elección de los Consejeros Ciudadanos y las resoluciones emitidas respecto a las impugnaciones que se hubieran presentado.

Dentro de las funciones que debe de tener el Comité Central están:

- I. La de coordinar la actuación de los Comités Delegacionales;
- II. Celebrar los convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- III. Determinar el número y configuración de las áreas vecinales a más tardar en la primera semana del mes de febrero del año de la elección, de conformidad con los convenios establecidos;
- IV. Designar en el mes de abril del año de la elección a los ciudadanos que habrán de integrar los Comités Delegacionales;
- V. Vigilar la instalación de los Comités Delegacionales y establecer los criterios generales de actuación de éstos;
- VI. Publicar la integración de los comités delegacionales en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en cuando menos uno de los diarios de mayor circulación de la Ciudad de México;
- VII. Determinar las características de las papeletas y del material que habrán de utilizarse en la votación;

VIII. Resolver las rectificaciones que soliciten los partidos políticos respecto de los acuerdos del propio comité;

IX. Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a Consejeros Ciudadanos;

X. Resolver las reconsideraciones que soliciten los partidos políticos respecto de los acuerdos de los comités delegacionales; y

XI. Las demás que le confiera esta ley.

Por su parte el secretariado técnico tendrá las siguientes funciones:

I. Administrar la asignaciones presupuestales y someter a la aprobación del Comité Central el número y configuración de las áreas delegacionales;

II. Someter a la aprobación del Comité Central la designación de los ciudadanos que habrán de integrar los Comités Delegacionales;

III. Elaborar los proyectos de resolución de las rectificaciones y reconsideraciones que soliciten los partidos políticos;

IV. En general, el elaborar los proyectos de acuerdos que deban someterse a la aprobación del Comité Central, relativos a la elección de Consejeros Ciudadanos y las demás que le confiera esta ley.

Otra de las atribuciones del Comité Central será de promover la celebración de convenios de colaboración con el

Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En la cual se podrá plantear la elaboración de información y documentación cartográfica para la división de cada Delegación en áreas vecinales, en donde el IFE pueda coadyuvar con sus estructuras operativas a buscar en lo posible la determinación del número de áreas vecinales que correspondan a cada estructura distrital.

Además coordinarse en la elaboración de la documentación electoral para elección de Consejeros Ciudadanos y el procedimiento de insculación de ciudadanos para la integración de las mesas receptoras de la votación. Así como los mecanismos de capacitación ciudadana para la recepción, escrutinio y cómputo de los votos y la utilización del padrón electoral de la credencial para votar con fotografía y de la lista nominal de electores empleados en el proceso electoral federal.

De conformidad con los convenios que se suscriban, se acordará con el IFE la demás información, documentos y apoyos necesarios para la celebración de los procesos de elección. Todos los convenios serán suscritos por el Presidente del Comité Central.

Los ciudadanos que integren los Comités Delegacionales nombrarán de entre ellos a un Coordinador General y a un Secretario General. Los Comités Delegacionales se instalarán en la segunda semana del mes de febrero del año de la elección y serán presididos por el Coordinador General y

sesionarán cuando menos una vez al mes hasta el primer domingo del mes de agosto del año de la elección en donde su presidente informará del desarrollo del proceso de elección de los Consejeros Ciudadanos y las resoluciones emitidas respecto a las impugnaciones que se hubieran presentado.

Los Comités Delegacionales tendrán las siguientes funciones:

Vigilar la observancia de los acuerdos del Comité Central y organizar el proceso de votación en la Delegación que les corresponda para la elección de Consejeros Ciudadanos.

Determinar la ubicación de las mesas receptoras de la votación y designar a sus miembros. Los ciudadanos designados estarán obligados a desempeñar gratuitamente las funciones que conforme a la esta ley se determinan para las mesas receptoras de la votación.

Registrar las fórmulas de candidatos que presenten los partidos políticos en la Delegación que les corresponda, así como a los representantes de los partidos políticos ante las mesas receptoras de votación.

Expedir la identificación de los candidatos a Consejeros Ciudadanos. Hacer la declaración de validez y expedir el certificado de elección a la fórmula que haya resultado triunfadora.

El Secretario Técnico de los Comités Delegacionales tendrá las siguientes funciones:

Someter a la aprobación de los Comités Delegacionales la ubicación de las mesas receptoras de la votación, así como a la aprobación de la integración de las mesas receptoras de la votación.

Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas receptoras de votación.

Recibir la solicitud de registro de las fórmulas de candidatos que presenten partidos políticos, como la de los representantes de los partidos políticos ante las mesas receptoras de la votación.

Elaborar los proyectos de acuerdos que deban someterse a la aprobación del Comité Delegacional, relativos a la elección de Consejeros Ciudadanos y las demás que le confiera la ley.

Resolver las rectificaciones que soliciten los partidos políticos respecto de los acuerdos del propio comité y las demás que le confiera la ley.

Los Consejos Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal postulen los partidos políticos con registro nacional. Cada fórmula se registrara durante la tercera semana de mayo del año de la elección ante el Comité Delegacional correspondiente y estas serán publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar la tercera semana del mes de mayo del año de la elección.

La promoción de las candidaturas registradas podrán realizarse a partir del siguiente día del registro de la

fórmula de candidatos y concluirá cinco días antes del día de la elección. La campaña podrá realizarse, dentro del área vecinal correspondiente en actos en lugares o espacios públicos con el debido aviso a la Delegación para que tome las medidas conducentes. En la realización y desarrollo de dichos actos no se podrán obstruir vías primarias, ni perturbar el orden y la tranquilidad pública, ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los vecinos.

Los candidatos podrán realizar visitas a los domicilios de los vecinos de la Delegación, con la anuencia de los mismos. En este caso, deberán portar y exhibir la identificación que les proporcione el Comité Delegacional respectivo que los acredite como candidatos.

Para la fijación de propaganda por cualquier medio debe sujetarse a las siguientes reglas:

Tratándose de inmuebles o vehículos privados, los partidos políticos solicitarán la anuencia de su propietario.

En elementos del equipamiento urbano no podrá adherirse ni pintarse, sólo podrá suspenderse siempre que no se atente contra la naturaleza de los mismos ni se impida su uso o destino.

La Delegación podrá retirar u ordenar el retiro de la propaganda que contravenga lo establecido.

Dentro de los cinco días anteriores al de la elección los partidos políticos deberán retirar toda la propaganda que hayan utilizado para la promoción de sus candidatos. Transcurrido este término, la Delegación Correspondiente procederá al retiro de la misma con cargo al Partido Político de que se trate.

Las boletas e implementos que se utilizarán en la recepción de la votación deberán estar impresos con los nombres de los candidatos por fórmula y el emblema del partido político nacional que los postula a más tardar en la primera semana del mes de junio del año de la elección.

El acta de recepción de la votación debe contener los espacios necesarios para anotar los nombres de los integrantes de la mesa receptora de la votación, la hora de instalación de la mesa receptora, la hora del cierre de esta, los nombres de los representantes de los partidos políticos acreditados ante la mesa receptora de la votación y el número de votos emitidos para cada fórmula o partido político.

Las boletas que se utilizarán en la votación se entregarán a los Comités Delegacionales durante la tercera semana del mes de junio del año de la elección. Durante los tres días anteriores a la votación, el Comité Delegacional hará entrega a los jefes de las mesas receptoras del voto de:

- El número de boletas correspondientes al número de ciudadanos por área vecinal.
- Lista nominal de electores.
- El líquido indeleble.
- Una urna transparente.
- La mampara o elemento modular que garantice el secreto y la libertad del voto.
- El acta de votación.
- El cartel para la publicación de resultados.
- El cartel de identificación de la mesa receptora a la votación
- El material de escritorio necesario.

Con base en el padrón electoral se insaculará al 20% de los ciudadanos que integren las áreas vecinales, a los que les será impartido un curso de capacitación para integrar las mesas receptoras de la votación, el cual será impartido por el secretariado técnico de los Comités Delegacionales, a partir del 15 de abril y hasta el 5 de mayo del año de la elección. Siendo el Comité Delegacional quien determine mediante una evaluación a los ciudadanos capacitados para integrar las mesas receptoras de la votación, que se integrarán con un jefe de mesa y tres vocales, propietarios y suplentes.

Durante el 15 de abril y el 5 de mayo del año de la elección, el secretariado técnico de los Comités Delegacionales recorrerán las áreas vecinales para localizar

los lugares que sean aptos para la ubicación de las mesas receptoras de la votación, los que se determinarán por dichos comités a mas tardar el 10 de mayo y se publicarán el 15 de mayo del año de la elección.

Para la instalación de las mesas receptoras de la votación se preferirán las escuelas públicas y aquéllos inmuebles privados cuyas dimensiones garanticen la libertad y el secreto del voto. En ningún caso podrán instalarse las mesas receptoras de la votación en centros fabriles, oficinas públicas, establecimientos mercantiles en que se expendan bebidas alcohólicas, ni en los domicilios de los candidatos registrados o sedes de los partidos políticos.

