

Universidad Nacional Autónoma de México



Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores de Acatlán

El marco institucional en la relación de los
poderes federales con los poderes locales en el
Distrito Federal.

T E S I S

para obtener el grado de:

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Gabriela Quintanilla Mendoza

Director de Tesis:

Dr. Eduardo Castellanos Hernández

Mayo 2006





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE	1
AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCION	5
I. EL ORIGEN DEL ESTADO MEXICANO	21
1.1 FEDERALISMO	21
1.1.1. GENERALIDADES	21
1.1.2. EL FEDERALISMO MEXICANO	25
1.1.3. ESTADOS Y MUNICIPIOS	41
II. EL DISTRITO FEDERAL, SEDE DE LOS PODERES DE LA UNION	46
2.1. EL PERIODO DE GESTACION	46
2.2. LA FORMACION DEL DISTRITO FEDERAL	53
2.3. EL ESTABLECIMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL	54
2.4. LA CONSOLIDACION DEL DISTRITO FEDERAL	57
III. LOS GOBIERNOS CAPITALINOS EN OTROS PAISES	67
3.1. ESTADOS UNIDOS	67
3.1.1. WASHINGTON	70
3.2. FRANCIA	73
3.2.1. PARÍS	76
3.3. ESPAÑA	81
3.3.1. MADRID	83
IV. RELACIONES CENTRO-PERIFERIA EN LA ORGANIZACION POLITICA	88
4.1. FORMAS DE GOBIERNO	89
4.1.1 PARLAMENTARISMO	90
4.1.2 PRESIDENCIALISMO	92
4.1.3 SEMIPRESIDENCIALISMO	95
4.2. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVAS	97
4.2.1. LA CENTRALIZACION	97
4.2.2. LA DESCENTRALIZACION	97
4.2.3. LA AUTONOMIA	102
4.3. DIFERENCIAS BASICAS ENTRE LO POLITICO, LO JURIDICO Y LO ADMINISTRATIVO	104
V. COMPETENCIAS Y CAMBIOS ELECTORALES	112
5.1. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS	112
5.1.1. CONFORMACION Y COMPETENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO	120
5.1.2. CONFORMACION Y COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO	123
5.1.3. CONFORMACION Y COMPETENCIAS DEL PODER JUDICIAL	124
5.1.4. ORGANOS Y TRIBUNALES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	127
5.1.5. LOS CONFLICTOS Y LOS MEDIOS DE DEFENSA CONSTITUCIONALES	128
5.2. LOS CAMBIOS ELECTORALES	132
VI. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	141
6.1. ESTABLECIMIENTO Y FUNDAMENTOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	142
6.2. CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CRECIMIENTO ORGANIZACIONAL	154
6.2.1. LINEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1928	155
6.2.2. LINEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1941	156
6.2.3. LINEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1970 Y SUS MODIFICACIONES EN 1971	160
6.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE AFECTARON LA VIDA DEL DISTRITO FEDERAL	166
6.3.1. ARTICULO 44	166
6.3.2. ARTICULO 73. MODIFICACIONES EN LA ETAPA 1917-1986	166

6.3.3. ARTICULO 115	169
VII. LUCHAS POLITICAS, LOGROS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS	175
7.1. GESTACION DE LA NUEVA ESTRUCTURA JURIDICO-POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	176
7.1.1. LA REFORMA POLITICA EN 1977	177
7.1.1.1. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVOS DE 1978	177
7.1.2. LA REFORMA POLITICA EN 1987	180
7.1.2.1. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	184
7.1.2.2. CAMBIOS AL ARTICULO 73. MODIFICACIONES EN LA ETAPA 1987-1993	190
7.1.3. REFORMA POLITICA Y CONSTITUCIONAL EN 1993	191
7.1.3.1. EL ARTICULO 122 EN 1993	193
VIII. REFORMA POLITICA Y CONSTITUCIONAL EN 1996	202
8.1. EL ARTICULO 122 EN 1996	205
8.2. EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	212
IX. ELECCIONES Y ESTABLECIMIENTO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 1997-2000	225
9.1. EL RETO DE GOBERNAR AL DISTRITO FEDERAL	225
9.2. LAS ELECCIONES	228
9.3. EL INICIO DE LAS FUNCIONES Y SUS PROBLEMAS	235
9.3.1. LA SITUACION DEL EJECUTIVO LOCAL	237
9.3.2. EL TRABAJO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	239
9.3.3. FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	240
9.4. ESTRUCTURA ORGANICA	241
9.5. SITUACION DE LAS DEMARCACIONES DE 1997-1999	246
9.5.1. LOS COMITES VECINALES	250
9.6. EL GOBIERNO INTERINO 1999	252
X. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL PERIODO 2000-2002	257
10.1 LA SITUACION POLITICA Y LAS ELECCIONES	257
10.2. EL INICIO DE LA ADMINISTRACION	263
10.2.1. LAS ACCIONES EMPRENDIDAS POR EL JEFE DE GOBIERNO	264
10.2.2. EL DESEMPEÑO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	268
10.3. SITUACION DE LAS DEMARCACIONES EN ESTE PERIODO	273
XI. CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS	279
11.1. EL HORARIO DE VERANO	282
11.2. LA SUSTITUCION DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	287
11.3 SEGURO UNICO DE VEHICULOS AUTOMOTORES (SUVA)	291
CONCLUSIONES	295
ANEXO A EL DISTRITO FEDERAL	316
ANEXO B EL DISTRITO FEDERAL Y LA ZONA METROPOLITANA EN 2001	317
ANEXO C COMPARATIVO DE ESCAÑOS OBTENIDOS POR PARTIDO POLITICO	318
ANEXO D BANDOS INFORMATIVOS	319
ANEXO E ACUERDOS	321
ANEXO F LEGISLACION PARA EL DISTRITO FEDERAL	322
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	322
ESTATUTOS PARA EL DISTRITO FEDERAL	322
LEYES PARA EL DISTRITO FEDERAL	322
CODIGOS	324
REGLAMENTOS PARA EL DISTRITO FEDERAL	325
PRESUPUESTO PARA EL DISTRITO FEDERAL	329
REGLAS PARA EL DISTRITO FEDERAL	329

ANEXO G ORGANISMOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	330
ANEXO H ORGANIGRAMAS HISTORICOS CONFORME A LA LEY ORGANICA	332
ORGANIGRAMA BASICO DE 1928	332
ORGANIGRAMA BASICO DE 1941	333
ORGANIGRAMA BASICO DE 1970	334
ORGANIGRAMA BÁSCIO DE 1992	335
ORGANIGRAMA BASICO DE 1997	336
ORGANIGRAMA BASICO DE 1998	337
ORGANIGRAMA BASICO DE 2000	338
FUENTES DOCUMENTALES	339

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis hijos y hermanas por su apoyo incondicional para el logro de esta meta.

Agradezco a mis profesores que compartieron conmigo sus experiencias y conocimientos para hacer posible este aprendizaje invaluable.

Mi agradecimiento especial a CONACYT por haberme otorgado una beca que me permitió realizar estos estudios de Maestría.

INTRODUCCIÓN

El marco institucional en la relación de los poderes federales con los poderes locales en el Distrito Federal quedó determinado en la Constitución General y leyes que lo regulan, estableciendo de manera determinante que el Distrito Federal es la Sede de los Poderes de la Unión, y por ello debe quedar limitada cierta parte de la actuación gubernamental al gobierno federal.

En sus orígenes el Distrito Federal fue establecido como la Sede de los Poderes de la Unión, en un territorio de aproximadamente 8 kilómetros cuadrados y se estableció constitucionalmente que como parte de la Federación quedaba a cargo de los Poderes Federales. Hoy, el Distrito Federal abarca una superficie de 1,499 kilómetros cuadrados, por lo que no asemeja en nada a la situación inicial; pero además quedó sujeto constitucionalmente a los Poderes Federales y Órganos Locales, lo cual carece de lógica, dado que su situación y conformación es completamente diferente a las que tuvo en su origen.

La coexistencia de ambos órdenes de gobierno políticamente no es conveniente, especialmente en el caso del Distrito Federal, en virtud de que éste fue creado *exprofeso* para ser la Sede de los Poderes Federales en donde “La soberanía tiene una dimensión externa y otra interna: la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado y la segunda conlleva la noción de que en el ámbito interno no habrá un poder compensable al poder del Estado”¹. Esta coexistencia ha traído aparejado el conflicto que se presenta por la inevitable invasión recíproca, por un lado, en la esfera de la autonomía federal y por otro, en la esfera local.

Se considera que este conflicto podría ser solucionado si se otorgara la autonomía a la entidad, porque este estatus permitiría la libertad de ambos gobiernos en su devenir político. Es decir, la autonomía le daría a la entidad la libertad para crear su propio ordenamiento y formar parte de la Federación como un territorio que funge como Sede de los Poderes, pero con facultades de autorregulación.

¹ Sayeg H., Jorge. **La creación del Distrito Federal** (La Ciudad de México como asiento de los poderes federales). México. DDF. 1975. p. 23.

En una democracia como la que se presenta en el Estado mexicano actualmente, la coexistencia y la autonomía son elementos que pueden convivir; sobretodo si se recuerda que las entidades federativas son órganos autónomos en su régimen interior pero subordinados a la Federación mediante el Pacto Federal. Entonces, un cambio constitucional en el que se determine al Distrito Federal con estas características no alteraría su funcionamiento y si facilitaría las relaciones entre ambas esferas de gobierno.

Por ello, se piensa que es necesaria la realización de una reforma a fondo de la operación institucional, reforzando algunas instituciones existentes y transformando otras, para evitar la recurrencia al conflicto de competencias constitucional que se desató como resultado de la convivencia de dos partidos políticos diferentes: uno en el gobierno federal y otro en el gobierno local.

Para entender las causas y consecuencias de ese conflicto, se hizo necesario hacer un poco de historia. Con ella, no sólo se pretendió comprender y conocer la situación que guardó por mucho tiempo el Distrito Federal; sino además, articular los elementos para ubicar los principales problemas institucionales que vive esta entidad con un Gobierno propio.

Desde el establecimiento del Distrito Federal, en el Constituyente de 1824, se acordó que su extensión territorial no debía abarcar más de dos leguas; sin embargo, las luchas intestinas y características de la época de la postindependencia favorecieron el crecimiento desmedido de esta entidad. Por el simple hecho de ser la capital, la migración y crecimiento económico-demográfico fueron en aumento paulatinamente, dando lugar a que éste se convirtiera en el centro de la cultura, de la historia, de la economía, y de la política nacional e internacional; muchos de los documentos, museos, escuelas e infraestructura, se instalaron en esta área territorial, al igual que muchas de las certificaciones y servicios nacionales.

La organización de la entidad, en base a prefecturas y municipios, por las mismas luchas, sufrió constantes modificaciones en extensión, hasta que en 1928, por decreto Presidencial, el Distrito Federal perdió su carácter de gobierno independiente, dejó de tener municipios y se convirtió en un Departamento, es

decir, en una dependencia administrativa, cuyo titular era designado y removido por el Presidente de la República; y sus municipios se convirtieron Delegaciones.

Con esta disposición, los ciudadanos del Distrito Federal perdieron sus derechos políticos y por ende, el derecho de elección de sus propias autoridades.

Las atribuciones y competencias del Distrito Federal quedaron estipuladas en la fracción VI del artículo 73 constitucional y en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, ley reglamentaria de esta fracción y de este artículo.

Así mismo, todas las acciones en el Distrito Federal, con respecto a la población, la vivienda, la educación, la salud, la seguridad, el transporte y el desarrollo social y económico, fueron administrados y regulados por el gobierno federal.

En 1941, el marco normativo sufrió varias modificaciones, principalmente en lo referente a la participación de la ciudadanía y el cambio de nombre de la Ley Orgánica, que adoptó el de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Con este cambio, el gobierno federal intentó legitimar los cambios jurídicos realizados para la nueva estructuración del Distrito Federal, lograr una mejor administración y tener una mayor aceptación de la sociedad; pero también organizarse al interior para determinar las instituciones que conformarían a la dependencia.

Para reivindicar a los ciudadanos del Distrito Federal en la expresión de sus derechos políticos, a finales de la década de los setenta se realizaron varias acciones reflejadas en la reforma a la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional, con la cual se instituyó el referéndum y se establecieron organizaciones Vecinales (los Jefes de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal), con la finalidad de involucrar más a la sociedad en las cuestiones de gobierno-administración local y de esta manera alcanzar una mayor colaboración vecinal y ciudadana.

Otro cambio importante se presentó cuando la Ciudad de México fue convertida en cuatro delegaciones y se determinó que el Distrito Federal era la Ciudad de México.

Con las modificaciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que se realizaron en 1979, la desconcentración administrativa recibió gran impulso y se redujo el aparato administrativo-gubernamental de la entidad.

Sin embargo, estas concepciones no fueron suficientes, los problemas sociales y económicos que afectaban al Distrito Federal y la desaprobación de las políticas implementadas por el gobierno federal, propiciaron manifestaciones sociales que se incrementaron en 1985.

Después de los sismos de 1985, el gobierno federal y la administración capitalina no reaccionaron inmediatamente para llevar a cabo las acciones necesarias para desplegar las fuerzas de ayuda para el desastre y los damnificados; fue la sociedad civil la que se organizó y llevó a cabo esas acciones, demostrándose así la incapacidad política y administrativa de las autoridades para enfrentar los problemas y brindar mayores satisfactores.

Esta bandera fue tomada por los partidos políticos de oposición que presionaron al gobierno, reclamando derechos políticos para la sociedad del Distrito Federal.

Como resultado el gobierno federal apoyó una nueva reforma política con la cual en 1987, emergió en el Distrito Federal un órgano legislativo que, aunque tuvo funciones acotadas, permitió a la ciudadanía elegir a parte de sus representantes. Este órgano se denominó Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En esta reforma política se modificó el artículo 73 constitucional en su fracción VI, en virtud de la cuál se estableció que la Asamblea de Representantes sería integrada por 66 representantes electos mediante votación popular directa.

La Asamblea de Representantes no fue propiamente un órgano legislativo ni tampoco administrativo, sino un órgano al que le fueron encomendadas funciones mixtas de legislación y administración sujetas al legislativo federal. En las leyes que dieron origen a este órgano, se reguló que todas las acciones legislativas que fueran realizadas por los representantes, tendrían que pasar por el Congreso de la Unión para su análisis y, en su caso, la autorización.