La votación se llevara a cabo el último sábado del mes de junio de las 8:00 hrs. a las 15:00 hrs. las mesas receptoras se instalarán ante los representantes acreditados de los partidos políticos que estuvieren presentes. En caso de que al momento de la instalación no estuviere presente algún propietario, entrará en funciones el suplente respectivo. Si no estuviese presente el Jefe de Mesa o su suplente, tomará su lugar cualquiera de los vocales que se encuentre presente previo acuerdo. El jefe de Mesa en funciones designará, de entre los ciudadanos que se encuentren formados para emitir su voto, a quien se integrará a la mesa receptora del voto. Anotándose la sustitución en el acta de votación. En ningún caso los representantes acreditados de los partidos políticos formarán parte de la mesa receptora de la votación.

Los electores votarán en el orden que se encuentren formados. El vocal que designe el Jefe de Mesa recibirá la credencial para votar con fotografía y verificará que el ciudadano se encuentre inscrito en la lista nominal; el Jefe de Mesa entregará al ciudadano la boleta de votación la cual será marcada por el ciudadano en la mampara o elemento modular por cuya fórmula de candidatos emite su voto. Se depositará la boleta de votación en la urna y el vocal que la tenga bajo su resguardo le impregnará en el dedo pulgar el líquido indeleble y por último el Jefe de Mesa devolverá la credencial al ciudadano y se anotará la palabra "voto" en la lista nominal.

Las personas que asistan a votar bajo el influjo de bebidas alcohólicas o estupefacientes, así como las personas portadoras de armas, enmascaradas o que porten propaganda de algún candidato o partido político no podrán votar.

Durante la recepción de la votación, los representantes acreditados de los partidos políticos sólo podrán hacer observaciones o peticiones al Jefe de Mesa.

La votación concluirá a las 15:00 hrs. aunque podrán terminar antes si ya han votado todos los ciudadanos inscritos en la lista nominal o después si aún hay electores formados para emitir su voto, en cuyo caso se dará por concluida cuando éstos hayan votado. En el acta de la votación se señalará la hora en que haya concluido.

Al término de la votación la mesa receptora procederá al conteo de los votos:

Se contarán las boletas sobrantes y se inutilizarán con dos rayas diagonales.

En la lista nominal se contarán los ciudadanos los ciudadanos que emitieron su voto.

Se vaciará la urna y se hará la separación de:

- a) Votos emitidos en favor de cada una de las fórmulas; y
- b) Votos nulos

Los resultado de cada una de las operaciones se anotarán en la documentación auxiliar con que cuenten las mesas receptoras de la votación y solamente al disponer de todos los datos se transcribirán en el acta de votación.

El acta de la votación deberá ser firmada por los integrantes de la mesa receptora de la votación y por los representantes acreditados de los partidos políticos que se encuentren presentes a efecto de que les sea entregada copia de la misma, dichos representantes podrán firmar bajo protesta.

Concluido lo anterior el jefe de la mesa integrará el expediente de la votación de la siguiente forma:

I Introducirá los votos extraídos de la urna en un sobre que se identificará con la leyenda "Votos extraídos de la Urna", anotando la cantidad respectiva.

II Introducirá las boletas sobrantes e inutilizadas en un sobre que se identificará con la leyenda "Boletas Sobrantes", anotando la cantidad respectiva.

III Introducirá la primera copia del acta de la votación en un sobre que se identificará con la leyenda "Primer Copia del Acta de Votación para el Comité Delegacional", dicho sobre se pegará en el exterior del expediente de la mesa,  
y

IV Introducirá en el expediente de la votación los sobres de votos extraídos de la urna y de boletas sobrantes, la lista nominal, el original del acta de votación y las copias sobrantes de la misma.

Los resultados de la votación se publicarán en el exterior del inmueble en que se haya instalado la mesa receptora, firmando dicha publicación los integrantes de la misma y los representantes de los partidos políticos que quieran hacerlo.

El expediente de la votación será entregado por el Jefe de la mesa al Comité Delegacional y podrá ser acompañado por los representantes acreditados de los partidos políticos. Al recibir los expedientes de la votación el Comité extraerá la primera copia del acta de la votación y serán leídos en voz alta los resultados consignados en ésta. Anotándose por área vecinal los resultados en las forma que se dispongan para su efecto; considerándose no definitivos dichos resultados y

deberán publicarse en el exterior de la sede del comité delegacional.

El Comité Delegacional se reunirá el tercer día siguiente al de la votación para realizar la suma de los resultados de las actas de las mesas receptoras de cada área vecinal, formular la declaración de validez de las votaciones y realizar la entrega de certificados de elección respectivos.

La declaración de validez y la entrega de los certificados de elección se hará en forma sucesiva para cada una de las áreas vecinales, en el orden numérico que les haya sido asignado en la publicación de las mismas. El Presidente del Comité Delegacional leerá en voz alta el original del acta de la votación y los compararán con los resultados que aparecen en la copia del acta de votación que el tiene y en caso de que no coincidan los resultados se realizará el conteo de los votos emitidos que se encuentran en el expediente de la votación, de igual forma se procederá cuando no obre en poder del Presidente copia de dicha acta. En ambos casos se levantará acta del conteo realizado, la que será firmada por los miembros del Comité Delegacional y los representantes de los partidos políticos.

El resultado definitivo de cada área vecinal se anotará en el acta que se levante para cada una de ellas. Las actas se identificarán con el número que corresponda al área vecinal que se trate y se señalará la Delegación correspondiente.

Concluido el cotejo el Presidente declarará la validez de las votaciones y entregará el certificado de elección correspondiente, con la siguiente fórmula: "(Nombre) Presidente (del comité delegacional) declaro válida la elección de Consejeros Ciudadanos en el área vecinal (número) de la Delegación (la que corresponda) y en consecuencia se hace la entrega del Certificado de Elección a los ciudadanos (nombres), candidatos propietarios y suplentes del Partido (el que corresponda), fórmula que obtuvo la mayoría de votos según se desprende del acta de votación por área vecinal (número) levantada el día".

Como órgano técnico de decisión definitiva de los resultados de las elecciones de Consejeros Ciudadanos se crea la Comisión de Apelación con carácter temporal, integrada por nueve licenciados en Derecho, designados por el Jefe del Distrito Federal a propuesta de que por el doble del número de miembros a designar le formule la Asamblea de Representantes del D.F. aprobada por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

La Comisión de Apelación se instalará a más tardar en la primera semana del mes de junio del año de la elección y clausurará sus trabajos en la última semana del mes de julio. El Presidente será electo por los ciudadanos designados, de entre ellos mismos.

Los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el desarrollo de las funciones de la Comisión de Apelación serán aportados por el Jefe del Distrito Federal,

siendo acordada con el Comité Central la cantidad que como apoyo económico para el dicho efecto se deberá otorgar a sus miembros.

Las impugnaciones que presenten los partidos políticos por causas que afecten la votación recibida en una mesa receptora de la votación, serán resueltas por la Comisión de Apelación. La apelación se presentará dentro de los tres días siguientes a aquél en que se haya declarado la validez de la votación y entregado el Certificado de Elección correspondiente.

La resolución podrá confirmar o revocar la declaración de validez de la votación o la entrega del Certificado de Elección. En su caso, podrá determinar la realización de nuevas elecciones o entregar el Certificado a otro fórmula de candidatos.

Las causas que pueden afectar la validez de la votación son:

La instalación injustificada de la mesa receptora en un lugar distinto al autorizado.

Reciba la votación, personas distintas a las autorizadas.

Impedir el acceso o expulsar a los representantes acreditados de los partidos políticos, sin causa justificada, siempre que sea determinante para el resultado de la votación.

Contabilizar indebida o erróneamente votos en favor de una fórmula, siempre que los mismos dependa el triunfo de ésta.

Impedir la emisión del voto a aquellos que tengan credencial para votar y aparezcan inscritos en la lista nominal, siempre que de dichos votos dependa la diferencia por la que una fórmula obtuvo la mayoría.

Permitir la emisión del voto a aquellos que no tengan credencial para votar o no aparezcan en la lista nominal, siempre que de dichos votos dependa la diferencia por la que una fórmula obtuvo la mayoría.

La nulidad de la elección en un área vecinal procederá en el caso de que se acrediten las causas antes señaladas en el 35% de las mesas receptoras de dicha área vecinal.

Las impugnaciones se formularán por escrito y serán suscritas por el representante del partido político acreditado ante el órgano de que se trate, conforme a lo siguiente:

- I. La rectificación se solicitará ante el Comité que haya adoptado el acuerdo.
- II. La reconsideración se presentará ante el Comité Delegacional que haya dictado la resolución a la rectificación solicitada.
- III. La apelación se presentará ante el Comité Delegacional a que corresponda el área vecinal de que se trate.
- IV. Se hará mención de las pruebas con las que se pretende acreditar la causa de la misma, las que se anexarán. Las pruebas que podrán ser ofrecidas son las documentales pública y privada.

V. Se expresarán los agravios que causa al solicitante el acuerdo o acto respecto del que se plantea la solicitud.

En la apelación se mencionarán en forma individualizada las mesas receptoras de la votación y las causas que se hacen valer para cada una de ellas, identificando el área vecinal a que correspondan. No podrá impugnarse más de una área vecinal por cada apelación.

Las solicitudes de rectificación y apelación serán recibidas por el Presidente del Comité Delegacional de que se trate y con el informe que deberá elaborar al respecto, se remitirán al Comité Central y a la Comisión de Apelación en el caso que corresponda.

El Comité Delegacional ante el que haya planteado la solicitud de rectificación deberá resolverla en la sesión inmediata posterior a la fecha en que se haya presentado, en su caso, el Presidente del Comité respectivo dará cuenta de la presentación y de las causas por las que no se ha elaborado el proyecto de resolución.

Los dictaminadores de la Comisión de Apelación elaborarán los proyectos de resolución de las apelaciones solicitadas y se presentarán al Presidente para su aprobación en una sesión pública en donde se darán a conocer los puntos resolutivos y un extracto de las consideraciones en que se basan. En la misma sesión plenaria deberán resolverse las apelaciones que correspondan a la Delegación de que se trate. Las

resoluciones que emita la Comisión de Apelación son definitivas e inatacables.

Los Consejos de Ciudadanos son independientes de la administración pública del Distrito Federal. Las Delegaciones darán a los Consejos de Ciudadanos apoyo financiero con cargo a su presupuesto, del cual los Consejos proporcionarán un apoyo económico a los Consejeros por asistencia a las sesiones del Pleno. Las Delegaciones dotarán a los Consejos de Ciudadanos de los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Los Consejos Ciudadanos se instalarán el segundo domingo del mes de agosto del año de la elección. De entre sus miembros se elegirán cada tres meses, la Directiva integrada por un Presidente y un Secretario, pudiendo volver a desempeñar dicha función, cuando así lo determine el pleno del Consejo el cual procurará que durante la gestión de dicho Consejo participen en la directiva el mayor número de miembros.

Celebrarán sesiones ordinarias al menos una vez cada diez días, las cuales serán presididas por el Presidente del Consejo y para que estas sean validas se requerirá la presencia de la mayoría de sus integrantes. A dichas sesiones asistirá el Delegado, quien participará en las mismas, con voz pero sin voto.

Los grupos de trabajo podrán ser de carácter permanente o temporal. Los permanentes se integrarán por el número de miembros del Consejo Ciudadano que determine su pleno y se

regularán por el Manual de Organización Interna que elabore dicho Consejo, integrándose por lo menos los siguientes grupos:

- I. Seguridad Pública y Protección Civil
- II. Uso del Suelo
- III. Educación, recreación, deporte y esparcimiento
- IV. Limpia y agua potable
- V. Equipamiento urbano
- VI. Gestoría y Quejas

Los grupos de trabajo de carácter temporal se crearán por acuerdo del pleno del Consejo y tendrán como propósito la realización de estudios o elaboración de proyectos para un caso específico relacionado con el ejercicio de las funciones del Consejo.

En las sesiones de los grupos de trabajo de los Consejos podrán participar con voz pero sin voto:

- Representantes de los sectores industrial, comercial, de servicios y de bienestar social que concurran en la Delegación de que se trate.
- Las agrupaciones vecinales que representen a los habitantes de una o varias áreas vecinales.
- Servidores públicos de la Delegación, responsables de las áreas a que correspondan los asuntos a tratar en las sesiones.

El Secretario del Consejo turnará a los grupos de trabajo los asuntos que deberán tratarse en los mismos. Ningún asunto que no haya sido tratado en los grupos de trabajo podrá ser acordado por el pleno. Los acuerdos, solicitudes, propuestas, comunicaciones y convocatorias de los Consejos de Ciudadanos serán firmados por el Presidente y el Secretario de los mismos.

Aunque los Consejeros podrán individualmente hacer gestiones ante las Delegaciones, para la atención de las necesidades inmediatas del área vecinal en que hayan sido electos.

Los programas operativos anuales que someta el Delegado a la aprobación u opinión de los Consejeros de Ciudadanos, deberán contener el diagnóstico relativo a la materia de que se trate, las acciones y los plazos de ejecución así como las metas a alcanzar con el mismo en la Delegación. Sujetándose a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los programas serán presentados al Pleno del Consejo de Ciudadanos por el Delegado en la sesión de dicho pleno inmediatamente posterior a la fecha de publicación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Dando una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generaría a los habitantes de la Delegación. El Consejo a su vez turnará el programa a la comisión de trabajo correspondiente.

Las opiniones, criterios o información que emitan los Consejeros de Ciudadanos respecto de los programas o decisiones que se sometan a su consulta se desestimarán si se producen en fecha posterior al plazo que para tal efecto haya establecido la Delegación al presentar la propuesta. En todo caso ningún plazo podrá ser inferior al período que transcurra entre la sesión en que se presente y la inmediata posterior.

A través de la supervisión, los Consejos de Ciudadanos revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la Delegación, que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el Delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el Jefe del Distrito Federal. Asimismo podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servicios públicos o al público o la ejecución de obras. Conforme a las evaluaciones que practiquen, presentarán en su caso, por acuerdo de su pleno, informes a las Delegaciones, las que a su vez darán respuesta a las sugerencias presentadas por los Consejos de Ciudadanos.

Son derechos de los Consejeros:

- Votar y ser votados para integrar la directiva y los grupos de trabajo del Consejo.
- Recibir el apoyo económico por asistencia a las sesiones del Consejo.
- Participar en los trabajos y deliberaciones del Consejo.

- Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Consejo.

• Son obligaciones de los Consejeros:

- Representar los intereses de los vecinos de la Delegación.
- Cumplir las disposiciones y acuerdos del Consejo.
- Informar de su actuación al Consejo, en los términos y con la periodicidad que el Pleno lo solicite.
- Asistir a las sesiones del Pleno del Consejo.
- Participar en los grupos de trabajo del Consejo.
- Informar de su actuación, en audiencia pública a los vecinos del área vecinal por la que fueron electos con la periodicidad que señale el Pleno del Consejo.

• Son causa de separación o remoción de los Consejeros Ciudadanos las siguientes:

- Inasistir, sin causa justificada a mas de tres sesiones del Pleno del Consejo de Ciudadanos en forma consecutiva.
- Obtener o pretender obtener lucro por las gestiones que realice en ejercicio de sus funciones.
- Incumplir con las funciones que le correspondan.
- Dejar de cumplir cualquiera de los requisitos que para ser Consejero Ciudadano establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Siendo acordada esta separación por el Pleno del Consejo, a petición de cualquiera de sus miembros, previas investigación y audiencia que realice el grupo de trabajo que determine el Pleno. En caso de separación, remoción o

renuncia de algún consejero, se llamará al suplente respectivo.

### 5.3. CONSEJO CONSULTIVO

La primera Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales es del 31 de diciembre de 1928, publicada el 1 de enero de 1929 en edición oficial, además de tipificar las características del gobierno de la ciudad especificaba la creación de los consejos consultivos, creando así una sede permanente para la consulta y un respaldo institucional.

Según la ley, los consejos tenían derecho a proponer reformas y medidas, ser oídos en los casos especificados, inspeccionar los servicios, denunciar las irregularidades y revisar la cuenta del Departamento del Distrito Federal. Además, al ser solicitada su opinión por las autoridades, tenían "la obligación de dar opinión fundada".

El primer reglamento fue expedido el día 23 de enero. Allí se sintetizaban sus funciones principales: iniciativa, opinión y vigilancia, especificando que cada año, por mayoría de votos, se elegiría un secretario encargado de llevar las actas, y que sería el único remunerado en cada reunión con una cantidad determinada por el jefe del DDF.

En 1941, durante la presidencia de Manuel Avila Camacho, se emitió la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que remplazaba a la de 1929.

Esta nueva ley fortalecía la presencia de la autoridad reduciendo las funciones del Consejo casi exclusivamente a prestar su opinión en asuntos referentes a obras y servicios públicos, mientras que en la anterior se instituí su

importante participación en los reglamentos gubernativos y de policía, así como en el de ingresos y egresos del Distrito Federal. En 1941 se especificó claramente que en el Consejo Consultivo tendría únicamente función "informativa y de opinión y en ningún caso ejecutiva o decisoria", y que funcionaría por comisiones de trabajo.