Las funciones de este órgano se centraron básicamente en dictar bandos y ordenanzas, así como todos los reglamentos de policía y buen gobierno relativos al Distrito Federal, pero siempre sujetos a las leyes que emitiera el Congreso de la Unión y sobre determinadas materias que fueron taxativamente señaladas. Con ciertas restricciones, este órgano tuvo facultades para expedir proyectos de leyes, constituyéndose de esta manera y después de mucho tiempo, en una aproximación al poder legislativo local.

En esta misma reforma se estableció el cambio de denominación para el Jefe del Departamento del Distrito Federal, al determinarse que a partir de ese momento se le conocería como Jefe del Distrito Federal.

Por otro lado, a nivel nacional, durante el período electoral de 1988, el partido político hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) perdió varios escaños en el Congreso de la Unión, lo que propició el inicio de un cambio político en México que favoreció el cambio de organización jurídico-política en el Distrito Federal.

Entre las acciones realizadas por el gobierno federal se encuentra la iniciativa presentada por el Presidente de la República para llevar a cabo una Reforma Política en el Distrito Federal tendiente a lograr dos objetivos: primero, alcanzar el reconocimiento de la sociedad como Presidente de la República electo y; segundo, otorgar a los ciudadanos de esta entidad, el ejercicio de sus derechos políticos, a través del establecimiento de las bases para una nueva organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal.

Al mismo tiempo, la Asamblea de Representantes promovió un de cambio de régimen jurídico-político para el Distrito Federal.

En la propuesta presentada al Congreso de la Unión, se planteó que la capital se convirtiera en un estado más de la Federación, con sus propias autoridades electas conforme a lo estipulado en la Constitución General².

Considerando los problemas sociales y políticos que se habían desarrollado para entonces en el Distrito Federal, este planteamiento causó mucha polémica; incluso se realizó una consulta popular para conocer el deseo de la ciudadanía del Distrito Federal. Los resultados no fueron sorprendentes, la mayor parte de la ciudadanía -como se observará sucede en este tipo de consultas- se mostró desinteresada sobre el asunto; sin embargo, de acuerdo con los partidos políticos los pocos votantes demostraron inconformidad con la situación del Distrito Federal y demandaron tener las mismas oportunidades que los estados para elegir a sus autoridades³.

Después de las discusiones en el Congreso de la Unión, aunque no se aceptó la creación de un nuevo estado, comenzaron los cambios democráticos que reforzaron la transformación del gobierno capitalino.

Con la reforma política de 1993, el Ejecutivo Federal decretó las reformas constitucionales tendientes a otorgar mayores derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal, a través de la conformación de un gobierno local. Estas modificaciones fueron asentadas en la Constitución, en el artículo 122⁴.

Se estableció que el Gobierno del Distrito Federal quedaría integrado por los Poderes de la Unión y los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

El órgano legislativo sería la Asamblea de Representantes, la cuál tendría una ampliación de competencias para expedir leyes de manera enunciativa⁵.

² Vid., "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México. SEGOB. 2001.

³ Asamblea de Representantes del Distrito Federal. "Diario de los Debates". Distrito Federal. Primer Período Ordinario. Jueves 22 de diciembre. No. 16. 1988. [15-II-2000]
<http://www.asambleadf.gob.mx/princip/informac/debates/1asam/ano1/1ord/deb16.htm>

⁴ Esta reforma política se tradujo en cambios a la constitución, entre los que se destacan: la desaparición de la fracción VI del artículo 73 que pasa a integrar el artículo 122; el contenido del artículo 122 referente a los Estados pasa al artículo 119 y; se cambia la denominación del título quinto constitucional.

⁵ *Idem*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000].
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art122/ref001>

Se determinó que en 1995 serían votados los nuevos Consejos Ciudadanos y se estableció que en 1997, a propuesta del Presidente de la República, la Asamblea de Representantes aprobaría la designación del Jefe del Distrito Federal, es decir, se daría una elección indirecta.

Se estipuló que el órgano judicial local sería el Tribunal Superior de Justicia y se realizaron las adecuaciones de este órgano con las instituciones judiciales existentes en la entidad. En 1994, como resultado de las modificaciones al Poder Judicial de la Federación y por extensión se incorporó en el artículo 122 constitucional, la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, cuyas funciones serían la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial local.

En ese mismo año, se normó el desempeño del nuevo Gobierno, a través de la elaboración, por parte del Congreso de la Unión, del Estatuto de Gobierno.

No conformes con esta reforma, los partidos políticos pugnaron por Reforma Política para el Distrito Federal, en la cual se incluyera la elección del Jefe de Gobierno mediante el voto directo, universal y secreto.

Para 1996 la Reforma Política Constitucional en materia electoral estaba lista y en ella se incluyeron los cambios para el Distrito Federal. Se cambió de denominación a la Asamblea de Representantes, quedando como Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señalando que ésta pasaría a integrarse por diputados en lugar de representantes y su estructura y funcionamiento serían iguales a los del Congreso de la Unión. Así mismo, se promovió nuevamente el establecimiento del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular como medios para fomentar la participación de la ciudadanía.

Se estableció que en elección popular directa, el Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales serían nombrados, el primero, en 1997 y los segundos, en el año 2000.

La Reforma Política que inició en 1996 y que estableció las bases para el cambio de gobierno en el Distrito Federal, quedó inconclusa. La falta de claridad normativa en la conformación, estructura y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, conduce a percibir una dualidad competencial (aunque las

competencias de cada uno están claramente definidas en la Constitución General) y antagonismo por el poder.

Cabe señalar que los argumentos para que el Distrito Federal no se convirtiera en otro estado enmarcan el hecho de que es la capital y Sede de los Poderes Federales y por tanto tiene una calidad jurídica diferente que le imposibilita tener una Constitución propia, sino regirse mediante el Estatuto de Gobierno. Esto a su vez implica las dificultades para que esta entidad tenga autonomía.

Finalmente, en 1997 se realizaron elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal y diputados locales. Las nuevas autoridades locales quedaron regidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior.

El primer gobierno del Distrito Federal tuvo una duración de tres años y se caracterizó por el desconocimiento, descontrol y discontinuidad de las funciones⁶. Sin embargo, su importancia radicó por un lado, en la reintegración de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y, por otro, en ser el primer gobierno de elección directa para el Distrito Federal después de setenta años.

En 1997, después de una ardua lucha, que otorgó ciertas ventajas y también le dejó desventajas, el Distrito Federal logró tener autoridades electas por voto popular, aunque después de cinco años la capital no había visto cambios sustantivos en la acción del gobierno.

Al ser expedida la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, documentos en los cuales se estableció la organización y asignación de facultades para las diferentes dependencias que conformaban el Gobierno del Distrito Federal, no se observaron muchos cambios estructurales ni institucionales con relación a lo existente en el Departamento del Distrito Federal. La estructura organizativa no fue novedosa,

⁶ Esta afirmación es una percepción personal basada en la vivencia que tuve al desempeñarme laboralmente en el Gobierno del Distrito Federal en el período 1998-2000, elaborando los directorios de servidores públicos.

persistió la duplicidad de órganos y funciones y la actividad que se realizaba se encontró directamente relacionada con la administración pública, es decir, únicamente se observaron acciones procesales y operativas que no es lo mismo que gobernar⁷.

La distribución de los recursos entre ambos gobiernos, federal y local, ha constituido uno de los puntos centrales del conflicto. Mientras que el gobierno federal tenga un peso mayor al que tiene el gobierno local, principalmente por el predominio de la política económica nacional, el régimen local tiende a determinarse por las necesidades globales.

La distribución de competencias legislativas entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa quedó establecida en el artículo 122 de manera inversa a la que prevalecía entre la Federación y los estados⁸, quedando abierta la interpretación y la incumbencia del poder federal en las acciones propias del poder local y refrendada la semiautonomía.

El Distrito Federal se encuentra dividido en zonas geográficas conocidas como Demarcaciones o Delegaciones Políticas⁹; estas áreas fueron caracterizadas como órganos políticos administrativos, cuyos titulares, a pesar de ser electos por la ciudadanía, con lo cual adquirieron las peculiaridades de un organismo descentralizado, se mantuvieron, de acuerdo a la legislación del Distrito Federal, como órganos administrativos dependientes del gobierno local¹⁰.

⁷ *Vid.*, World Bank. "Managing development: The governance dimension". Washington. WB. 1991. p. i. Gobernar se refiere no solo al ejercicio gubernamental sino al ejercicio del poder en la gestión de los recursos sociales y económicos, esta actividad debe ser realizada con eficiencia, legitimidad y soporte social, lo que finalmente permitirá alcanzar el desarrollo.

⁸ *Ibidem.*

⁹ Antes de 1928, algunas de estas Delegaciones, con nombres diferentes, conformaron los Municipios del Distrito Federal. *Vid* Messmacher, Miguel. **La Ciudad de México. Bases para el conocimiento de sus problemas. Pasado, Presente y Futuro**. México. DDF. 1979. p.102.

¹⁰ Un Municipio es un ente colectivo y social en un marco de múltiples dimensiones, pero ante todo es reconocido como una institución social, política y jurídica. Es el órgano de participación política de los ciudadanos y, por tanto, es el mecanismo por medio del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de los intereses locales. *Vid.*, Martínez, Pedro. "El Municipio: Descentralización y democracia. Elementos para la (re)construcción del Federalismo en México, sus regiones y municipios". *Revista Gestión y Estrategia*. México. UAM-AZC. No. 5. Enero-junio. 1994. [19-IV-2001].

<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc11.htm>

El Distrito Federal quedó conformado como un gobierno local *sui-géneris*, al quedar caracterizado de la siguiente forma:

1. Coexistencia de dos ámbitos de gobierno: federal y local.
2. Regulación por medio de Estatuto de Gobierno emitido por el Congreso de la Unión que es un órgano federal.
3. El Distrito Federal no es un estado y por tanto no puede ser conformado en Municipios-Ayuntamientos de acuerdo a lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala.
4. Las Demarcaciones (o Delegaciones) tienen características de Municipio pero no pueden funcionar como tales, por lo que son consideradas como órganos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno. De acuerdo con sus leyes, su competencia, organización y funcionamiento son determinados por el Jefe de Gobierno.
5. Al interior de la Administración Pública del Distrito Federal se presenta una deficiente organización y distribución de competencias entre las dependencias, ya que todavía, a pesar de los cambios realizados por el Gobierno, existen áreas que no cuentan con una jeraquización adecuada.
6. El gobierno del Distrito Federal no tiene autonomía; su gobierno está dividido en órganos en lugar de poderes; es un gobierno centralizado con una división política conformada por órganos desconcentrados de elección popular limitados en su accionar.
7. Existencia de graves problemas económicos y sociales así como ambientales y deterioro de la calidad de vida.

En 1999, con la fuerte convicción democrática de lograr la participación ciudadana, fueron realizadas elecciones para establecer Comités Vecinales, con los cuales se pretendió determinar una nueva forma de gobierno ciudadano, sin embargo, no fue exitosa su instauración como una nueva forma institucional de gobierno democrático ni han sido funcionales.

El segundo gobierno votado en el año 2000 contó con un elemento extraordinario: los titulares delegacionales fueron por igual votados de manera universal y directa.

Este Gobierno se caracterizó, durante sus dos primeros años, por la cantidad de conflictos creados por el Jefe de Gobierno con las autoridades federales y locales.

Todavía falta mucho por hacer para lograr establecer las formas y procesos, para realizar acuerdos y lograr un desempeño acorde con las necesidades sociales de esta entidad. El Gobierno del Distrito Federal debe luchar porque la Reforma Política iniciada en 1996 concluya y lo defina como entidad territorial especial autónoma con características *ha doc*.

La mayor parte de los estudios realizados hasta la fecha con relación al Distrito Federal no son integrales, son partes de un todo. Se han trabajado ciertos aspectos históricos, políticos, económicos, sociales o culturales, incluso ciertos aspectos jurídicos -como el análisis estructural del artículo 122. Sin embargo, hasta la fecha, ningún estudio había trabajado la invasión de competencias y el conflicto institucional en el Distrito Federal, ni la manera en que éste logra conformarse en un gobierno local.

Esta investigación se centró en buscar y analizar las razones por las cuales, política y jurídicamente, el Distrito Federal permaneció sujeto a los poderes federales y los motivos por los cuáles política y administrativamente las Demarcaciones no lograron su descentralización y quedaron sujetas al Jefe del Gobierno capitalino.

En el primer capítulo, denominado “**El Origen del Estado Mexicano**” se realiza un análisis del Federalismo como un proceso que se desarrolla a partir de la reorganización de las partes integrantes de la Nación, mediante el cual ceden cierta parte de la soberanía para integrar al Estado mexicano, el cual quedó determinando por las características y las diferencias propias que adquiere el país en su contexto histórico. Aunado a ello, se analiza el acuerdo

entre las partes integrantes del Estado mexicano, para adoptar una forma de gobierno republicana y las luchas para alcanzar su consolidación.

Al interior del Estado mexicano, fue necesario crear un espacio que fungiera como residencia de los Poderes Federales, por lo que en el segundo capítulo: **“Distrito Federal, Sede de los Poderes de la Unión”** se presenta un panorama sobre el origen del Distrito Federal, introducido en la Federación como territorio destinado a ser Sede de los Poderes de la Unión y capital del Estado mexicano y por lo tanto, sujeto a la legislación federal. Permite a su vez conocer la su conformación histórica hasta el establecimiento de la Constitución de 1917.

Así mismo, se analizaron los diferentes momentos que en este período histórico que vivió el Distrito Federal, determinando su crecimiento geográfico y demográfico, así como los cambios políticos, jurídicos y administrativos en los que se vió envuelta la entidad y que fueron determinantes para las reformas políticas que dieron lugar en 1997 al Gobierno del Distrito Federal.

Con la finalidad de tener un panorama general respecto a la situación que guardan las capitales en otros países y con ello dotar al lector de un antecedente que permitiese comprender la problemática que mantuvo el Distrito Federal hasta el surgimiento del Gobierno del Distrito Federal, teniendo en cuenta su carácter de capitales y Sedes de los Poderes Federales, el tercer capítulo: **“Los Gobiernos Capitalinos en Otros Países”** invoca un análisis somero sobre la situación que guarda la capital en tres países: Estados Unidos, Francia y España.

Si bien este análisis pudiera ser tema por sí mismo de una tesis, se introdujo en este documento por considerarse parte de la explicación del porqué al Distrito Federal no se le otorgó la autonomía y el porqué se planteó la posibilidad de ser un estado más.