En lo que se refiere al Reglamento del Consejo Consultivo, publicado en la Gaceta Oficial del 20 de febrero de 1942, se establecían 14 comisiones fijas, constituidas por tres o más miembros, y a las que podrían egresarse otras especiales, permanentes o transitorias. Las fijas eran las que se ocupaban en las áreas siguientes: de gobernación, hacienda, obras públicas, cárceles, policía y tránsito, industria y comercio, acción cívica y cultural, trabajo y previsión social, planificación y nomenclatura, rastros y mercados, diversiones, prensa, estilo, quejas e investigaciones y ceremonial.

En 1971, al iniciarse el gobierno de Luis Echeverría, se creó una tercera Ley Orgánica de mucha trascendencia por sus variadas innovaciones en materia política y administrativa. Entre las más importantes disposiciones, se dividía al Distrito Federal en 16 delegaciones y se desconcentraban las actividades del gobierno de la ciudad, multiplicadas por el continuo crecimiento tanto de la población como de las áreas de asentamientos.

Esta tercera Ley Orgánica concebía al Consejo Consultivo como una integración vecinal que, si bien existía

aisladamente, ahora encontraba una vía de institucionalización abriendo los conductos para establecer relaciones de comunicación con las autoridades. La unidad participativa ya no sería el gremio, sino el propio individuo, el ciudadano que se acercaba con otros en una demarcación específica. De esta manera, podría señalar la problemática de su calle, colonia, delegación o la misma ciudad con mayor detalle, evaluar los planes y programas que la autoridad ofrecía e incluso participar activamente en su solución.

Los 16 presidentes de las juntas (una por delegación) integrarían la instancia máxima, que sería el Consejo Consultivo, entre ellos se designaba un secretario que se encargaría de la oficina administrativa y, finalmente, la presidencia del Consejo se mantendría en la persona del propio regente, quien también podría disponer de su representante para encabezar las sesiones.

En cuanto a las metas directivas de las juntas, éstas serían elegidas libremente por los vecinos. Una vez que esto hubiera sucedido y el proceso terminara, las autoridades se encargarían de hacer la instalación correspondiente.

La diferencia entre las dos fórmulas es evidente: en la primera, los gremios proponían a sus candidatos, entre los cuales se haría una designación oficial; en el cambio de los años setenta los vecinos participan directamente en la elección de sus representantes, a excepción de su dirigente máximo, que continúa siendo nombrado por el regente. Sin

embargo, se retomaban las atribuciones más valiosas surgidas en 1929.

El tiempo que los dirigentes dedicaban a la organización del Consejo era reducido, ya que esta tarea seguía siendo honoraria y las exigencias de la propia ciudad todavía no se expresaban lo suficiente. De cualquier forma, seguía hablándose del Consejo Consultivo como un órgano decorativo del DDF, cuya presencia siempre era requerida para celebrar a personalidades importantes y entregar las llaves de la ciudad.

Era necesario, entonces, dotar a la organización de una mayor independencia que la desligara de la tutela del Estado y fortaleciera la dimensión de su representatividad.

A pesar de los cambios esenciales efectuados en los años setenta, que marcaban una pauta diferente de participación de la implantada décadas antes, desde la creación del Consejo, la organización vecinal presentaba todavía dos grandes defectos, digamos técnicos, fácilmente detectables: el número restringido de integrantes de cada junta delegacional (29 como máximo), y el hecho de que el presidente de la junta no fuera elegido, pues se trataba del propio regente.

Durante 1980 se llevó a cabo una renovación de los órganos de colaboración vecinal para corregir las deficiencias explicadas anteriormente. El entonces jefe del DDF y presidente del Consejo Consultivo, Carlos Hank González, mediante una decisión política determinó las modificaciones pertinentes para que la organización tuviera

la amplitud necesaria para un ejercicio democrático en todos sus niveles. De esta forma, se permitía que un vecino fuera elegido para desempeñar el cargo máximo de toda la organización, la presidencia del Consejo, lográndose así que la sociedad civil en su totalidad tuviera los instrumentos para encargarse por sí misma de su propia participación.

El planteamiento jurídico que rige al Consejo Consultivo y a la organización vecinal se encuentra incluido en la Ley Orgánica del DDF de 1971. Aunque en 1978 apareció la cuarta Ley Orgánica, que sufrió algunas modificaciones en 1983, continuó vigente la anterior.

En lo que respecta al Reglamento Interior, segundo en la historia del Consejo, fue publicado en 1973 y, a pesar de haber cambiado las condiciones generales también sigue vigente.

El artículo 45 del Reglamento Interior se refiere a la integración de este cuerpo de colaboración, determinando la "manzana" como unidad formada por un "comité de ciudadanos" quienes designarán "en forma directa al jefe de manzana". Posteriormente, "en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los comités de manzana integrarán la correspondiente asociación de residentes", y éstos, a su vez conformarán una junta de vecinos eligiendo también su directiva. Así quedarán constituidas las 16 juntas, una en cada delegación, que su vez integran el Consejo Consultivo en el Distrito Federal. La jerarquía vertical según este

artículo es: Consejo Consultivo, junta de vecinos, asociación de residentes y jefe de manzana.

El artículo 47 del Reglamento define las "atribuciones y obligaciones mínimas de las juntas de vecinos", entre las que sobresalen: proponer al delegado medidas para mejorar los servicios, informar de problemas administrativos, opinar sobre asuntos de interés social y cooperar en casos de emergencia.

El artículo 49 del Reglamento se refiere a la elección de un presidente y su respectivo suplente en la primera sesión que se celebre, siendo designado "entre sus miembros, mediante cédula de votación". El artículo 50 del mismo Reglamento determina el carácter honorario de los cargos en la manzana, en la asociación de residentes y en las juntas de vecinos, finalmente el artículo 51 se refiere a las atribuciones del Consejo, cuyo receptor será directamente el jefe del DDF, y que podemos sintetizar de la siguiente forma: colaborar para la debida administración pública, proponer proyectos de leyes y reglamentos, informar sobre deficiencias en la administración pública y, finalmente, coordinar los trabajos de las juntas de vecinos.

De esta manera, podemos concluir diciendo que las atribuciones que marca la ley para la organización vecinal están enmarcadas a tipificarla como un canal idóneo, por medio del cual autoridades y vecinos encontrarán las facilidades para establecer su proceso de comunicación. Sin embargo, dentro de las atribuciones de colaborar, proponer,

opinar, informar, coordinar y recibir no existe ninguna que iguale las partes para lograr un entendimiento equilibrado, sino que se mantiene el derecho de la sociedad civil a participar bajo la tutela y el criterio del Estado, en el sentido en que éste puede aceptar o no las propuestas vecinales según las considere convenientes.

Una de las principales limitaciones de la dinámica y eficiencia del Consejo, que lo ha obligado a actuar con prudencia y cierta lentitud, es la falta de infraestructura mínima para desarrollar con plenitud todas las funciones que marca la Ley Orgánica. La falta de presupuesto es el principal enemigo del Consejo, y puede impedirle consolidar y garantizar un futuro saludable para la organización.

Cabría también insistir en un defecto operativo ya señalado, que impide a la organización lograr un nivel más contundente en su presencia pública: la falta de carácter ejecutivo, o sea, la posibilidad de vetar la realización de una acción determinada.

En síntesis, podemos decir que el futuro de la organización vecinal en la Ciudad de México está condicionado y dimensionado por la participación de sus habitantes y la respuesta integral de las autoridades. Es un proceso de retroalimentación permanente que puede llegar a estadios de alto bienestar civil y concordia social, pero que también puede extinguir penosamente su eficiencia si alguno de los responsables reduce su entusiasmo. Esto parece ser improbable porque ambas partes, día a día, van ratificando lo positivo

de los resultados que proporciona tal mecánica de trabajo. Además, independientemente de otros cambios políticos que pudiera sufrir el Distrito Federal, como la creación de un congreso local, la organización vecinal constituye uno de los recursos más serios de democratización: es la sociedad civil la que evalúa sus condiciones y exige el cumplimiento de lo que considera necesario para establecer un destino común. Por esta razón, fortalecer la organización, incrementar su eficiencia y apoyar sus determinaciones marcará el grado de entendimiento entre los habitantes y el futuro de nuestra gran ciudad.

#### 5.4.- ASAMBLEA DE REPRESENTANTES<sup>29</sup>

Mientras que los estados se caracterizan por contar con autoridades propias electas por su ciudadanía, así como por estar dotados de autonomía constitucional; el Distrito Federal no es una entidad autónoma, está sometido a la jurisdicción directa de la Federación. Su gobierno no incumbe en conjunto a la Federación y está sujeto al orden jurídico nacional. El gobierno del Distrito Federal concierne al conjunto de los ciudadanos de la Federación y no solamente a las personas que lo habitan, por ello, los órganos de gobierno del Distrito Federal son los del Congreso de la Unión, poderes que cumplen la doble función de gobernar a la Federación y al Distrito Federal, en su carácter de sede de los poderes federales.