Después de ese análisis y antes de retomar el estudio del Distrito Federal, en el cuarto capítulo **“Relaciones Centro-periferia en la Organización Política”** se llevó a cabo una conceptualización de los términos más usados en este trabajo, por considerarse indispensable contar con una guía que permitiera la comprensión total de un trabajo con características jurídicas, políticas y

administrativas; es por ello que se analizaron las distintas formas de gobierno y de organización administrativa, jurídica y política, así como los conflictos y medios de defensa constitucionales.

En el quinto capítulo **“Competencias y Cambios Electorales”** se analizó la distribución de competencias entre los niveles de gobierno en la Federación, y los cambios electorales en el país cuyas Reformas sustanciales sentaron las bases para los cambios en el Distrito Federal.

En el sexto capítulo denominado **“El Departamento del Distrito Federal”** se retoma ya con elementos comparativos respecto a otros países y conocimiento terminológico, la investigación del comportamiento del Distrito Federal.

Se realizó por un lado, un análisis sobre la transformación del Distrito Federal que por iniciativa de Obregón es convertido en una entidad de la Administración Pública Federal, con lo cual no sólo se suprimen los Ayuntamientos y los Municipios y se determina que cada parte de la división política de la entidad adquiere la denominación de Delegaciones, sino que además los ciudadanos pierden sus derechos políticos, es decir la capacidad para elegir a sus propios gobernantes, quedando determinado en la Constitución General que el Distrito Federal quedaba a cargo del Presidente de la República.

Por otro lado, y como consecuencia de estos cambios, se realizó un análisis de las leyes que lo rigieron jurídica, política y administrativamente durante casi setenta años; a la vez que se enumeran las modificaciones que sufrieron los diversos artículos constitucionales que enmarcaron la situación jurídico-política e institucional del Departamento del Distrito Federal en ese período.

Ambos análisis facilitan un conocimiento más profundo del Distrito Federal que por ser la Sede de los Poderes de la Unión perdió las características propias de una entidad federativa, para ser suplidas por las características que guardan las dependencias de la Administración Pública Federal, perdiendo la autonomía y adoptando la forma jurídica y administrativa conforme a los intereses federles.

Pero en el Distrito Federal por ser la capital del país y cuna de todas las actividades económicas y políticas, continuó en permanente crecimiento. No había una diferencia entre la satisfacción de necesidades general y la satisfacción de necesidades de los capitalinos que empezaron a manifestar su descontento, iniciando los primeros brotes de descontento social que maduraron en reformas. En el séptimo capítulo: **“Luchas Políticas, Logros Jurídico-administrativos”** se examinan estas Reformas Político-constitucionales que se llevaron a cabo en 1977, 1987 y 1993 y que dieron lugar a una nueva estructura del Distrito Federal, así como los cambios administrativos, jurídicos y geográficos de la entidad en ese período de tiempo. Así mismo se estudia, por ser resultado de las mismas, a la Asamblea de Representantes, el artículo 122 y el Estatuto de Gobierno de la entidad.

El panorama de cambio político en el país que inició en 1977 como resultado de los problemas económicos y la pérdida de credibilidad política, llevó al gobierno federal a introducir en la constitución primero, el referéndum y la consulta popular para que los ciudadanos del Distrito Federal tuvieran la capacidad de para participar en la revisión de los ordenamientos legales y los reglamentos e incluso, estuvieran en posibilidad de proponer leyes. Posteriormente, en 1987, un órgano de representación legislativa, que si bien fue acotado, sentó las bases para que en 1993 se estableciera el artículo 122 como el apartado en el cual se determina la forma de regulación de la entidad y la conformación del nuevo gobierno para el Distrito Federal.

Después de algunos conflictos nacionales y del interés del gobierno federal por recuperar la credibilidad ciudadana, en 1996 se reformó nuevamente el artículo 122, por lo que en el octavo capítulo: **“Reforma Política y Constitucional en 1996”** se presentaron los contenidos básicos de las reformas, mismas que establecieron los lineamientos para que en el Distrito Federal fueran electas de manera directa, universal y secreta, las autoridades que conformarían el Gobierno del Distrito Federal.

En 1997 se realizaron las primeras elecciones para la instauración del primer Gobierno del Distrito Federal. El análisis de éstas y sus resultados y el comportamiento, los retos y problemas a los que se enfrentó el nuevo gobierno,

así como el trabajo de los diferentes órganos locales, la estructura institucional, la situación de las Delegaciones, el establecimiento de los Comités Vecinales y el Gobierno Interino, quedaron incluidos en el noveno capítulo denominado **“Elecciones y Establecimiento del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000”**.

El nuevo Gobierno del Distrito Federal se enfrentó con los problemas económicos y sociales que venían afectando a la capital y a la falta de una Ley Orgánica que le permitiera el correcto establecimiento de la estructura institucional. Pero, además este primer Gobierno fue de poca duración lo que afectó su interacción y comportamiento. En el décimo capítulo: **“El Gobierno del Distrito Federal Durante el Período 2000-2002”** se analizó el comportamiento de una parte del Segundo Gobierno del Distrito Federal – por ser el gobierno actual y haber recorrido sólo dos años-. En esta parte se examina el comportamiento electoral y los resultados, la actuación, la estructura institucional de la Administración Pública del Distrito Federal, el desempeño del Órgano Legislativo y la situación de las Demarcaciones.

Su propósito es observar la situación conflictiva que prevaleció en el gobierno capitalino, al haberse diseñado en el marco del presidencialismo y predominio del partido hegemónico que dominó al país hasta 2000 y la difícil coexistencia de dos gobiernos en un nuevo esquema de gobierno pluripartidista.

Para muestra, en el onceavo capítulo se hace un ejercicio en el que se ejemplifican conflictos reales entre el Ejecutivo local y los poderes federales y entre el Ejecutivo local y los órganos locales, al que se denominó **“Conflictos y Controversias”**. Estos conflictos son una prueba de la manera en que la reforma político-constitucional de 1996 dejó a la interpretación la administración y gobierno del Distrito Federal.

Se puede concluir que el Distrito Federal, Sede de los Poderes Federales, funcionó como un organismo administrativo dependiente del Presidente de la República, en la cual los ciudadanos no tenían una representatividad política ni podían elegir a sus propias autoridades, hasta que finalmente, después de casi setenta años, recuperó su independencia, aunque sin lograr la autonomía, al conformarse el Gobierno del Distrito Federal.

A partir de 1977, las reformas jurídico políticas sentaron las bases para que finalmente se creara un gobierno local. Aunque, dada la riqueza de esta entidad y su especial característica de origen, los poderes locales quedaron sujetos constitucionalmente a los poderes federales y dejaron a esta entidad involucrada en un conflicto jurídico, que se extendería a los ámbitos político y administrativo.

La creación del Gobierno del Distrito Federal más que atender las necesidades sociales, fue un juego para escalar posiciones políticas; los cambios y mejoras ciudadanas no han sido palpables; la administración pública y la estructura organizativa son inestables y los individuos que habitan en esta entidad continúan siendo meros espectadores.

I. EL ORIGEN DEL ESTADO MEXICANO

La historia del Estado mexicano como tal inicia a partir del Acta Constitutiva de 1823 y la primera Constitución General instaurada en 1824, documentos a través de los cuales se estableció el Federalismo como sistema de organización del Estado y la forma de gobierno democrática, republicana y representativa.

Este análisis conlleva a realizar una caracterización del federalismo y el surgimiento de la Federación y de los estados y municipios como las partes integrantes del Estado mexicano, para posteriormente determinar las necesidades creadas que implicaron el establecimiento de un espacio que fungiera como sede de los poderes federales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mismo que fue denominado Distrito Federal.

Se verá que durante poco menos de un siglo, el país quedó entrampado en una serie de luchas por el poder: el centralismo y la Constitución de 1836, la dictadura de Santa Ana y el Acta de Reformas de 1847, el regreso al federalismo y la Constitución de 1857, el Imperio Francés, el Porfiriato y la Revolución Mexicana. Estas luchas fueron dando lugar a la conformación de un Estado más fuerte, con características propias que quedaron establecidas en la Constitución de 1917.

Por lo que se realiza un análisis de la situación que guarda el Estado mexicano y las características que fue teniendo cada uno de los órdenes de gobierno que lo integran: federal, estatal y municipal, estableciendo los cambios que se fueron dando hasta la fecha la Constitución de 1917;

1.1 Federalismo

1.1.1. Generalidades

La concepción que se tiene del Estado normalmente se acompaña del territorio sobre el cual se ejerce la autoridad, la población, el gobierno y la

soberanía. El territorio consagra su soberanía en la Constitución y es un espacio de seguridad para los habitantes.

El Estado se organiza de diferentes formas, que permiten hablar de una separación vertical de poderes. Esta organización puede ser de carácter político, al conformarse monarquías o repúblicas; de carácter político-administrativo, donde puede existir el Estado Unitario que tiene una sola autoridad jurídica y política y los estados o provincias que tienen únicamente el poder que éste les otorga, el Estado regional, constituido por una forma particular de descentralización donde las regiones cuentan con una gran autonomía y un poder legislativo, y el Estado federal que reagrupa unidades federativas que abandonan cierta parte de su soberanía en beneficio de la creación de un súper Estado, pero conservando la autonomía competencial y participativa en su gobierno. La organización también puede ser referida a la distribución de competencias entre los órganos administrativos, donde tenemos la centralización, la desconcentración y la descentralización o según las relaciones con la sociedad, presentándose los tipos de organización dictatorial, autoritaria y democrática¹.

Así mismo, el Estado se organiza para su funcionamiento a través de la división de poderes horizontal que se conoce, es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Federación como sistema es denominada federalismo, entendido como un reagrupamiento de las unidades federadas, en donde el primero se superpone a las segundas y realiza las acciones para establecer la soberanía exterior. La soberanía interior es limitada al ejercicio de ciertas competencias para las unidades federadas.

El federalismo es una forma de organización política conformada por distintas agrupaciones asociadas que conservan ciertas competencias exclusivas y cierta soberanía y delegan determinados poderes a otro órgano superior. En este sistema al gobierno central normalmente se le denomina gobierno federal y a las pequeñas unidades gubernamentales: estados o

¹ Castellanos, Eduardo. **Las Reformas de 1996**. México. Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo. 1997. p. 148.

provincias. La división de los poderes normalmente queda definida en la Constitución.

Existen diferentes tipos de federalismo coexistiendo con diferentes formas de gobierno, pero todos reposan sobre principios comunes:

- El orden jurídico supremo está expresado en una Constitución General.
- Existe superposición de los órdenes estatales y federales.
- Los estados miembros cuentan con autonomía, entendida como las atribuciones para crear su propio derecho sin contraponerse a la Constitución General.
- Las entidades federadas participan del poder federal: por la intermediación de una asamblea federal y un acuerdo de realización de toda modificación a la Constitución Federal; y en la designación de los órganos federales de gobierno.
- Prevalece la existencia de una garantía de equilibrio entre ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, en el que ningún poder está por encima del poder revisor de la Constitución General.

El federalismo es practicado para sustentar un Estado-Nación, evitar la dispersión y mantener una organización política. Éste, para gobernarse elabora una Constitución que es la norma jurídica suprema, misma que contiene a) los principios directivos del orden jurídico del estado; b) las reglas básicas concernientes al control y la transmisión del poder del Estado, al instituir a los órganos de Estado que denominará 'poderes constitucionales'; c) enuncia las libertades fundamentales que protege el Estado, es decir, las garantías individuales; d) es el documento del cual emana el resto de la legislación del Estado; e) determina la división de poderes que regirán el Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución de un Estado federal se opera, según la distinción de Georges Scelle, por agregación (o asociación) o segregación (o disociación)². En el primer caso, se asocian verdaderos Estados independientes y soberanos

² *Vid.*, Scelle, Georges. "L'organisation territoriale du pouvoir dans l'etat". Cadre de Droit. Université Cergy Pantoise. [03-I-2001].
<http://perso.wanadoo.fr/cergy/cadre1/droit/droitconstit/orgpouvoiretat.html>

para integrar una nueva comunidad estatal: el Estado federal. La etapa intermedia entre el Estado Unitario y este nuevo Estado federal se conoce como confederación. Este es el caso de Estados Unidos; o colectividades cuyo estatuto varía para reforzar la cooperación, como en la India. En el segundo caso, menos frecuente, se modifican sensiblemente las estructuras de los Estados Unitarios al presentarse una ruptura, y se unen para crear el Estado Federal, con el riesgo de desmantelamiento si no existe una fuerte consolidación, como por ejemplo Bélgica.

Muchas veces el Estado federal tiene por origen una confederación, entendida como la asociación de Estados soberanos e iguales que por medio de un tratado deciden reunirse bajo una cierta unidad dirigida formalmente por un órgano común³. Las decisiones son tomadas por unanimidad y validadas por los representantes de cada Estado confederado.

Cada miembro de la confederación se puede retirar libremente cuando así lo decida. Se diferencia de la federación al tener un poder más limitado. Cuando la confederación precede a la Federación se constituye en la primera etapa de asociación de Estados; por lo tanto, la confederación es transitoria.

El Estado federal es permanente.

Cuando un Estado federal adopta la forma de una República federal, cada una de las entidades federativas posee una Constitución que organiza sus órganos de poder en legislativo, Ejecutivo y judicial, mismos que se asemejan a las instituciones del Estado federal.

Los estados federados tienen sus propias competencias ejercidas en virtud de la Constitución Federal, ya que la distribución de competencias entre el Estado Federal y las entidades se encuentra establecida en el documento supremo.

El federalismo, como forma de organización institucional, garantiza la descentralización política y administrativa.

³ Chagnollaud, Dominique. **Droit Constitutionnel Contemporain**. París. Sirey Ed. 1999. p. 80.

El Federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de Derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos⁴.

El federalismo latinoamericano se crea a partir del federalismo de Estados Unidos, con adaptaciones según fue el caso de cada Estado, ya que en ninguno de ellos existían Estados independientes y autónomos como en aquél.

Las bases del federalismo mexicano se encuentran en la Constitución de Estados Unidos de 1789; en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución de Colombia de 1821.

1.1.2. El Federalismo Mexicano

El federalismo que nació en Estados Unidos en el siglo XVIII surgió, en primera instancia, de la confederación de las trece colonias independientes ligadas por su origen, idioma, costumbres, religión y la lucha contra Inglaterra. Cuando las colonias conciliaron su soberanía como Estados y reconocieron la existencia de un poder superior conformado por un gobierno central al interior de un régimen federal⁵ se dio lugar al federalismo norteamericano.

Aunque México se contagió por la ideología norteamericana, las diferencias entre ese federalismo y el mexicano se encuentran principalmente en que:

Primero, el federalismo norteamericano se creó de la periferia hacia el centro, es decir, los estados miembros se unen para crear una forma de gobierno federal. Según algunos autores, el federalismo mexicano se crea del centro hacia la periferia, es decir, los estados miembros se incluyen en la forma de gobierno que se decide desde el centro.