El federalismo mexicano no puede entenderse sin la presencia del Distrito Federal y sin sus características definitorias inspiradas por el modelo original adoptado en 1824, esto es, una entidad sujeta al orden federal y a la jurisdicción directa y exclusiva de los poderes de la Unión. El Distrito Federal es sujeto de un tratamiento jurídico distinto al de los estados de la Federación, por ser asiento de los poderes de la Unión. Desde su creación, el Distrito Federal carece de autonomía de la entidad está condicionada a una decisión del Congreso prevista de modo expreso por el

<sup>29</sup>Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1987

propio Poder Constituyente: el traslado de los poderes federales a otra entidad.

La eventual coexistencia de dos niveles de autoridad, la federal y estatal, o aun de tres, al agregarse la municipal en un mismo territorio, puede producir confusión y choque de poderes, ya por verse la competencia estatal vulnerada por la federal, ya por la infracción competencial de ésta por aquélla. El conflicto competencial traería necesariamente aparejado un estado de incertidumbre e indefinición, cuando no de oposición entre autoridades y gobernados.

El Distrito Federal, es una entidad dotada de derechos que le son propios, al tiempo que los habitantes de la misma gozan de las libertades y garantías propias también del régimen jurídico que hacen del Distrito Federal la sede de los poderes federales.

El Distrito Federal se creó y existe para que los poderes de la Unión gocen de sede propia, en un marco de autonomía y unidad que excluye por principio la existencia de organización o poderes legislativos o ejecutivos autónomos y diversos. La decisión del Constituyente impide la supresión o extinción del Distrito Federal como sede de los poderes federales.

Las iniciativas de reformas formuladas por diputados del Partido Popular Socialista proponen, conforme a la presentada el 9 de diciembre de 1980, la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, así como para ratificar los

nombramientos que el Presidente hiciese del regente, el procurador y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, de acuerdo a la presentada el 23 de septiembre de 1986, la creación de un Estado denominado "Anáhuac", en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal; dejándose la residencia de los poderes federales en un municipio del nuevo estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal.

La iniciativa presentada el 17 de noviembre de 1983 por legisladores del Partido Socialista de los Trabajadores, propone que el gobierno del Distrito Federal se deposite en un solo individuo electo popularmente en delegados municipales. Igualmente, propone que el gobernador del Distrito Federal designe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como el procurador general de justicia sea también designado libremente por dicho gobernador.

La iniciativa presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados el 21 de octubre de 1986 por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, plantea la creación de un nuevo estado de la Federación que se denominaría estado de Anáhuac, asentado en el territorio que ocupa actualmente el Distrito Federal y con

los límites de éste. El estado de Anáhuac se conformará por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se organizará internamente bajo el régimen municipal.

En el estado de Anáhuac, cuya creación se propone, se elegirán con el carácter de autoridades locales un gobernador, diputados locales y ayuntamientos municipales. Para la organización jurídico-política del nuevo estado, la iniciativa propone la instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política correspondiente.

Con la creación del estado y la elección de sus órganos de gobierno, los proponentes de la iniciativa estiman que los habitantes de la capital recobrarán en plenitud sus derechos políticos.

Por su parte, la iniciativa presentada por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 1986, propone mantener las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución Política de 1917 en materia de federalismo y de los poderes de la unión en el Distrito Federal. Por ello, mantienen en vigor el régimen jurídico que fijó el Constituyente al Distrito Federal, haciendo de éste una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los poderes federales. Reconociendo la necesidad de ampliar la participación de los ciudadanos en el gobierno de la entidad, mejorando la representatividad de la sociedad en la toma de decisiones, se propone la creación de un órgano de representación ciudadana competente para dictar

bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales que directamente interesan a los habitantes de la ciudad de México. La Asamblea se integrará por 66 miembros electos cada tres años en forma análoga, a la que priva en materia de elección de diputados federales, por lo que se postula el pluralismo con dominante mayoritario como sistema de integración de mayoría y minoría. Las normas, cuya formulación se encomienda a la Asamblea, podrán ser iniciadas tanto por los integrantes de ella como por la ciudadanía en ejercicio del derecho de iniciativa popular. Igualmente se propone dotar a la Asamblea del derecho de iniciar leyes ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión respecto a materias propias del Distrito Federal.

Tanto la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986 como la suscrita por diputados integrantes de las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, proponen la creación de un nuevo estado, al que ambos designan como estado de Anáhuac. La diferencia entre una y otra propuestas radica en que la presentada por el Partido Popular Socialista mantiene un área determinada del país con el carácter de Distrito Federal, en el que habrán de coexistir poderes federales, municipales y, de conformidad con la iniciativa presentada por el propio Partido Popular

Socialista en 1980, un Congreso local. Por su parte, la presentada por diputados de los cinco partidos mencionados anteriormente, suprime al Distrito Federal, dejando la sede de los poderes federales en el estado de Anáhuac.

En la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986, se señala que desde 1856 se advirtió que los habitantes del Distrito Federal se encontraban limitados en sus derechos en razón de que no intervenían en la elección de sus gobernantes y contribuían de un modo considerado excesivo a sufragar los gastos de los poderes federales. Se estima, igualmente, que la coexistencia en un mismo territorio de los poderes de un estado libre y soberano y los de la Federación no origina conflicto alguno, que sólo a través de la creación del estado de Anáhuac se pondrá fin a la contradicción constitucional que se presenta al otorgarle al Presidente de la República las funciones de gobernador del Distrito Federal, máxime cuando en el área en cuestión no existen órganos de gobierno municipal a los que puedan asignarse funciones en materia de policía y buen gobierno; funciones que corresponden tradicionalmente a ayuntamientos electos democráticamente.

Por su parte, en la iniciativa presentada el 21 de octubre de 1986 por los diputados coordinadores de las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, se expone que el propósito esencial que se

persigue con la creación del estado de Anáhuac es restituir al Distrito Federal su calidad de entidad federativa, y a sus habitantes, restablecerlos en el pleno goce de sus derechos políticos.

La democratización de la vida capitalina se condiciona en la iniciativa de referencia a la transformación del régimen político del Distrito Federal.

El régimen constitucional del Distrito Federal es ambiguo e incierto, puesto que se incluye al Distrito Federal dentro de las entidades fundadoras del pacto federal, sin ser él una entidad libre y soberana, sino un estado condicionado cuyos derechos están suspendidos.

La creación del estado de Anáhuac conlleva también la supresión del Distrito Federal o por lo menos la disminución de su territorio. En uno u otro caso, las iniciativas implican también la definición de las atribuciones que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal tienen actualmente respecto al gobierno de la sede de los poderes de la Unión.

Tomando en cuenta que en el Distrito Federal reside cerca de una cuarta parte de la población nacional, se concentra un importante porcentaje del producto interno bruto y que se originan los más altos ingresos comerciales y financieros del país. Todo ello repercute en el desarrollo nacional, de modo tal, que cualquier decisión que se adopte respecto al estatus jurídico y político del Distrito Federal tendrá consecuencias inevitables en la política nacional.

El Ejecutivo sostiene en su iniciativa la postura de mantener un territorio exclusivo para los poderes federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensiones actuales y fortaleciendo la democracia a través de tres acciones concretas:

1. La creación de una Asamblea de diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social
2. El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, y
3. La organización de un Poder Judicial independiente e inamovible.

La Asamblea cuenta con significativas atribuciones normativas; como cuerpo colegiado plural deberá dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. La facultad reglamentaria se propone sin perjuicio de la misma que le corresponde al ciudadano Presidente de la República.

La Asamblea habrá de encargarse de producir normas jurídicas de alcance general para todos los habitantes del Distrito Federal, que tenga también injerencia en la formulación del presupuesto de egresos del Distrito Federal. La cual la facultará para formular recomendaciones al Ejecutivo Federal para la atención de problemas prioritarios que habrán de contemplarse en el proyecto de presupuesto que

éste someta a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Se debe encomendar a la Asamblea la facultad de citar a servidores públicos del Distrito Federal con el fin de que informen sobre su actuación; y podrá proveer a la mejor prestación de los servicios mediante la expedición de normas que corrijan deficiencias y podrá celebrar consultas públicas sobre distintos temas de interés ciudadano.

Conferir a la Asamblea la facultad de aprobar los nombramientos que haga el Presidente de la República de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El derecho de iniciar leyes o decretos ante el Honorable Congreso de la Unión.

Al proponer se asienten en la Carta Magna los principios de descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal se eleva también a rango constitucional la representación vecinal de los habitantes del Distrito Federal, órgano que constituye la cédula básica de la participación ciudadana en la capital del país.

Se considera procedente el denominar a la misma Asamblea de Representantes del Distrito Federal y no sólo Asamblea del Distrito Federal.

En consecuencia, con la finalidad de dar claridad a las funciones que habrán de cumplir quienes resulten electos a la Asamblea, se ha optado por llamar a sus integrantes representantes y no diputados, como propone la iniciativa.