⁴ Vid., Uvalle, Ricardo. "Descentralización política y Federalismo: consideraciones sobre el caso de México". *Revista Gestión y Estrategia*. No.7. Enero-junio. 1995. [08-III-2002]. <http://www.azc.uam.mx/html/publicaciones>

⁵ Deberá entenderse por soberanía la facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que él mismo se ha dado. Rabasa, Emilio (coord). **Nuestra Constitución**. México. INEHRM. Cuaderno 1. 1990. p. 14.

...establecido el sistema federal por voto del congreso, los estados tuvieron vida propia al enumerarlos una ley posterior⁶.

Para otros, las provincias amenazaron con desmembrarse si no se creaba un Estado federal.

...el sistema federal nació por las exigencias de las provincias, que amenazaron con separarse en caso de que no se adoptara tal sistema.⁷

Segundo, en Estados Unidos, los estados miembros, a base de ceder una parte de su soberanía –externa-, logran fundirse en un solo Estado. En México puede hablarse de un Estado Unitario, el Virreinato de la Nueva España, que se transformó en Estado Federal al otorgar a sus provincias cierta autonomía e independencia y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a la aparición de los Estados miembros.

Tercero, el federalismo norteamericano proviene de una confederación a través de la cual los estados miembros mantienen su autonomía. El federalismo mexicano crea un Estado federal donde los estados miembros al unirse ceden parte de su autonomía.

Al proclamarse la independencia –en 1821-, el gobierno mexicano quedó confiado a la Junta Provincial Gubernativa, cuya función básica fue la de convocar a un Congreso Constituyente⁸. La convocatoria debía ser lanzada en términos del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba⁹.

⁶ Macedo, Miguel. **Apuntes para la historia del derecho penal mexicano**. México. Ed. Cultura. 1931. p. 209.

⁷ Gamiz P., Máximo. **Derecho Constitucional y Administrativo**. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Serie Doctrina Jurídica. No. 22. 2003. p. 72. [11-VII-2001]. <http://www.bibliovirtual.unam.mx>

⁸ Del Congreso Constituyente emana el poder constituyente que se identifica con el hecho histórico de la asamblea, congreso o corte que lo institucionaliza, al formalizar en un texto jurídico político, la creación, organización y funcionamiento de un Estado soberano. “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”. México. Cámara de Diputados del. H. Congreso de la Unión. Segunda edición, junio de 1998. [28-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>

⁹ Rabasa, Emilio. **Historia de las constituciones mexicanas**. México. IJ/UNAM. 2000. p. 21. El autor señala que al término de la independencia, la firma de estos documentos sentó las bases generales para la conformación de la nueva nación independiente.

No obstante, antes de que ésto sucediera, este Congreso fue disuelto por Iturbide -al declararse emperador de México en 1822- y sustituido por una Junta Instituyente que aprobó, ese mismo año, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Ninguna de estas dos instituciones fue aceptada por la sociedad, por lo que después de la sublevación y el desconocimiento de Iturbide como dirigente nacional, se pugnó por la reinstalación del Congreso Constituyente a través de la expedición del Plan de Casa Mata, mismo que quedó reestablecido en 1823. Así mismo, con este Plan, se realizaron los primeros intentos por construir una Federación y organizar al país.

Instalado el Congreso, se discutió el régimen político y jurídico a adoptarse. La Provincia de Guadalajara, tomando la iniciativa, propugnó por el régimen federal y a su vez adoptó el nombre de 'Estado Libre de Jalisco'¹⁰; acción que fue seguida por otras provincias. Con este hecho se empezó a delinear la personalidad jurídica del Estado mexicano, que se encuentra enmarcada en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana suscrita el 20 de noviembre de 1823¹¹.

Este instrumento tuvo varias similitudes con las constituciones americana y española, sobretodo en lo referente a la soberanía, la división de poderes¹² y algunas facultades de los mismos. Por ejemplo, las facultades del Ejecutivo Federal, el veto y la organización del poder judicial que se encuentran en el artículo 18 de esta Acta, eran similares a los artículos 170, 171 y 365 de la Constitución española y a la sección segunda del artículo II y sección séptima del artículo I de la Constitución americana.

El Acta Constitutiva de 1823 es de gran importancia porque en ella quedó establecida la organización política del Estado mexicano: la Federación, y quedaron asentadas las bases de la soberanía de la Nación, la forma de

¹⁰ FAYA, Jacinto. **El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal.** México. Ed. Porrúa. 1998. p. 48

¹¹ Calvillo, Manuel. **La República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento.** México. DDF/Presidencia de la República. Vol. I. p. 450.

¹² La división de poderes es la atribución de una función específica a cada poder y el equilibrio que debe existir entre ellos -igualdad-, así como su respetuosa coordinación. *op.cit.*, Rabasa, Emilio. **Nuestra Constitución.** México. INEHRM. Cuaderno 3. 1990. p. 14.

gobierno del país, esto es, la república representativa, popular, federal y la disposición de los poderes federales y locales. Así mismo, en el Acta Constitucional se determinó que la Ciudad de México continuaría siendo la capital y a su vez, residencia de los poderes federales, mientras se establecía el Distrito Federal en 1824.

Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados. Con anterioridad no existían de derecho, según hemos visto. Tampoco existían de hecho, porque los amagos de secesión de algunas provincias (principalmente de Oaxaca, Jalisco y Zacatecas), precedentes inmediatos de la adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración, de hecho, de estados independientes, que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un estado declaran que éste reasume su soberanía. En lugar de que los estados hubieran dado al Acta, el Acta engendró a los estados.¹³

Por lo tanto, las partes integrantes de la Federación serían los estados libres y soberanos, mismos que debían adoptar la misma forma de gobierno elegida: la república representativa popular conforme al Título VI.

En un estado federal, los diversos estados federados se definen, en primer término, por la independencia de sus órganos, y en segundo, por la autonomía de las competencias en materia constitucional y legislativa, salvo lo que está reservado para la Federación, y por la autonomía y competencias en materia administrativa correspondientes a los estados federados.¹⁴

De igual manera se indicó que el Congreso de la Unión podía aumentar o disminuir el número de estados, dividiendo o modificando los existentes. Se propuso convocar a la ciudadanía para elegir dos senadores por cada estado que reunidos conformaran el Senado Constituyente, como el órgano cuya labor consistiría en revisar y sancionar la Constitución General. Este artículo no

¹³ Tena Ramírez, Felipe. **Derecho constitucional mexicano**. México, Editorial Porrúa, 2000.p. 115.

¹⁴ Siwek-Pouydesseau, Jeanne. *Antecedentes de la desconcentración administrativa en Francia* en **Desconcentración Administrativa**. México. *Secretaría de la Presidencia*. Colección Seminarios. No. 1. 1974. p.17.

prosperó por considerarse que las Constituciones son exclusivas de la asamblea de representantes de la nación y nunca de los estados.¹⁵

En el artículo 3 de esta Acta Constitutiva se denotó que la soberanía reside en la nación; en el artículo 5 se estableció que quedaba constituida como una República representativa, popular, federal. En el artículo 9 se instituyó la división de poderes.

En el artículo 10 se dispuso que el poder legislativo residirá en una Cámara de Diputados y en una Cámara de Senadores que conformarían el Congreso General.

El poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 15, sería depositado en el individuo o individuos que ésta señalase. Posteriormente, en la Constitución de 1824 se estableció que sería depositado en una sola persona que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero también se estipuló que habría un Vicepresidente que lo suplantaría en caso de incapacidad física o moral.

En el artículo 19 se indicó que poder judicial se depositaría en la Corte Suprema de Justicia y en los tribunales que estableciera la Constitución local dentro de cada estado.

El gobierno de los estados quedó determinado en los artículos 20 a 23. En ellos se estableció que su gobierno estaría también determinado por la división de poderes, donde el legislativo se compondría por una Cámara de Diputados integrada por el número de individuos que se determinara en la constitución local.

Cabe advertir que no hubo en principio un capítulo especial para las garantías individuales, únicamente se consignó, en el artículo 30, la protección de los derechos del hombre: “La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre.”¹⁶

¹⁵ *op. cit.*, Gamiz P., Máximo. p. 66.

¹⁶ *op. cit.*, Rabasa, Emilio. **Historia de las constituciones mexicanas**. p. 23.

Se autorizó el establecimiento de gobiernos provisionales en los estados, labor que sería realizada por las legislaturas estatales¹⁷. Así mismo, se instituyó que la constitución de los estados no podía oponerse al Acta Constitutiva, por tanto no podrían ser sancionadas hasta que esta última fuera sancionada, circulada y publicada.

El proyecto del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana al ser aprobada por el Congreso dio lugar al Acta Constitutiva de la Federación, discutida y sancionada el 31 de enero de 1824¹⁸, misma que tuvo una vigencia de diez meses hasta la promulgación, ya como tal, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824¹⁹ y publicada el 25 de ese mes, con la cual quedó establecida la República Federal Mexicana.

La Constitución quedó integrada en dos partes: la primera, establece la forma de gobierno, la distribución del territorio, la segunda, determina la instalación y funciones de los poderes Ejecutivo, legislativo y judicial federal y estatal, así como lo correspondiente a la situación de los estados.

El Estado Federal Mexicano mantuvo la forma de gobierno establecida en el Acta Constitutiva de 1823 y se integró inicialmente por 19 estados autónomos en lo relativo a su régimen interior, 4 provincias y 4 territorios²⁰, quedando pendiente de resolver la situación de Tlaxcala²¹.

Se ha dicho que el federalismo mexicano fue establecido a manera de una cruz, donde el eje vertical se encuentra formado por los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, y el horizontal por los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial²².

¹⁷ *op. cit.*, Calvillo, Manuel. Vol. II. pp. 357-363.

¹⁸ *Idem.* pp. 367-392.

¹⁹ *Idem.* p. 453.

²⁰ Un territorio es un espacio que obedece al Acta Constitutiva de 1823, y se diferencia de los estados en que se encuentra bajo la potestad del gobierno federal sin contar con atribución alguna de soberanía. *op. cit.*, Gamiz P., Máximo. p. 67.

²¹ *Idem.* p. 70.

²² Comentarios de Emilio Rabasa en los Foros para la revisión integral de la Constitución. V. "Federalismo". México. Secretaría de Gobernación. 2001. agosto.

Cada uno de los órdenes de gobierno cuenta con los tres poderes. En el caso de los estados y los municipios, éstos quedaron arraigados en su propio territorio, pero en el caso de los poderes federales fue necesario buscar un lugar en el cual se pudiera establecer la capital y que a su vez fungiera como sede de los poderes, mismo que pasó a denominarse Distrito Federal.

El federalismo mexicano a partir de entonces tendrá dos objetivos primordiales: conservar la unidad del Estado y transferir atribuciones a las partes integrantes.

República federal, significaba, como seguramente lo entendió bien Ramos Arizpe, no solo la división de poderes dentro del gobierno nacional, sino también dentro de la organización política local.²³

Después de la Constitución de 1824 se esperaba pasar a una etapa de estabilidad; sin embargo el período siguiente se caracterizó por la violencia y el anarquismo. El enfrentamiento de dos corrientes políticas y de pensamiento: liberal y conservadora o centralista, y las pugnas por el control político y económico fueron los que marcaron los cambios y dieron lugar a los problemas que dirigieron al país por una década. Esta etapa de ajuste que sufrió México, lo llevó a convertirse al centralismo.

En 1835, el Sexto Congreso se declaró Constituyente “con amplias facultades para variar la forma de gobierno y constituir a la nación de nuevo”²⁴. Por tanto, a finales de 1835 éste emitió un documento conocido como Bases para la Nueva Constitución, que sentó los pilares para la elaboración de las Siete Leyes Constitucionales²⁵. La primera ley se promulgó en diciembre de ese año y las demás sucesivamente hasta que se finalizó un año después. Estas Leyes Constitucionales fueron formalizadas con el decreto que las transformó en una nueva Constitución y con ello, la Constitución de 1824, de corte liberal, fue sustituida por esta nueva de características centralistas, impulsada por la fuerza conservadora.

²³ *op. cit.*, Rabasa, Emilio. **Historia de las constituciones mexicanas**. p. 29.

²⁴ *op. cit.*, Faya, Jacinto. p. 54.

²⁵ *op. cit.*, Sayeg H., Jorge. p. 60.

En la nueva Constitución se declaró que el país pasaba a conformarse como una República centralista y se creaba un Supremo Poder Conservador. Se convirtió a los estados en Departamentos, a éstos en distritos y los distritos en partidos, reconociendo la autonomía sólo en aspectos básicos reduciendo la fuerza de los poderes locales. La capital pasó a formar parte del Departamento de México.

Por primera vez se introdujeron ciertos derechos para los individuos, entre los que destacan que:

1. Sólo podrían ser detenidos si existía mandamiento expreso de la autoridad competente;
2. No podrían ser privados de su propiedad;
3. En su caso, debían ser juzgados de acuerdo a la Constitución;
4. Se proclamó la libertad de expresión, de prensa y de religión;
5. Los individuos debían cooperar con los gastos del Estado y defender la patria²⁶.

Aún y cuando esta Constitución tiene como rescatable e importante este hecho, el documento y el modo de gobierno no fueron bien aceptados por la sociedad y como consecuencia se presentaron levantamientos militares y pronunciamientos que envolvieron al país en la confusión.

A finales de 1836, después del inicio del centralismo y de una lucha exhaustiva por parte del estado tejano, se produjo la independencia de Texas, con lo cual se concretó la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. En ese mismo año, se suscribió el Tratado de Paz y Amistad con España, con el cual se reconoció a la República Mexicana como Estado soberano e independiente.

Para resolver los conflictos armados y calmar las tensiones, en 1839 Santa Ana –Presidente del período- lanzó una convocatoria para el establecimiento del Congreso Constituyente, cuya tarea sería la elaboración de

²⁶ *op. cit.*, Rabasa, Emilio. **Historia de las constituciones mexicanas**. p. 43.

un nuevo proyecto de Constitución. Sin embargo, los conflictos continuaron y los proyectos de los grupos mayoritarios y minoritarios fueron ignorados por parte de Nicolás Bravo, Presidente de la República sustituto, quien en 1843 decidió disolver el Congreso Constituyente y, en su lugar, establecer la Junta Nacional Legislativa. Este órgano que hizo el papel de Poder Legislativo expidió las bases de organización política de la República, que fungieron como Constitución, conocidas como Bases Orgánicas. En ellas se otorgó gran cantidad de facultades al Ejecutivo Federal y se reiteró el centralismo como forma de gobierno.