Se ha propuesto dotar a la Asamblea de nuevas atribuciones entre las que merecen especial mención las relativas a conferirle facultades de ratificación de los nombramientos que el Presidente de la República realice de delegados y del procurador de Justicia del Distrito Federal, así como las encaminadas a encomendar a la Asamblea la elaboración de la Ley Orgánica del propio Distrito Federal.

Dichas propuestas no fueron aprobadas toda vez que se consideró que la facultad de designación de autoridades administrativas corresponde al Presidente de la República, por ser a éste a quien la Constitución encomienda el gobierno del Distrito Federal y, por ser éstas, funciones de los órganos administrativos integrantes del mismo Poder Ejecutivo Federal. Se estimó que la democratización implícita en la creación de la Asamblea de Representantes viene a ser una respuesta que concilia el carácter de la entidad con las necesidades de participación política de sus habitantes en el gobierno del Distrito Federal. Además no se juzgó conveniente introducir a nivel constitucional la figura de los delegados, figura administrativa regida por la ley orgánica de la entidad que tiene carácter históricamente cambiante, y por preferir que sea el Congreso de la Unión quien examine en su conjunto cuáles son los órganos administrativos con que deberá contar el Distrito Federal, en caso de resultar aprobada la iniciativa presidencial.

A partir de la naturaleza federal que posee el Distrito Federal de encomendar la Constitución y su gobierno Ejecutivo

Federal y de reservar su legislación al propio Congreso de la Unión, no se ha considerado adecuado que el Congreso renuncie a sus funciones legislativas respecto a la Ley Orgánica del Distrito Federal. La Asamblea podrá, en su momento, proponer cambios a dicho ordenamiento para asegurar que tal estructura normativa se ajuste plenamente a las necesidades de la ciudad y sus habitantes.

## CAPITULO 6

### CONCLUSIONES

La creación del Departamento del Distrito Federal y su sistema antidemocrático para elegir a sus gobernantes, forma parte del sistema político mexicano, el cual no se entendería sin la muestra de poder que significa para el sistema presidencialista el designar al titular del DDF.

Este autoritarismo y centralismo, como antítesis del federalismo, de la democracia y violación al pacto histórico-político y social que el pueblo mexicano ha definido en su orden jurídico constitucional, tiene como una de sus claras evidencias la negación de categoría de ciudadanos a los habitantes del D.F., al impedirseles elegir, a través del voto directo y secreto, a sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial de gobierno.

La forma anticonstitucional en que el régimen presidencialista ha despojado a los capitalinos de su facultad soberana y de sus derechos humanos, ha servido para que el titular del Ejecutivo Federal, por medio de los hombres que él mismo designa, ejerza el control político, económico y financiero de la capital de la República. Tomando a nombre de la colectividad decisiones que en la mayoría de los casos son contrarias a los intereses de ésta.

La forma en que se ejerce el poder público en el D.F. reduce a sus habitantes a una situación de tutelaje, que impide a estos una auténtica participación en los espacios de

toma de decisiones. Y reduce a sus órganos de "representación" a meras funciones decorativas.

La Administración del Distrito Federal ha definido planes orientados a frenar el crecimiento y la profundización de los grandes problemas que padece la capital del país. Aplicando para ello una serie de programas que hasta el momento sólo han agudizado su problemática, al no proponer soluciones reales, aunque fueran parciales, a alguno de los problemas.

Los problemas de contaminación, transporte, agua potable, vivienda, empleo, seguridad pública, derechos humanos y corrupción, no han sido enfrentados de forma efectiva a partir de sus causas reales.

Las acciones emprendidas por el gobierno capitalino no han logrado regular ni frenar la acelerada y anárquica expansión de la mancha urbana; no han logrado satisfacer las necesidades apremiantes de amplios sectores de la población; no han abierto espacios reales de decisión gubernamental al pluralismo político, y para el ejercicio efectivo de los derechos políticos de los capitalinos; no han frenado los abusos e impunidades de los cuerpos policiacos y de los ministerios públicos; no han erradicado la corrupción, la ineficiencia y el excesivo burocratismo administrativo; ni han logrado frenar eficazmente el grave deterioro ecológico de la capital.

Por lo general, los programas gubernamentales definidos para combatir la problemática capitalina, sólo se han quedado en meros paliativos y medidas aisladas, que más bien han

tenido como objetivo aminorar el descontento y la protesta ciudadana.

Esta circunstancia, es reflejo de un régimen presidencialista, que ha ejercido patrimonialistamente el poder público y ante ello, la población ha exigido y presionado al régimen priísta para que se le restituyan sus derechos políticos de elegir y nombrar a sus autoridades, es decir de ejercer su facultad soberana. Teniendo como respuesta por parte del régimen el bloqueo, aprovechando su mayoría en las cámaras legislativas, de cualquier avance democrático que permita a la sociedad recuperar sus derechos constitucionales. Perdiendo así todo rasgo de legitimidad.

Producto del centralismo, el modelo de ciudad se caracteriza por la existencia de estructuras político-administrativas autoritarias, y por ende excluyentes, que manipulan y pisotean los derechos políticos, y profundizan la problemática socioeconómica de los capitalinos.

En el Distrito Federal se mantiene una estructura de gobierno dependiente en lo fundamental del Ejecutivo Federal, a quien se rinde culto, lo que le resta autonomía y peso de decisión a las escasas instancias de representación ciudadana. Con ello, los problemas se agudizan de forma permanente, amenazando con dislocar la estructura social del D.F.

Los habitantes del Distrito Federal han llegado a la convicción de que sólo una profunda y real reforma político-administrativa, que sepulte todo vestigio del gobierno

paternalista, centralista y autoritario; que erradique las viejas estructuras de dominación política colonial y porfirista, dignificará sus condiciones de vida.

La democratización del gobierno de la Ciudad de México es la vía para romper las cadenas del tutelaje y la subordinación que denigra, y marcha por el sendero de la dignidad, la libertad, la igualdad y la justicia, que en conjunto con otros preceptos, representan los derechos humanos. Derivándose de ello, una interpretación clara y humana de la democracia: esencia y forma de vida, libertad frente a los poderes públicos, derecho a concurrir a la definición, estructuración y acción del Estado, derecho a votar y ser votado para todos los cargos de elección popular.

El proyecto de Ciudad que la colectividad del D.F. quiere es aquella que exprese y despliegue sus iniciativas, articule su participación en la toma de decisiones y garantice el respeto a ejercitar sus derechos fundamentales.

Al ser resultado del voto popular, y al sujetarse las decisiones de gobierno a la voluntad ciudadana, la autoridad estaría legitimada tanto en su ejercicio como en su origen. Asimismo, al abrirse los espacios de toma de decisiones al pluralismo político se estaría avanzando hacia el objetivo y deseo general de hacer de la Ciudad de México un lugar para vivir con un ambiente saludable, seguro, con oportunidades de empleo y para la realización personal, y con verdaderos ciudadanos.

Por otro lado, se estaría transitando del presidencialismo absolutista a la democracia, al reducirse las facultades excesivas del titular del Ejecutivo Federal, pues es en él en donde recae la facultad jurídica de elegir al gobernador del D.F., como lo estipula el artículo 122 de la Constitución.

Una reforma político-administrativa de esta naturaleza, que implica ciertos cambios constitucionales, facultaría al pueblo del D.F. de actuar con derechos políticos similares a los que poseen los habitantes de todas las entidades federativas.

Asimismo, el D.F. tiene la categoría de entidad al otorgarle la Constitución General de la República la facultad de contar con representación en la Cámara de Senadores. Y de acuerdo a los fundamentos del sistema federal, los senadores representan a las entidades federativas dentro del régimen federal. La misma Carta Magna señala que la federación está compuesta por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (Artículo 40) y las partes integrantes de la Federación son los Estados y el Distrito Federal (Artículo 43).

Jurídica y políticamente la reforma del D.F. es posible. Si ya se reformaron los artículos 27 y 130, por que no el artículo 73 y el artículo 89. Todo radica en la voluntad del Jefe del Poder Ejecutivo Federal de reintegrare a los habitantes del D.F. su facultad soberana de elegir a sus gobernantes. La reforma político-administrativa del D.F. no

significaría que éste deje de ser sede de los poderes de la Unión, puesto que legal ni legítimamente está sancionado.

El artículo 44 señala que "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 extensiones que le asigne el Congreso General".

La Constitución es clara, en ningún momento señala que por el hecho de que los capitalinos elijan, a través del voto directo y secreto, a sus gobernantes el D.F. pierde su categoría de capital de la República, pues, esto sólo sucedería en caso de que los poderes sean trasladados fuera del D.F. pero jamás por el hecho de que los capitalinos ejerzan su facultad soberana de elegir gobernador, congreso local y delegados o presidentes municipales.