Este ordenamiento a todas luces fue ilegal por violar los señalamientos constitucionales respecto a la existencia de un Poder Legislativo encargado de elaborar las leyes y al incumplirse la norma que indicaba que únicamente el Congreso Constituyente podría reformar la Constitución; sin embargo, prevaleció durante poco más de tres años hasta que surgieron nuevas pugnas para que se adoptase nuevamente el federalismo.

En 1846 el General Mariano Salas formuló el Plan de la Ciudadela²⁷, en el cual desconoció el régimen centralista y pugnó por la instauración de un nuevo Congreso Constituyente conformado por representantes nombrados popularmente, el cual que quedó instalado a finales de ese año.

Este Congreso designó como Presidente Interino a Santa Ana, restableció el federalismo y reapareció el Distrito Federal como sede de los Poderes federales.

Era entonces necesario actualizar la Constitución, para que se adaptara a los cambios del momento y para evitar que en futuras ocasiones se presentara la violación de la Carta Magna y el cambio de la forma de gobierno establecida.

Se propuso crear una Comisión de Constitución que formulara las acciones que deberían llevarse a cabo para elaborar una nueva Constitución. Esta Comisión sugirió que permaneciera la Constitución de 1824. El jurista Mariano Otero agregó la necesidad de reformar las instituciones que no habían

²⁷ *op. cit.*, Faya, Jacinto. p. 62.

sido convenientes para la salud del Estado mexicano y propuso la creación de nuevas instituciones donde se enfatizaran los derechos de los ciudadanos, entre éstas destacó el Juicio de Amparo- instrumento jurídico mediante el cual se establece el orden constitucional cuando ha sido violado por las autoridades²⁸, y la Ley de garantías individuales.

Estas modificaciones quedaron plasmadas en el documento denominado Acta de Reformas que fue aprobado en 1847²⁹. El espíritu fundamental del Acta de Reformas debió ser el ejercicio de los derechos del ciudadano, indispensables para sustanciar una democracia representativa.

El sistema federal, en su último estado de perfección, y como nosotros quisimos adoptarlo, no es como lo fue antiguamente, una simple sociedad de sociedades, sino por el más admirable mecanismo político, los ciudadanos de un Estado entre sí forman una sociedad perfecta para los negocios de su administración interior, reunidos con los otros Estados, forman por sí y sin el intermedio de sus poderes locales otra Nación no menos perfecta, cuyo gobierno es el general; de donde resulta que la acción del ciudadano sobre el gobierno y la del gobierno sobre el ciudadano en todo lo relativo a la unión, se ejerce directamente sin ninguna intervención del poder de los Estados.³⁰

La vigencia de este documento fue corta porque en 1847 se violaron nuevamente los preceptos constitucionales al asentarse un gobierno dictatorial con Santa Ana e incorporarse nuevamente el Distrito Federal al Departamento

²⁸ Sanchez V., Rafael. *Impronta de Don Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847*. pp. 312-313 en "La actualidad de la defensa de la Constitución. Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo Mexicano". *Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo mexicano*. México. IJJ/UNAM. Serie E: Varios, No. 89. 1997. [21-VII-2002].

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=168>

²⁹ Para tener un mayor conocimiento de este documento *Vid.*, Rodriguez L., Amador. *Las controversias constitucionales y la construcción del nuevo federalismo* en "La actualidad de la defensa de la Constitución. Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo Mexicano". *Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo mexicano*. México. IJJ/UNAM. Serie E: Varios, No. 89. 1997. [21-VII-2002].

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=168>

³⁰ Tena Ramírez, Felipe. **Leyes fundamentales de México**. Ed. Porrúa: México; 1989. pp. 449-450. *Apud.*, Serrano M., Fernando. *Mariano Otero. Las ideas y su tiempo* en "La actualidad de la defensa de la Constitución. Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo Mexicano". *Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo mexicano*. México. IJJ/UNAM. Serie E: Varios, No. 89. 1997. p.9. [21-VII-2002].

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=168>

de México. La dictadura perduró hasta que, el 16 de febrero de 1854³¹, se proclamó el Plan de Ayutla, mismo que constituyó una bandera de resolución contra Santa Ana y permitió el restablecimiento del orden jurídico-político para la Federación en general y para el Distrito Federal en lo particular.

Con el Plan de Ayutla el grupo revolucionario se legitimó a través de la elaboración del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 firmado por Comonfort. Este documento fue provisional porque con el se restauraron los órganos de gobierno aunque no se expresó la forma de gobierno que se adoptaría. Este instrumento estuvo vigente hasta la emisión, por parte del Congreso Constituyente extraordinario, del proyecto de nueva Constitución.

El proyecto de Constitución que surge en 1856, tiene como objetivo principal restablecer y consolidar las bases del federalismo. Los artículos contenidos en la Constitución de 1824 son rescatados y modificados de acuerdo a las circunstancias del momento, con la participación de la mayoría de las legislaturas estatales. Este proyecto sufrió algunas modificaciones y después de ser aprobado dió lugar a la Constitución Política de la República Mexicana.

La Constitución de 1857 fue de gran importancia para el Estado mexicano, primero porque con ella se resolvió el conflicto entre conservadores y liberales y, después, porque en ella se restableció la supremacía de la Constitución, la división de poderes, y la forma de gobierno republicano, democrático, representativo³² y federal.

Esta Constitución se integró con 128 artículos; fue la primera que formalizó de manera expresa, en sus primeros 38 artículos, los derechos individuales del hombre, con base en las instituciones sociales y estableció el Juicio de Amparo como defensa jurisdiccional para hacerlos respetar.

³¹ Burgoa, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. México. Ed. Porrúa. 1973. Copyright© 2002. p. 930.

³² El sistema representativo implica que la totalidad del pueblo, que cumple con lo estipulado en la propia Constitución, escoge a un número determinado de ciudadanos, previamente seleccionados por la organización política para ser elegidos de manera directa, por voto individual. *op. cit.*, Rabasa, Emilo (coord). **Nuestra Constitución**. Cuaderno 1. p. 18.

De la misma forma, esta Constitución, en sus artículos 39 a 49, restableció el pacto federal y el principio de soberanía estatal; los estados dejaron de ser departamentos; se enmarcó la existencia de 23 estados y un territorio: el Distrito Federal, dejando asentado que se convertiría en el Estado del Valle de México³³ cuando los poderes federales fueran trasladados a otro lugar.

Así mismo, en los artículos del 50 al 102 se establecieron la división de poderes, las atribuciones y competencias de cada uno y de las partes integrantes.

Posteriormente, en 1867, después del Imperio francés, se reestructuró el territorio nacional conformándose en 27 estados, 3 territorios y el Distrito Federal.

Aún y cuando la Constitución establecía como orden jurídico político al federalismo, los gobernadores y otros funcionarios estatales fueron nombrados desde el centro, en virtud del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz.

... en la realidad y bajo la prolongada etapa gubernamental de Porfirio Díaz, la autonomía de los estados, sobretodo la democrática, fue seriamente afectada por el centro, de donde emanaban las designaciones de gobernadores y otros funcionarios, que conforme a la Constitución, eran de elección popular³⁴.

La situación social, política y económica de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, fue la causante del movimiento revolucionario. Es decir, del cambio rápido y violento en los valores y mitos dominantes en la sociedad: en sus instituciones políticas, en su estructura social, en su liderazgo y en las actividades y normatividad de su gobierno³⁵.

³³ *Idem.*, Cuaderno 3. p. 46.

³⁴ *op. cit.*, Faya, Jacinto. p. 64.

³⁵ *Vid.*, Huntington, Samuel. **Political Order in Changing Societies**. Yale. *Yale University*.1969. Capítulo 5. *passim*.

El pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia social, empuñó las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX.³⁶

A partir de 1910, año en que inició la revolución y la lucha contra la dictadura, el movimiento maderista –que surge en la primera etapa revolucionaria 1910-1912- impulsó una propuesta para modificar nuevamente la Carta Magna de 1857, con la famosa frase ‘Sufragio Efectivo. No Reección’. No obstante, debido a los problemas militares y políticos, resultado de la revolución y al golpe de Estado de Victoriano Huerta, no fue posible llevar a cabo este propósito.

En 1913, con el Plan de Guadalupe, se reconoció a Venustiano Carranza como Presidente interino, debiendo convocar a elecciones presidenciales de inmediato.

Venustiano Carranza, como Presidente interino, expidió algunas leyes y en 1916, para legitimarse, anunció la convocatoria al Congreso Constituyente en el Decreto de Reforma de los artículos 4o, 5o y 6o del Plan de Guadalupe.

Este Congreso Constituyente no sólo modificó la Constitución de 1856, sino que le dio a la nueva versión un gran contenido social, por lo que llegó a conocerse como la Primera Constitución Social del Mundo³⁷.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada en 1917, quedó organizada nuevamente en dos partes: los derechos del hombre quedaron incluidos en los primeros 29 artículos conocidos como la parte dogmática, y la conformación del Estado, la distribución de competencias y organización del gobierno en los artículos 30 al 136 que conforman la parte orgánica del documento.

En 1917, después de la Revolución, el Estado federal mexicano quedó establecido por 29 estados, 2 territorios y un Distrito Federal. Finalmente, en

³⁶ *op. cit.*, Rabasa, Emilio. **Historia de las constituciones mexicanas**. p. 86.

³⁷ *op. cit.*, Rabasa, Emilio. **Nuestra Constitución**. Cuaderno 1. p. 67.

1976 se reconoció a los dos territorios como estados por lo que quedó integrado por 31 estados y el Distrito Federal.

Sintetizando, en el sistema federal mexicano se conjuntan los principios de autonomía y de unidad. A través de la autonomía, los estados conservan su libertad de gestión en los asuntos propios. A través del principio de unidad, las entidades federativas participan de las decisiones que se adoptan como propias de la Unión Federal.

Para el ejercicio del poder soberano, la Federación requirió de un ámbito espacial libre de la presencia de otro Poder soberano y este espacio se determinó como el Distrito Federal, 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 y porque el libre ejercicio de las facultades de estos poderes exige la delimitación de ámbitos geográficos y jurídicos, exentos de la presencia de otros niveles de autoridad.³⁸

La autonomía de la entidad quedó condicionada a una decisión del Congreso prevista de modo expreso por el propio poder constituyente: el traslado de los poderes federales a otra entidad.

El federalismo mexicano entonces, se caracterizó por:

- Ser un sistema de organización política donde se concibe un Estado de estados: Estado federal conforma un Estado Supremo.
- Se realiza la distribución política de las funciones del gobierno del Estado federal, entre distintos órdenes de gobierno llamados federales, estatales y municipales. Esto no implica que existan diferentes gobiernos en un solo Estado, sino que la función única e indivisible del Estado Nacional reparte sus funciones entre diferentes órganos de distinta naturaleza y nivel.

³⁸ Como se señaló en los Debates para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. *Vid.*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994". México. Legislatura LIII. Período Extraordinario. No. Diario 3. 21 abril 1987. [06-XII-2001].

www.cddhcu.gob.mx/servddd

- Existe una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero coordinados –Federación y entidades federativas.
- Las entidades federativas poseen autonomía para crear su propio derecho y Ley fundamental, pero subordinada a la Constitución General.
- Las entidades federativas poseen recursos económicos para satisfacer sus necesidades.
- Todos las partes del Estado federal intervienen en el proceso de reforma constitucional³⁹.

Con el paso del tiempo el federalismo mexicano se fue modificando hasta convertirse en la forma de gobierno presidencialista⁴⁰. Los Estados perdieron parte de su autonomía sin percatarse de ello, ante el dominio del partido político en el poder y, por ende, al realizarse las modificaciones competenciales en la Constitución Federal.

En el caso del Distrito Federal esto no fue notorio, por haber pasado, en 1929, a ser parte de la Administración Pública Federal y por tanto su titular ser designado por el Ejecutivo Federal.

Las principales competencias concedidas expresamente a los poderes federales, como se verá, no solamente protegieron al sistema federal, sino que establecieron las bases del centralismo mexicano, mismo que se fortaleció a través de las modificaciones constitucionales que se fueron realizando a lo largo del siglo pasado. Como Tena Ramírez señala: “En México el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los estados y que éstos aceptan.”⁴¹

A mediados de la década de los noventa, en su búsqueda por un cambio democrático con el cual se impulsará el pluralismo y la participación ciudadana, el federalismo se modificó en su concepción teórica y práctica. De acuerdo con Uvalle “El Nuevo Federalismo es ante todo una toma de conciencia. Es una

³⁹ *op. cit.*, Gamiz, Máximo. p. 57.

⁴⁰ De acuerdo con el Dr. Castellanos, el presidencialismo establecido desde 1917 en México adoptó, además del principio de la división de poderes, un sistema de facultades constitucionales expresas que regulan las relaciones entre los Poderes de la Unión. *Vid.*, Castellanos, Eduardo. **Gobernabilidad Democrática en la Transición Mexicana**. México. Inédito. 2000.

⁴¹ Tena Ramírez, Felipe. *Apud.*, *op. cit.*, FAYA, Jacinto. p. 102.

opción de cambio democrático para que la sociedad y el Estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. El Nuevo Federalismo se enlaza con las demandas por democratizar el poder, con el empuje del pluralismo y con la necesidad de que las relaciones de poder no suplanten, en aras de un pragmatismo desbordado, el imperativo de tener un Estado de derecho”.⁴²

El nuevo federalismo mexicano todavía se encuentra en proceso de formación, los primeros pasos fueron dados al reconocerse el pluralismo político, realizarse cambios constitucionales respecto al Municipio, judicializarse todos los conflictos y permitirse el surgimiento del Gobierno del Distrito Federal como gobierno local.

Hoy, el federalismo se ha convertido en impulsor de la modernización del Estado donde los conceptos deben dar lugar a un ejercicio abierto y participativo del propio poder. Esta modernización debe considerar la nueva situación que guarda el Distrito Federal, el cual deberá tener un estatus político-jurídico diferente al actual, para establecer nuevas formas de convivencia acordes con los cambios tendientes al Estado de Derecho, a la cultura de la legalidad y a participación social.

⁴² *Vid., op.cit.*, Uvalle, Ricardo.

1.1.3. Estados y Municipios

A partir de la Constitución de 1917, los 29 estados que conformaron la Federación, formularon y promulgaron una Constitución propia, misma que no contradice los principios de la Constitución General⁴³, y tienen como base de su división política al municipio. Los estados se regían por el artículo 115 (actualmente el 116) de la Constitución Federal y por las leyes que se expidieran para tal efecto por los congresos estatales.