El restituirle al pueblo del D.F. la facultad de elegir a sus gobernantes en nada se antepone al pacto federal, y si en cambio es una forma de respetar las decisiones fundamentales de los capitalinos. Dándose con ello un avance hacia la democracia y al fortalecimiento del federalismo.

En el orden jurídico para ser eficaz debe apearse estrictamente a la realidad social, a objeto de alcanzar su fin último: la libertad, la justicia, el respeto a los derechos humanos y la dignidad del ser humano.

Cuando el derecho se desvincula de la realidad social se torna en opresivo. Por ello, un régimen de estado de derecho implica la subordinación de la acción gubernamental y estatal

al orden jurídico que el pueblo ha establecido. Nuestra Constitución y las leyes que de ella emanan deben sujetarse a la realidad y no la realidad a las leyes.

En estricto apego a la facultad soberana del pueblo capitalino y al respeto a sus derechos humanos y a sus Garantías Individuales en el Distrito Federal se hace necesario:

La elección popular del Regente, a través del voto ciudadano directo y secreto. Modificándose para ello los artículos 73 y el artículo 89 de los Estados Unidos Mexicanos. Y ello requiere plena voluntad política del Jefe del Ejecutivo Federal, y, en su caso, de la fracción priísta del Congreso General.

Un Congreso Local con plenas atribuciones legislativas, especialmente en las funciones presupuestales, fiscales y de control de la Administración Pública de la Ciudad, y todas aquellas que marca la Constitución para las legislaturas locales.

Un Congreso Local para el D.F., permitiría la tensión adecuada de la compleja problemática que vive éste. Coadyuvando, con ello a promover el mejoramiento de los niveles de vida de los capitalinos. Además, un Congreso Local le brindaría a la capital del país una Constitución local, apegada estrictamente en lo fundamental a los lineamientos esenciales de la Constitución general.

La elección popular de los Delegados, y un cabildo con plenas facultades. Las Delegaciones deben ser a la Ciudad de México lo que los Municipios a los Estados: una de las formas más completas de autogobierno y base de la Administración Pública

Debe darse a las Delegaciones una nueva base jurídica y mayor capacidad económica, sustentadas en el artículo 115 constitucional. De esta forma, diversas demandas y el problema del D.F. se resolverían en el nivel delegacional, y estas se erigirían en promotoras de su propio desarrollo.

La ciudadanía encontraría en las Delegaciones el espacio en donde decidiría y resolvería sus prioridades colectivas inmediatas. Y las Delegaciones tendrían la capacidad política y jurídica, que da la legitimidad del voto popular, de conducir y organizar la inquietud, esfuerzo y el trabajo de la comunidad. Asimismo, las Delegaciones serían las primeras instancias, en las cuales la voluntad general de la sociedad definiría la administración general del gobierno capitalino.

La autonomía política y administrativa de las Delegaciones llevaría a una redistribución real del poder de decisiones en la Ciudad de México. Fortaleciéndose la administración pública, con la descentralización de las

decisiones y del ejercicio del poder. Promoviéndose así, un desarrollo más equilibrado en el D.F.

En suma, democratizar la Ciudad de México es descentralizar la toma de decisiones. Ampliando las facultades y autonomía de las Delegaciones, apoyándose para ello en el artículo 115 constitucional. Brindándoles a estas la capacidad económica, política, financiera y administrativa para asumir con eficiencia y eficacia su responsabilidad: promover y proteger los intereses de la colectividad

Un congreso local, regente y delegados electos por el voto popular, directo y secreto, y supeditados a la voluntad general de los capitalinos es el camino para alcanzar un desarrollo regional equilibrado, que frene la profundización de la problemática del D.F., el cual está a punto del colapso ecológico y social.

El gobierno capitalino al no ser resultado del voto ciudadano, y si en cambio del presidencialismo absolutista, ha limitado y obstaculizado la libre participación de la población en la solución de la problemática del D.F. Hoy, ante la grave problemática que vive nuestra ciudad, la acción política y administrativa en el Distrito Federal debe de reflejar la voluntad general de la población, reconociendo y respetando la heterogeneidad social y la pluralidad política.

Finalmente, si se anteponen, en el ejercicio del poder público, los intereses de las colectividades por encima de cualquier interés de grupo o partidista, la convivencia

jurídico-política entre el Poder Federal y el Poder Local es posible.

La problemática del Distrito Federal difícilmente tendrá solución si no se practican formas democráticas en el ejercicio del poder público y en una nueva política general de desarrollo. Es decir, el D.F. requiere un nuevo modelo político y económico a partir del cual se ejercite democráticamente el poder y se aplique una distribución justa de la riqueza y del ingreso, que permitan alcanzar mejores niveles y condiciones de vida todos los capitalinos.

La solución no es sólo de carácter técnico, implica también, y substancialmente, respuestas de carácter político económico. De ahí que la democratización se presenta como el medio para alcanzar la justicia social, la libertad y la dignificación de la población capitalina.

Los habitantes del Distrito Federal quieren ser actores responsables de una alternativa de cambio, que dé cuerpo y forma a una transición pacífica en la Ciudad de México, que vaya del autoritarismo centralista-paternalista al pluralismo democrático. Tal transición implica la articulación de esfuerzos, talento e imaginación de la sociedad. Por ello, sólo una amplia y decidida participación democrática de los capitalinos en los espacios fundamentales de decisión gubernamental del D.F. podría ser una solución favorable a la problemática general.

En suma, dar sentido a la modernización política y administrativa del Distrito Federal requiere:

1. Identificación entre pueblo y gobierno. Democratizando los procedimientos y las instancias de participación y representación, a fin de que la voluntad general sea plena y efectivamente respetada al elegir a sus gobernantes.
2. Garantizar constitucionalmente el ejercicio de un gobierno republicano, representativo y popular en el D.F., con el objeto de que la colectividad participe en la identificación, ejecución y control de las decisiones gubernamentales que afectan su vida. Creando y fortaleciendo mecanismos de concertación entre el gobierno y los sectores social y privado, a fin de propiciar la corresponsabilidad en el desarrollo integral del D.F. Promoviendo y estimulando la iniciativa y responsabilidad de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos de planeación y desarrollo delegacional. De esta forma, la autonomía delegacional estaría respaldada por la propia sociedad civil.
3. Dotar a las Delegaciones de capacidad administrativa y técnica para ejercer plenamente todas las facultades que el artículo 115 constitucional les confiere a los municipios. Modernizando sus propias estructuras administrativas e impulsando la capacitación de sus cuadros técnicos de dirección, a efecto de mejorar la prestación de servicios públicos, sin menoscabo de su vida política.

4. Incorporar plenamente a las Delegaciones al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a fin de que sus necesidades se incorporen en la formulación de las políticas sectoriales tanto del gobierno federal como del Distrito Federal.
5. Propiciar que cada una de las 16 Delegaciones del Distrito Federal integren su Sistema Delegacional de Planeación, de acuerdo a sus condiciones y características de infraestructura, administrativa, técnica y humana de que disponga. La propia planeación puede ser un instrumento idóneo del gobierno delegacional para su coordinación con el gobierno central del D.F., y para mejorar la racionalidad y la eficiencia de la administración.
6. La Delegación debe compartir la responsabilidad del desarrollo capitalino, pero también la capacidad de acción. Por lo que se deben establecer mecanismos de financiamiento propios para promover dicha tarea.
7. Avanzar en el proceso de descentralización de recursos para que las Delegaciones puedan cumplir sus tareas, que generalmente se ven obstaculizadas por el excesivo centralismo económico, financiero, político y administrativo en el DDF y promover el sistema crediticio orientado a las tareas del desarrollo delegacional, no sólo en los rubros de prestación de servicios públicos, sino también en el orden productivo.

8. Redefinir las políticas de reordenamiento territorial, a efecto de corregir la desequilibrada distribución demográfica, manifestada en el hecho de que son tres Delegaciones las que concentran gran parte de la población capitalina. Una mejor administración del territorio del D.F. implica, también, resolver los problemas de regulación de la tenencia de la tierra, así como de la formación de reservas territoriales.
9. Avanzar en la reglamentación interna de las Delegaciones. Realizando una descentralización y simplificación administrativa, que permita redistribuir efectivamente la capacidad de decisión, y dar solución a los problemas desde el nivel local.
10. Que en las Delegaciones se de respuesta a una parte sustancial de los retos sociales, fomentando la vocación participativa de los capitalinos.

Por último, gran parte de la problemática del Distrito Federal se ha vuelto común a los municipios conurbados del Estado de México, por lo que no pueden resolverse aisladamente. Por ello, y en base a lo estipulado en el artículo 115, de la Constitución, se requiere crear un órgano común entre el Distrito Federal y el Estado de México, que por áreas plantee soluciones a los problemas comunes. Tal órgano se integraría por los Presidentes Municipales del Estado de México y los Delegados Políticos del Distrito Federal, de la zona metropolitana conurbada, y por los

legisladores de sus congresos locales. Fungiendo como órgano consultivo y resolutivo para los gobiernos de ambas "entidades".