Sus autoridades se organizaron en los poderes Ejecutivo, encabezado por el Gobernador; Legislativo, conformado por la Cámara de Diputados y; Judicial, conformado por el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados estatales. Así mismo, se dejó establecido que cada estado contaría con organismos y tribunales constitucionales autónomos, entre los que actualmente se encuentran los Institutos o Consejos Electorales, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

El Ejecutivo y el Legislativo son nombrados por elección directa. El primero, cada seis años y el segundo, cada tres.

Los integrantes de los tres poderes estatales cumplen con los requisitos que para tal efecto señalan las constituciones locales y las Leyes Orgánicas respectivas –del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial.

El municipio es la circunscripción política y administrativa más pequeña en la organización del Estado mexicano, reconocida constitucionalmente y base de la división territorial de los estados. De acuerdo con Raúl Olmedo, el municipio actual es una forma que organiza a un conjunto de comunidades sociales concretas, donde una de ellas es elegida como sede del poder político o cabecera municipal⁴⁴.

⁴³ A lo largo de la investigación se leerán los términos Constitución Federal, Constitución General. En ambos casos se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ *Vid.*, Olmedo, Raúl. **El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad**. Puebla. *Facultad de Administración, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*. mimeo. 1997. *passim*.

Cada municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por el Presidente municipal, regidores y síndicos.

En el municipio se presenta un ámbito competencial propio y diferente al federal y al estatal.

... la circunstancia de que el municipio sea la base de la organización administrativa no autoriza a interpretarlo como un organismo descentralizado por región, producto de una descentralización administrativa por región, pues se trata de una estructura político administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, tanto de la administración federal como de la estatal; el municipio, por tanto, conlleva un ámbito competencial diferente al federal y al estatal, sin que por ello se pueda hablar de una descentralización administrativa de ninguna especie.⁴⁵

En 1983 se dio una reforma constitucional muy importante a los principios rectores del municipio. La exposición de motivos expresó que la distribución de competencias que se emprendería serviría para entregar o devolver al municipio las atribuciones relacionadas con el gobierno directo de la comunidad básica.

Se consideró que los cambios tenderían a “vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los estados y la Federación”⁴⁶.

1. Se dispuso en el artículo 116 constitucional que Ayuntamiento sería fortalecido a través de bases que permitieran mejorar su funcionamiento y su conformación política, dejando clara su autonomía jurídica. El presidente municipal, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos serían electos por votación popular directa;

2.

⁴⁵ Vid., Fernández R., Jorge. “La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional”. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. No. 4. enero-junio. 2001. [06-IV-2001]. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/cl1.htm>

⁴⁶ Vid., Hernandez, Octavio. “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales” en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México. 3ª ed. LII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Tomo I. 1985. pag.17.

3. Se estableció la personalidad jurídica de los municipios y el control de su patrimonio conforme a la ley;

4.

5. Se enumeraron, en acuerdo con las bases normativas establecidas por legislaturas estatales, las facultades del Ayuntamiento: expedición de los bandos de policía y buen gobierno, de los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus jurisdicciones;

6.

7. Se estableció que el municipio tendría a su cargo, de acuerdo con la legislación estatal, los servicios públicos de agua, potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, jardines, seguridad pública y tránsito; mismos que podrían llevarse a cabo con la participación de los estados si fuese necesario.

8.

9. Así mismo, se determinó que administraría libremente su hacienda pública, asignando a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones que fueran establecidas por los estados, sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, traslado y mejora. Así mismo, se propuso que el presupuesto de egresos del municipio fuera aprobado por el ayuntamiento con base en los ingresos disponibles. Se le faculta para intervenir en la zonificación y desarrollo urbano.

10.

Para 1997 se realizó una modificación constitucional por medio de la cual se dedicó el artículo 115 al Municipio y se fijó en el artículo 116 lo referente a los Estados.

Desde octubre de 1997 hasta mayo de 1999, fueron presentadas nueve iniciativas, para modificar el artículo 115 constitucional. Estas iniciativas en materia municipal tocaban las cuestiones: de gobierno; jerarquía de las normas del derecho municipal; funciones y servicios públicos; hacienda; desarrollo urbano; intervención en materia de reservas territoriales; convenios de derecho público donde los municipios fuesen parte y mando de la fuerza pública.

Finalmente en 1999 se reformaron y adicionaron algunos párrafos de este artículo para dotar al municipio de su carácter federal.

Después de algunos intentos, desde 1997, de modificar el artículo 115 para mejorar la vida de los Municipios, en 1999, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto de decreto para reformar y adicionar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁷

La reforma municipal de 1999 trató de mejorar el encuadramiento constitucional de la institución. Las modificaciones que por las reformas de 1999 experimentó el artículo 115, caracterizaron al municipio como:

1. Partes integrantes de la Federación, el municipio adoptó la forma de gobierno republicano, representativo y popular;
2. Base de la división territorial de los estados y de la organización política de los estados, es decir, la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, que coexiste con las instancias similares de los estados y de la Federación.
3. Base de la organización administrativa de los estados, por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la administración pública;
5. Son explícitamente libres, aunque no soberanos como lo son los estados. Por consecuencia, quedan subordinados al estado de cual forman parte.
6. Son implícitamente autónomos, porque aún y cuando la constitución no lo establece explícitamente, se infiere la autonomía política al darse sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; la autonomía jurídica porque tiene personalidad jurídica propia; la autonomía financiera al contar con patrimonio y hacienda propios; la autonomía administrativa porque tiene establecida una estructura y tiene funciones administrativas propias; y la autonomía de gestión, porque puede realizar los trámites que le permitan alcanzar sus objetivos.

⁴⁷ Publicado el 23 de diciembre de 1999. Los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en la sesión del 13 de junio de 1999, lo sometieron a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la que lo aprobó por trescientos ochenta y siete votos en favor -noventa y cinco por ciento- y trece votos en contra; y en el Senado, la aprobación fue hecha mediante ochenta y seis votos a favor sin ningún voto en contra. Tampoco se presentó objeción por parte de las legislaturas de los estados, cuando les fue remitido el proyecto de decreto respectivo para su aprobación. *op. cit.*, Fernández R., Jorge. "La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional". Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. No. 4. enero-junio. 2001. [06-IV-2001]. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/cl1.htm>

Vid., Pérez Miguel y Juvenal A., Núñez. "La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999". Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México. UNAM/IIJ. No. 3. julio-diciembre. 2000.

Aún y cuando esta reforma permitió cambios sustanciales en el contexto político y administrativo de los municipios, el problema al cual se han enfrentado constantemente éstos, continúa siendo la centralización.

Se puede concluir que el Estado mexicano tuvo que pasar por una gran serie de acontecimientos para alcanzar su consolidación, pero que finalmente logró conformarse como un Estado Federal integrado por Estados que ceden parte de su autonomía para lograr una convivencia conjunta.

Si bien la Constitución de 1917 estableció los lineamientos generales de este Estado, éstos se han ido modificando conforme a los diferentes momentos históricos y necesidades del país para continuar vigentes.

Las partes integrantes, es decir, los estados quedaron con la facultad de realizar su propio orden jurídico, siempre y cuando éste no transgrediera los límites señalados por la Constitución General; así mismo, podrían organizar su gobierno conforme a los señalamientos de la Constitución General y mantener la división de poderes.

Por otro lado, los municipios, como parte de la división territorial de los estados, tendrían las características del gobierno federal, bajo la tutela constitucional de los estados a los que pertenecieran.

Las modificaciones constitucionales han buscado el fortalecimiento de los integrantes –estados y municipios- en la lucha por establecer un verdadero federalismo.

Dentro del marco del federalismo y la creación del Estado mexicano, la creación del Distrito Federal como Sede de los Poderes de la Unión fue punto clave.

II. EL DISTRITO FEDERAL, SEDE DE LOS PODERES DE LA UNIÓN

Para entender la conformación del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión y capital del país, es imprescindible analizar el origen de la Ciudad de México como capital de Tenochtitlán y su desarrollo y modificaciones hasta la promulgación del Acta Constitutiva de 1823 y la Constitución de 1824, que establecieron la necesidad de que existiera un espacio que fungiera como sede de los poderes federales.

El Distrito Federal fue ubicado inicialmente en el área que ocupaba el Zócalo en los antiguos Municipios de Coyoacán y México.

Sin embargo, el Distrito Federal sufrió diversas transformaciones en su tamaño territorial y demográfico, así como en la organización política, económica y social, durante el proceso de consolidación del Estado mexicano hasta la promulgación de la Constitución de 1917, en la cual se estableció, en el artículo 44, como Sede de los Poderes Federales y se determinó, en el artículo 73 fracción VI, que su territorio sería dividido en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa.

2.1. El Período de Gestación

La raíz más profunda de la capital mexicana se encuentra en la organización política de los indígenas: la Triple Alianza. En torno a ésta, se agrupaban señoríos que constituían provincias federadas autónomas y territoriales que giraban alrededor de la Alianza. La ciudad principal fue Tenochtitlán.

México - Tenochtitlán emergió de un puñado de rocas en la inmensidad de sus grandes lagos, a los que el mexica chinampeó metro a metro hasta convertirla en la reina del Anáhuac y posteriormente en la ciudad que albergó el corazón y cerebro del imperio más extenso y poderoso de Mesoamérica.¹

¹ Vid., "Historia de la Ciudad de México". Gobierno del Distrito Federal. México. 2001. [10-II-2001]. <http://www.df.gob.mx>

Durante la Conquista, sobre esta ciudad, en 1521 en Coyoacán, se estableció el Ayuntamiento de México. Para 1524, la sede del Ayuntamiento se cambió a la Ciudad de México, “que los propios españoles llamaban "México Tenustitan", expresión que cambió a partir del año de 1585, en que quedó como "La Ciudad de México", según consta en las actas de las sesiones de cabildo”.²

En 1527 la Corona Española fundó en esta Ciudad la Real Audiencia de México, con características propias de Ministerio de Gobierno y en 1535 estableció el Virreinato, al llegar el primer Virrey de la Nueva España Antonio de Mendoza.

Doscientos años más tarde, la Ciudad de México fue dividida por 8 cuarteles mayores y 32 menores –cuatro por cada cuartel mayor. A principios del siglo XIX, por influencia francesa, se instituyeron los Jefes Políticos para cada uno.

En el Capítulo primero del Título IV de la Constitución [de Cádiz], referente a: "Del Gobierno y Administración de los Pueblos", en el artículo 309, se disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político.³

Durante la dominación española se estableció que toda villa o pueblo tendría una jurisdicción político-administrativa denominada municipio o municipalidad, a cargo de un ayuntamiento.⁴ Se mantuvo la organización del país a través de provincias y la división local incluyó el reconocimiento de la República de Indios que convivió con los nuevos cabildos municipales⁵.

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ Hernández, Regina. "La conjunción territorial de la Ciudad de México y el Distrito Federal". *Revista Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México.* México. UNAM. No. 580. mayo. 1999. p. 6.

⁵ Un cabildo municipal es el encargado en los municipios de expedir normas para la ciudadanía, bandos de policía y buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. *Vid., op.cit.,* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. SEGOB. 2000.

Las elecciones serían universales, populares y libres cada año, para elegir a pluralidad absoluta de votos al alcalde o alcaldes, a los regidores y al procurador o procuradores síndicos.

La Ciudad de México, formaba parte de la municipalidad de México bajo la jurisdicción de un Ayuntamiento que disponía de fondos económicos para el otorgamiento de servicios. Esta municipalidad no estaba bien delimitada, por la falta de precisión del tamaño de los ejidos y la ubicación de los mismos.

El Ayuntamiento de la ciudad reclamaba una jurisdicción de quince leguas; posteriormente se estableció que abarcaría un círculo de cinco leguas, disposición que no se pudo aplicar porque chocaba con la jurisdicción del marquesado del Valle y de algunos corregimientos⁶.

Cuando se llevó a cabo la aprobación, primero del Acta Constitutiva y después de la Constitución de 1824, mientras se sentaban las bases para la creación del Distrito Federal, la capital continuó siendo la Ciudad de México y ahí se ubicó a los poderes federales.

La gestación del Distrito Federal se derivó de la necesidad de que existiera un respeto de los ámbitos de poder entre ambas esferas existentes – federal y estatal. Se pensó que los poderes federales debían ser ubicados en un territorio propio que garantizara la independencia del gobierno federal frente a los estados y en el que tampoco éstos tuvieran injerencia jurisdiccional.

Es evidente que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación [...]. Por tanto dentro de un estado federal debe existir una circunspección territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los “poderes federales....”⁷

Para darle mayor fuerza a este hecho, en el artículo 50 fracción 28^a de la Constitución de 1824, se especificó la facultad del Congreso de la Unión para elegir un lugar de residencia para los poderes supremos de la nación y ejercer

⁶ *op. cit.*, Hernández, Regina. p. 7.

⁷ *op. cit.*, Burgoa, Ignacio. p. 929.

en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo del Estado⁸, así como para variar la residencia de los mismos cuando así fuera necesario⁹. Además, se indicó que en el lugar de residencia del Distrito Federal podrían ejercerse funciones locales, es decir, funciones ubicadas en ese espacio territorial correspondiente.¹⁰

En las discusiones del establecimiento del Distrito Federal, se argumentó que éste debía ser ubicado en un punto céntrico de la República Mexicana, geográficamente hablando. En primera instancia se escogió al Estado de Querétaro; sin embargo, varios miembros del Constituyente estuvieron en desacuerdo exponiendo que lo más conveniente era que fuera ubicado al interior de la Ciudad de México, lugar donde se encontraban concentradas las principales actividades del país hasta ese momento.

Para apoyar estas argumentaciones, Fray Servando Teresa de Mier, quien estaba a favor de la ubicación del Distrito Federal dentro de la Ciudad de México, formuló un documento donde fundamentó los motivos de esta propuesta, mismo que no sólo determinó las cualidades de este lugar, sino que fue básico para la toma de decisiones:

1. Existir hasta la fecha como centro político de la República.
2. Tener una privilegiada situación militar.
3. Ser un lugar de envidiable riqueza y capacidad de aprovisionamiento.
4. Ser un importante núcleo cultural y sitio de esparcimiento.
5. Contar con una belleza innegable.¹¹

A finales de 1824 -el 18 de noviembre¹²-, el Presidente Guadalupe Victoria expidió el decreto –publicado dos días después- por el cual se

⁸ El artículo 158 de esta misma Constitución establecía que el poder legislativo de cada estado residiría en una legislatura compuesta por el número de individuos que determinan sus constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan. *op. cit.*, Calvillo, Manuel. **La República Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento**. México. *DDF/Presidencia de la República*. Vol. II. p. 476.

⁹ *Idem.*, p. 461.

¹⁰ Debido al gran debate entre global y local, a lo largo del documento cuando se haga referencia a local -gobierno, legislación, poderes-, se entenderá lo correspondiente a un área geográfica específica.

¹¹ *op.cit.*, Sayeg H., Jorge. p.60.

estableció que los poderes federales radicarían en la Ciudad de México y que el Distrito Federal, nueva capital del régimen federal comprendería un círculo “cuyo centro sería la Plaza Mayor y su radio no sería mayor de dos leguas”¹³ (8,380 metros). Esta decisión afectó la carente delimitación de la Ciudad de México y modificó la forma de gobernar al establecer la figura de un gobernador.

La creación, en 1824, del Distrito Federal, que añadió otra delimitación: un círculo de dos leguas de radio, [...] modificó su forma de gobierno al establecer –además del Ayuntamiento– la figura de un gobernador. Esta decisión afectó la organización administrativa local, pues inició el empalme y la superposición de funciones.¹⁴

De esta manera, el Distrito Federal quedó instituido como una entidad más, dentro de la Federación, con modalidades jurídico políticas propias, diferentes a las establecidas para la Federación, porque desempeña material y territorialmente actos diferentes como parte integrante de la Federación y como sede de los poderes federales del país. Su primer Gobernador fue José María Tornel y Mendivil.

El Distrito Federal es un territorio que surgió para hacer viable la residencia de un Poder General que existe en relación con otros poderes locales. Los cuales carecen de jurisdicción respecto a aquel territorio.¹⁵

El Distrito Federal se integró con la unión de varios municipios así como con pueblos y villas; iniciando el proceso de integración de territorios y de división territorial del Distrito Federal.

Por el norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán.

Por el oriente: la hacienda del Peñón de los baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatitla y parte poniente de Ixtapalapa.

¹² *Idem.*, p.38

¹³ *op.cit.*, Messmacher, Miguel. p.102. *Cfr. México, la ciudad más grande del mundo.* p.21. Este documento señala que el decreto marcaba un radio de 8 leguas (211 Km²).

¹⁴ *op.cit.*, Hernández, Regina. p. 7.

¹⁵ Gutierrez, Sergio y Felipe Solís. **Gobierno y Administración del Distrito Federal.** México. INAP.1985. p. 24.

Por el sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja.

Por el poniente: Santa María Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacuba, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco.¹⁶

Hasta ese momento, la capital de la República había sido la capital del Estado de México*; sin embargo, por los problemas constantes, la capital de ese estado fue trasladada a Texcoco y posteriormente a San Agustín de las Cuevas en Tlalpan, lugar de residencia hasta 1830.¹⁷

El 11 de abril de 1826, se concedió al Distrito Federal el derecho de acreditar representantes en las Cámaras del Congreso General¹⁸. El 18 de abril de 1826 se decretó que los pueblos cuya mayor parte de territorio y población quedaran dentro del círculo de doce leguas pertenecerían al Distrito Federal. Con esta segunda delimitación, el territorio del Distrito Federal ocupaba aproximadamente trescientos kilómetros cuadrados, quedando fuera de sus límites los pueblos de Coyoacán, Xochimilco, Mecaltzingo y Tlalpan¹⁹.

El Distrito Federal por tanto, comprendió las municipalidades de: México, Guadalupe Hidalgo, Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba, Iztacalco, Mixcoac, Iztapalapa, Popotla, Ladrillera, Nativitas, Mexicalcingo, todas ubicadas en las delegaciones actuales de Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, y los Municipios de Tlalnepantla, Netzahualcóyotl y Naucalpan pertenecientes al Estado de México²⁰.

¹⁶ *Vid., op.cit., Historia de la Ciudad de México.*

* Recuérdese que el Estado de México en esa época no es el Estado de México de la actualidad, y que la Ciudad de México era parte de esa entidad.

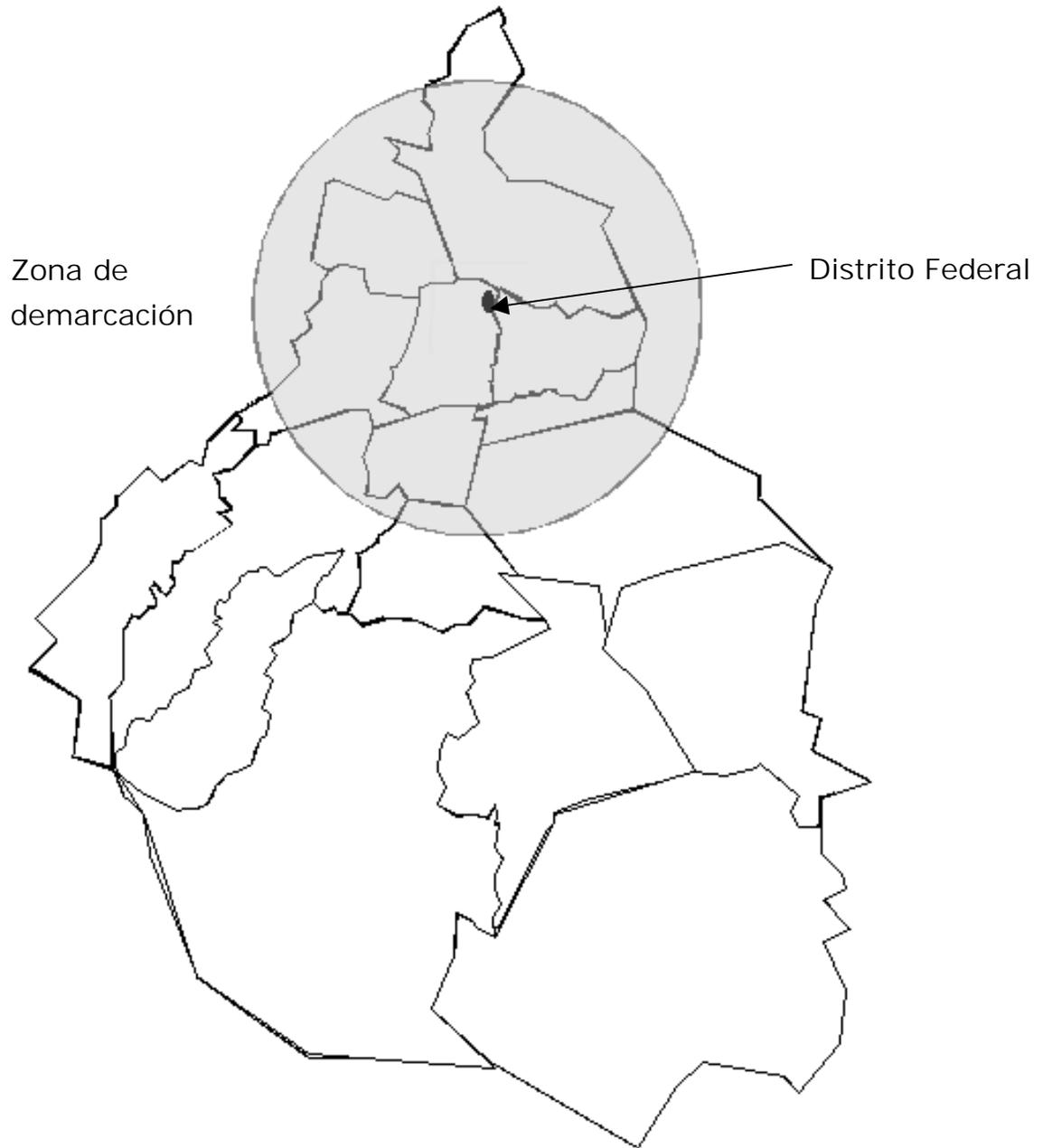
¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *op.cit.,* Burgoa, Ignacio. p. 930.

¹⁹ *op.cit.,* Messmacher, Miguel. p.102.

²⁰ *Vid.,* Herrera M., Ethel. "Evolución Gráfica del Distrito Federal". México. Gobierno del Distrito Federal. © 2001. [10-II-2001]. <http://www.cultura.df.gob.mx>

El Distrito Federal en 1824-1826



Fuente: Herrera, Ethel. Evolución Gráfica Del Distrito Federal
Elaboración: Gabriela Quintanilla Mendoza

2.2. La Formación del Distrito Federal

Durante el período de las constituciones centralistas, la existencia y la estructura del Distrito Federal y de la Ciudad de México también fueron afectadas.

Con la Constitución de 1836 el Distrito Federal fue incorporado al Departamento²¹ de México y se indicó que la capital de este Departamento era la ciudad con el mismo nombre. El Departamento de México a su vez quedó dividido por los partidos: Ciudad de México, Coyoacán y Tlanepantla²².

Con el Acta de Reformas de 1847, se reestableció el federalismo y con él volvió a aparecer el Distrito Federal; sin embargo, los Departamentos se mantuvieron hasta que el Constituyente proclamara la nueva Constitución, misma que derogaría a la anterior y dejaría establecida la forma de gobierno.

En el período 1847-1854 cuando se estableció la dictadura de Santa Ana, el Distrito Federal volvió a ser incorporado al Departamento de México.

Después de arduas discusiones y penosos conflictos, en 1854 el territorio del Distrito Federal fue aumentado, rompió el círculo establecido originalmente y cambió de nombre, conociéndose como Distrito de México.

En ese año, no sólo se extendió el territorio del Distrito Federal, abarcando otras poblaciones: al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al noroeste, Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al suroeste, desde el límite oriente de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el sureste, Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el oeste, el Peñon Viejo, abarcando hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco²³; sino que a su vez se dividió al Distrito Federal en

²¹ Un Departamento implica solamente división organizativa y administrativa en un sistema centralista. Sólo posee división burocrática dependiente de los poderes centrales. Contreras, Raúl. **La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectivas**. Ed. Porrúa: México; 2001. p. 186.

²² Se refiere a las áreas territoriales que en esa época recibían el nombre de partidos.

²³ Dublán y Lozano. **Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la Republica**. "Decreto del 16 de febrero de 1854". México. Edición Oficial. Tomo VII. 1886. pp. 49-51.

cuatro prefecturas: la central o interior correspondiente a la municipalidad de México y tres exteriores ubicadas en Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan.

2.3. El Establecimiento del Distrito Federal

El proyecto de Constitución de 1857, tuvo un aspecto importante a destacar: el artículo 49 designaba a los estados como partes integrantes de la nación, mencionando sus nombres. En ellos se incluía el Estado del Valle de México, entidad conformada por los poblados ubicados en los límites naturales del valle, pero no se incluía al Distrito Federal. Empero, en el artículo 50 se precisaba la formación de esta entidad y sus límites, mismos que coincidían con los que tenía el Estado de México²⁴.

Lo destacable en este artículo, independientemente de que se ubicó al Distrito Federal dentro de los límites de un Estado existente, ocasionando un conflicto, es que el Distrito Federal pasó a formar parte, a ser un elemento de la Federación.

Esta propuesta fue motivo de disgusto e indignación lógica por parte del Estado de México, quien la calificó como impolítica e inconveniente. Por lo que, después de haber sido expresados los inconvenientes y los argumentos en contra, se propuso reintegrar al Estado de México su territorio y mantener el Distrito Federal como se encontraba anteriormente decretado.

En la Constitución de 1857, se dispuso que la situación que guardaría el Distrito Federal, en caso de un posible traslado de los poderes a otro estado o territorio, quedara en manos de los futuros Congresos Constituyentes.

Cabe destacar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de esta Constitución, se ratifica el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como acreditar representantes en las Cámaras de Diputados del Congreso

²⁴ *op.cit.*, Sayeg H., Jorge. p.70.

General, señalando que se tendrá un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pasase de veinte mil.

Y, en el artículo 72, fracción VI, se le otorga al Congreso de la Unión la prerrogativa de crear un arreglo interior que tuviese como base la elección popular, por parte de los ciudadanos, de las autoridades públicas, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales²⁵. Esta fracción otorgó al Distrito Federal la categoría política en cuanto a los derechos de la ciudadanía.

²⁵ *op.cit.*, Faya, Jacinto. p. 124.

El Distrito Federal en 1854-1857



Fuente: Herrera, Ethel. Evolución Gráfica Del Distrito Federal
Elaboración: Gabriela Quintanilla Mendoza

2.4. La Consolidación del Distrito Federal

De 1857 a 1911, los problemas políticos y la desestabilidad social llevaron al cambio de residencia de los Poderes de la Unión, a San Luis Potosí y Querétaro, sin afectarse el funcionamiento del Distrito Federal como ciudad capital y sin ser modificada la Constitución o establecido el Estado del Valle de México.

Por decreto publicado el 6 de mayo de 1861, los límites del Distrito Federal fueron reducidos y se modificó su organización interna quedando sólo la municipalidad de México, el Partido de Guadalupe-Hidalgo, el Partido de Xochimilco, el Partido de Tlalpan y el Partido de Tacubaya.

Durante el segundo Imperio (1864-1867), el Distrito Federal quedó ubicado dentro del Departamento Del Valle de México cuya capital era la Ciudad de México.

Para 1874, según el censo llevado a cabo, el Distrito Federal tenía 316,590²⁶ habitantes distribuidos en las municipalidades y partidos, y el crecimiento de las áreas territoriales iba en ascenso.