Asimismo, como ya se señaló, la viabilidad de la reforma política-administrativa del D.F., se encuentra en la voluntad política del Jefe del Ejecutivo Federal, y del PRI como partido en el gobierno, y ya no tanto en el ámbito jurídico, debido a que este partido es mayoría en el Congreso de la Unión y no requiere ningún tipo de alianza con otro partido político para legislar, como lo demostró a principios de 1995 con el incremento del 50% del I.V.A. a pesar de la oposición no sólo de todos los demás partidos, sino también de la sociedad en general. El Distrito Federal requiere también de la designación del Procurador de Justicia del D.F. por parte del Regente electo por voto popular directo y secreto; y, de una Ley Electoral y padrón, que garantice la imparcialidad y la limpieza en las elecciones. En síntesis, modificar la estructura centralista, autoritaria y paternalista del ejercicio del poder político en la Ciudad capital, y transitar hacia formas democráticas de gobierno. Tenemos que transitar a la democracia como medio para menguar y erradicar la pobreza extrema y la injusticia social en el D.F., y en el país.

La reforma político-administrativa del D.F., no debe derivar en una situación de ingobernabilidad o en el debilitamiento del Pacto Federal Mexicano, en virtud del carácter específico de la Ciudad como asiento de los poderes

de la Unión. Por lo que el gobierno no debe repetir el error, común en él, de imponer una reforma cupular, y sí en cambio que ésta sea el resultado de la voluntad general de los habitantes del D.F., de los consensos y no de los verticalismos de arriba hacia abajo.

Hasta ahora todos los intentos por parte del gobierno de crear órganos de representación ciudadana como el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, los jefes de manzana, los consejeros ciudadanos y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, han sido con el objeto de mantener el control social de los capitalinos y el paternalismo político que han padecido por décadas los habitantes de esta ciudad. En el umbral del siglo XXI, resulta difícil seguir soportando este centralismo que genera excesos de poder, dando lugar a decisiones equivocadas que impiden el tránsito hacia una vida democrática que garantice una real y profunda justicia social.

#### NOTA IMPORTANTE.

El 23 de abril de 1995, el Partido Revolucionario Institucional a través de su presidenta, la Lic. Ma. de los Angeles Moreno, aceptó que se elija mediante el voto a sus autoridades, aunque aclaró que no permitiría que el Distrito Federal se convirtiera en el estado 32, ni que las delegaciones políticas se conviertan en municipios, debido a que los problemas se complicarían más, en lugar de resolverlos.

Sin embargo los partidos de oposición señalan que la democracia en el Distrito Federal no se puede dar a cuentagotas, sino que se requiere de una reforma integral de una vez por todas.

Los meses posteriores a esta fecha van a ser de intensos debates a nivel nacional, la propuesta está hecha y sus repercusiones están a la vuelta de la esquina. ¿Hasta dónde llegará la reforma política del Distrito Federal en esta ocasión?, aún no se sabe, sin embargo, el primer paso ya está dado, ojalá y se dé el siguiente para que esta nueva reforma no se quede simplemente en lo que pudo haber sido y no fue. En esto, todos somos corresponsables, nuestra participación es importante por el bien de la calle, la colonia, la ciudad, por México.

## BIBLIOGRAFIA

1. ACKOFF RUSSELL, LINCON  
Rediseñando el Futuro  
México, Ed. Trillas, 1990
2. AGUILAR VILLANUEVA, LUIS FELIPE  
"La Reforma del Estado"  
En Exámen; Año 1, Diciembre 1989, pp.5-7  
Aguirre Vizzuett, Javier.
3. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política.  
México, De. Miguel Angel Porrúa, 1989. 217 p.
4. ALCAYAGA, CRISTINA  
Propuesta: Decidete y Participa  
México, Ed. Edamex, 1993. 256p.
5. ANGELES, LUIS  
Democratización, Partidos Políticos y Procesos  
ElectORAles  
Colección Perspectivas de la Democracia
6. ATLAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
México, Ed. D.D.F.-COLMEX, 1986
7. BOBBIO, NORBERTO  
Liberalismo y Democracia  
Traducc. José F. Fernández Santillán México, Ed. F.C.E.,  
1989., 115 p.
8. BOBBIO, NORBERTO Y MATTECCI, NICOLA  
Diccionario de Política  
Traducc. Raúl Crisafio, Alfonso García, et.al.  
Tomos I , II y suplemento

- México, Ed. Siglo XXI, 1988
9. BOLIS MORALES, GUILLERMO  
México: una Ciudad sin Gobierno Democrático.  
, Ed. University of California, 1987  
CABANELLAS, GUILLERMO
10. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual  
Edit. Heliasta. Vol. IV
11. CAMACHO SOLIS, MANUEL  
"Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano"  
Revista Foro Internacional  
México, Ed. COLMEX, 1993
12. CARPIZO, JORGE  
El Presidencialismo Mexicano  
México, Ed. Siglo XXI, 1994. 12ava. edición. 240 p.
13. CARREÑO, JOSE. et. al.  
La Política Mexicana y el Cambio Democrático  
México, Ed. Diana, 1990
14. CASTELAZO, JOSE R.  
Ciudad de México: Reforma posible. Escenarios en el  
Porvenir  
México, Ed. INAP, 1992, 172 P.
15. CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, A.C.  
Reforma del Sistema Político Mexicano  
México, Ed. Diana, 1990. 262 p.
16. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS  
ELECTORALES.  
México, ed. P.R.I., 1994. 243 p.
17. COMPARECENCIA DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL D.D.F., LIC.

- MANUEL CAMACHO SOLÍS, ANTE LA H. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Versión estenográfica.  
México, 16 de abril de 1991.
18. COMPARECENCIA DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL D.D.F., LIC. MANUEL CAMACHO SOLÍS, ANTE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS. Versión estenográfica.  
México, 28 de noviembre de 1991
19. COMPARECENCIA DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL D.D.F., LIC. MANUEL CAMACHO SOLÍS, ANTE LA H. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Versión estenográfica.  
México, 21 de abril de 1992
20. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
México, Ed. Porrúa, 1995
21. CORDERA, ROLANDO Y TELLO, CARLOS.  
México, la Disputa por la Nación.  
México, Ed. Siglo XXI, 1984. 2a. de
22. CORDOVA, ARNOLDO  
La Formación del Poder Político en México.  
México, Ed. ERA, 1975. 4a. de
23. COSÍO VILLEGAS, DANIEL.  
El Sistema Político Mexicano.  
México, Ed. Joaquín Mortiz, 1972.  
Diario oficial de la Federación.
24. Diario matutino  
Reforma Constitucional Proceso Legislativo.

Modificación del Régimen Político y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. México, 20 de abril de 1987. pp. 27-49

25. Discurso del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta.  
Candidato del PRI a la Presidencia de la República, con motivo del LXV Aniversario del PRI.
26. El Liberalismo Social, Nuestro Camino.  
Discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari, con motivo del LXIII Aniversario del PRI, 4 de marzo de 1992.  
El Universal Gráfico.  
Diario vespertino.  
"Nuevas Delegaciones...¿Engorda Burocrática?"  
Por Abigail Cruz Guzmán.  
México, D.F., 6 de diciembre de 1994. p.5.
27. Diario vespertino.  
"Nuevas Delegaciones...¿Engorda Burocrática?"  
Por Abigail Cruz Guzmán.  
México, D.F., 6 de diciembre de 1994. p.5.
28. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.  
H. Cámara de Diputados. LX Legislatura.  
Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994.
29. GONZALEZ TIBURCIO, ENRIQUE  
Reforma del Estado y Política Social.  
México, Ed. INAP, 1991
30. Gortari Rabiela, Hilda.  
La Ciudad de México y el Distrito Federal, una Historia Compartida.  
México, DDF, 1988, 219 p.  
Informe de Labores 1993-1994 del Departamento del Distrito Federal.  
México, De. Talleres Gráficos de la Nación, 1994.
31. Informe de Labores 1993-1994 del Departamento del Distrito Federal.  
México, De. Talleres Gráficos de la Nación, 1994.
32. ISRAEL ZIPPER, RICARDO  
Democracia y Liberalismo  
Cuadernos de Ciencia Política  
Chile, Ed. Universidad de Chile, 1984. 56pp.

33. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.  
Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1994.
34. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL  
México, Ed. Porrúa, 1994
35. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.  
Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1987.  
Montero Zendeja, Daniel.
36. Estado, Democracia y Política.  
México, Ed. Costa-Amic, 1979. 269 p.  
PIÑA VARA RAFAEL.
37. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal.  
México, De. Porrúa, 1983.
38. REFORMA  
Alejandro Junco  
Diario  
México, D.F.  
de mayo de 1994
39. Sayeg Helú, Jorge.  
La Creación del Distrito Federal, la Ciudad de México como Asiento de los Poderes Federales.