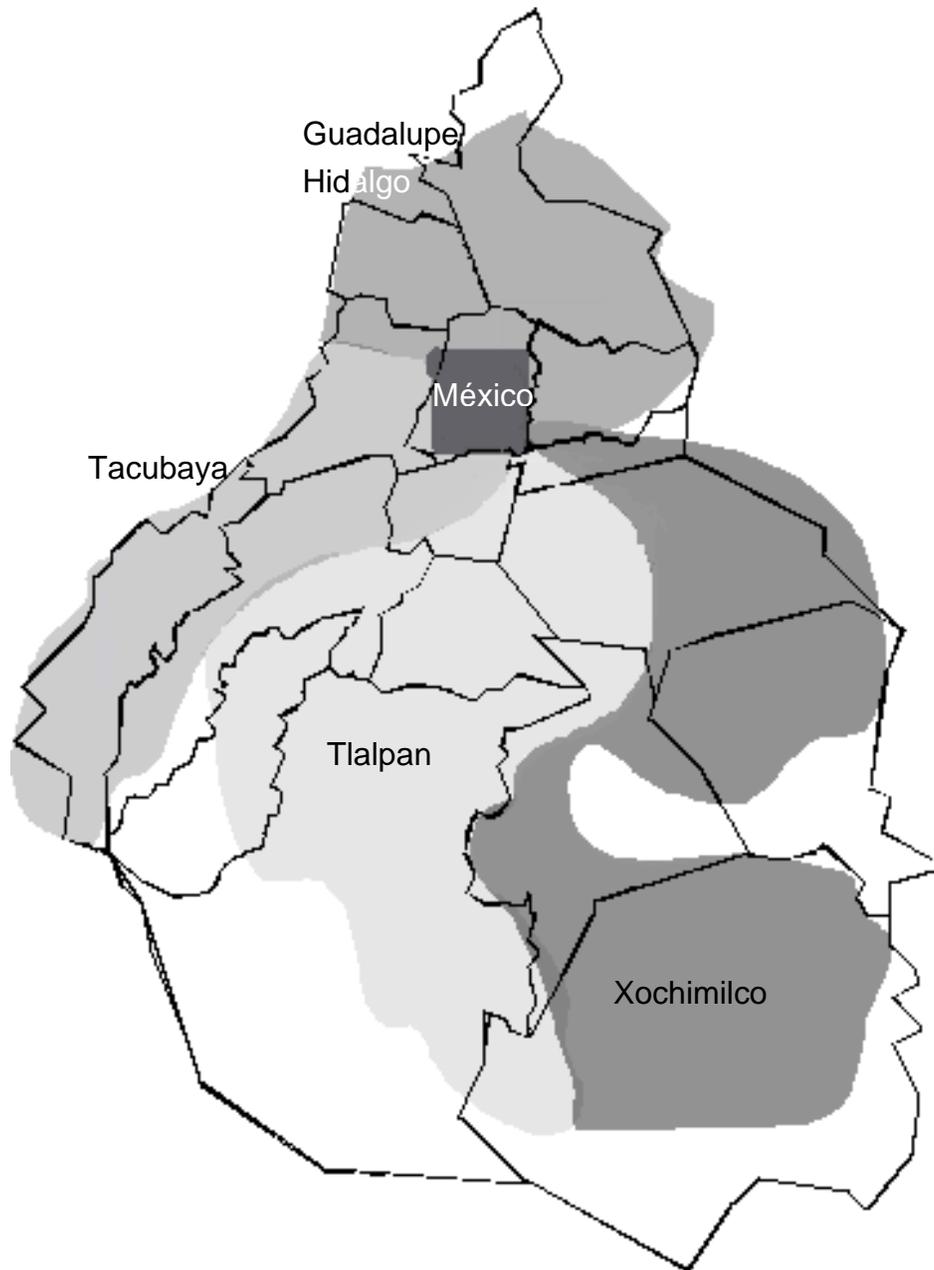
En 1876 se extendió al Distrito Federal el derecho de tener representantes en la Cámara de Senadores, estipulando que podrían tener, al igual que los estados, 2 representantes.

Para 1885, sumando los ajustes territoriales realizados a lo largo de casi 60 años, el Distrito Federal contaba con una superficie de mil doscientos kilómetros cuadrados y tenía una división política semejante a la de 1861, con prefecturas en vez de partidos²⁷. Para 1890, la extensión territorial alcanzaba los 1,435 Km² de superficie.

²⁶ *Vid., op.cit.*, Herrera M., Ethel.

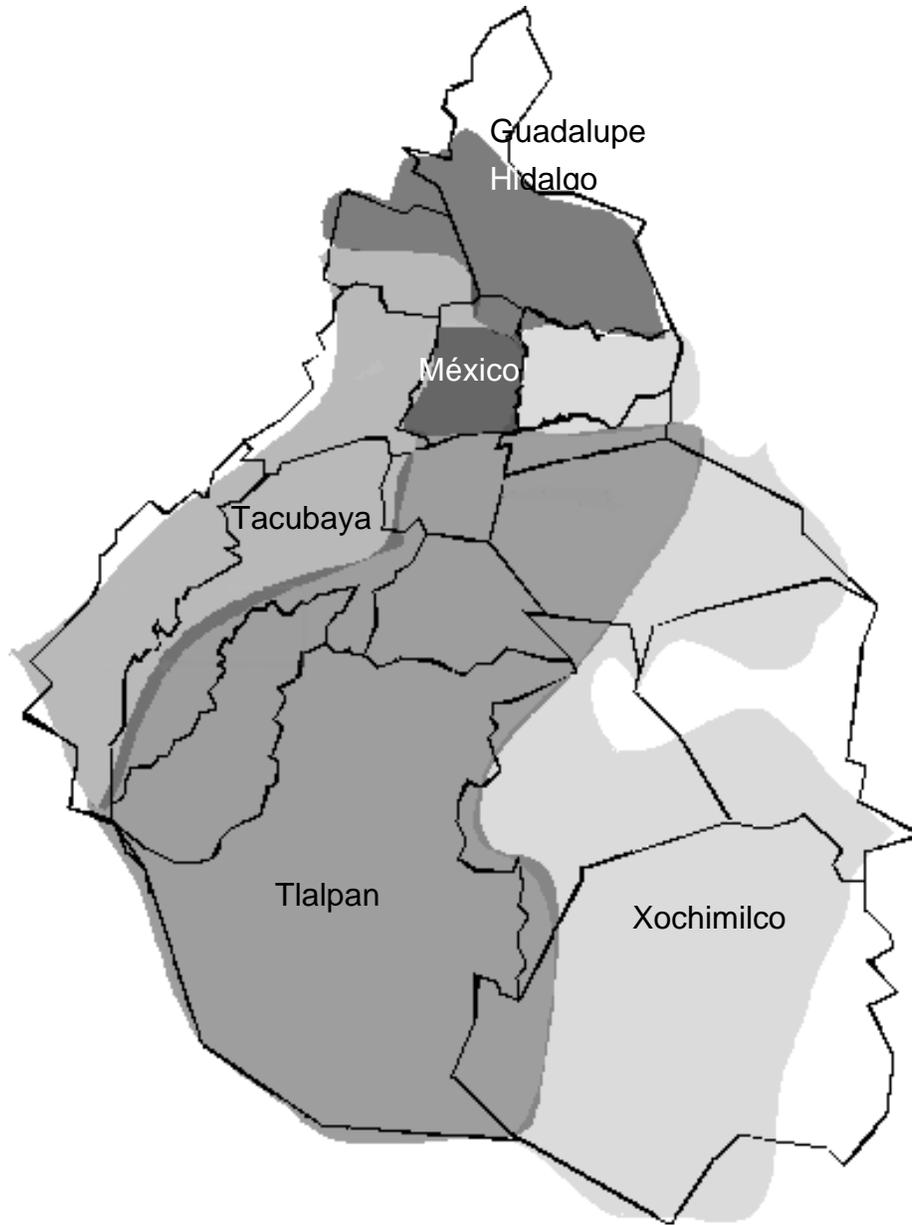
²⁷ *op.cit.*, Messmacher, Miguel. p.107.

El Distrito Federal en 1877



Fuente: Herrera, Ethel. Evolución Gráfica Del Distrito Federal
Elaboración: Gabriela Quintanilla Mendoza

El Distrito Federal en 1885



Fuente: Herrera, Ethel. Evolución Gráfica Del Distrito Federal
Elaboración: Gabriela Quintanilla Mendoza

Con un decreto en 1899, nuevamente se fijaron los límites del Distrito Federal, los cuales se conformaron por:

Municipalidad de México

Prefectura de Guadalupe Hidalgo
Municipalidad de Guadalupe Hidalgo
Municipalidad de Iztacalco

Prefectura de Azcapotzalco
Municipalidad de Azcapotzalco
Municipalidad de Tacuba

Prefectura de Tacubaya
Municipalidad de Tacubaya
Municipalidad de Mixcoac
Municipalidad de Santa Fé
Municipalidad de Cuajimalpa

Prefectura de Coyoacán
Municipalidad de Coyoacán
Municipalidad de San Angel
Prefectura de Tlalpan
Municipalidad de Tlalpan
Municipalidad de Iztapalapa

Prefectura de Xochimilco
Municipalidad de Xochimilco
Municipalidad de Haztahuacan
Municipalidad de Tlatenco
Municipalidad de Tulyehualco
Municipalidad de Mixquic
Municipalidad de Tláhuac
Municipalidad de Milpa Alta

Municipalidad de Actopan
Municipalidad de Oxtotepec²⁸.

Así mismo, la municipalidad de México quedó delimitada al norte por el Río Consulado; al oriente, del Canal de San Lázaro hasta el Canal de la Magdalena; al sur por el Río de la Piedad y al poniente por Chapultepec y el Río de los Morales²⁹. Comprendía casi la totalidad de la actual delegación Cuauhtémoc, parte de la delegación Venustiano Carranza, una pequeña parte de la delegación Miguel Hidalgo y una mínima porción de la delegación de Iztacalco³⁰.

Ese mismo año, el Congreso estableció la división municipal de la ciudad de México para efectos político-administrativos.

Con el decreto de 1901 se reformó la fracción VI del artículo 72 de la Constitución Federal de 1857, determinándose que el Congreso de la Unión tenía facultades para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

Posteriormente, la Ley sobre Organización Política y Municipal del Distrito Federal del 26 de marzo de 1903,³¹ señaló que el orden legislativo del Distrito Federal se sujetaría a las leyes que para su régimen interior dictase el Congreso de la Unión, y en el orden administrativo, político y municipal, a las disposiciones del Ejecutivo Federal.

Conforme a este ordenamiento el gobierno del Distrito Federal estaría encomendado en el aspecto legislativo al Congreso de la Unión y en el orden administrativo y político al Ejecutivo federal. El Ejecutivo ejerció el gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, auxiliada ésta por tres órganos: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas. Los ayuntamientos conservaron las funciones políticas de policía y buen gobierno ejerciendo, en lo

²⁸ *op.cit.*, Sayeg H., Jorge. p.97.

²⁹ *op.cit.*, Hernández, Regina. p. 7.

op.cit., Herrera M., Ethel.

³¹ *op.cit.*, Burgoa, Ignacio. p. 934. También *Vid.*, Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal". México. DDF. 24 de agosto 1994. Tomo III. No. 272. p. 2.

concerniente a la administración municipal, voz consultiva. La personalidad jurídica de los ayuntamientos se suprimió.³²

Los límites de la municipalidad de México fueron ampliados al sur y poniente, y los términos de la ley fueron traducidos en beneficios económicos para el gobierno federal.

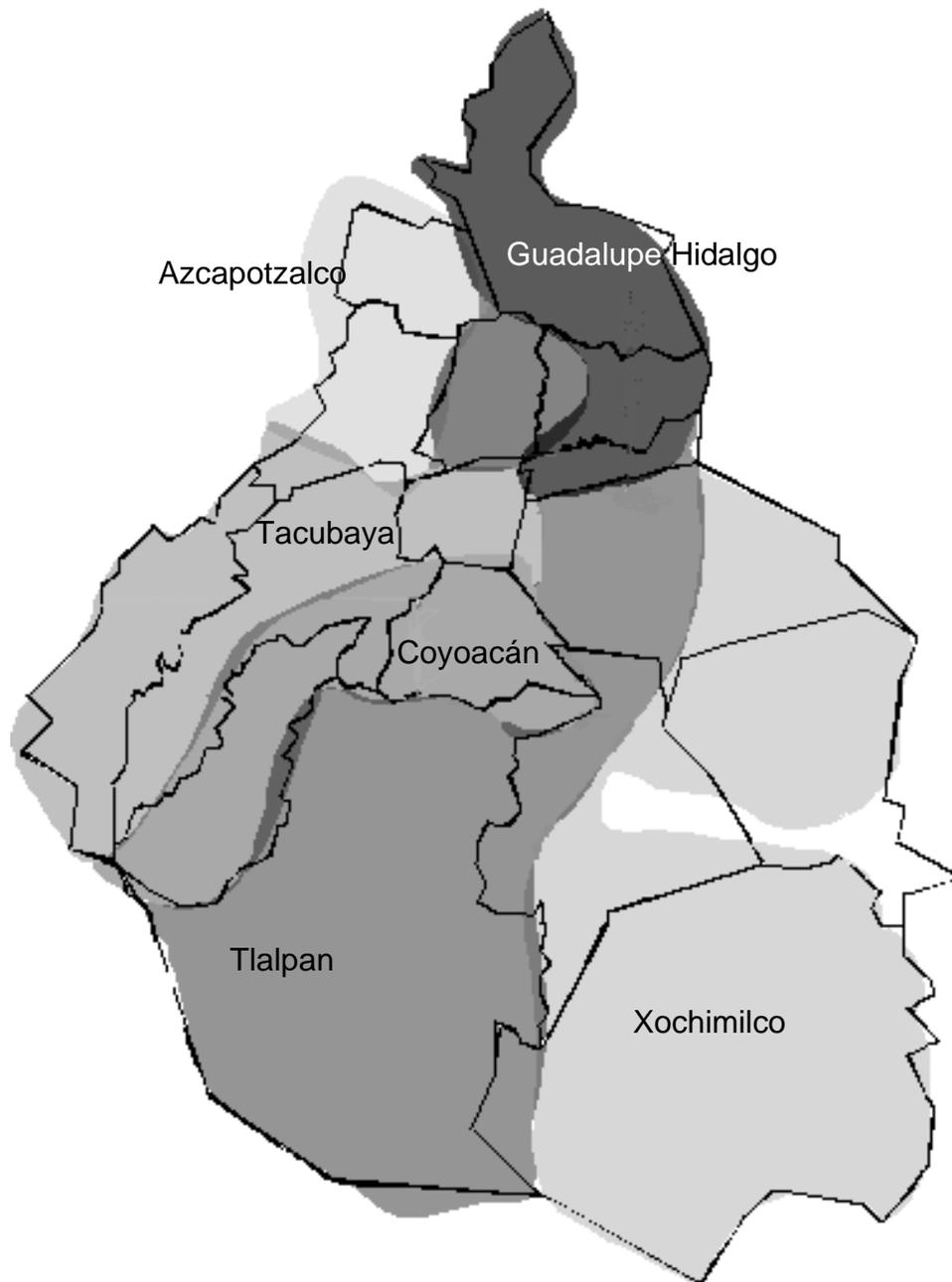
La administración y recaudación de los impuestos, derechos y rentas de todo género que han percibido hasta ahora los ayuntamientos y las autoridades políticas o administrativas del Distrito Federal, corresponderán a oficinas federales dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³³

De acuerdo con esta Ley Orgánica, el Distrito Federal quedó dividido en las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. Al frente de cada una se colocó a un Prefecto Político nombrado por el Presidente de la República y, por tanto, dependiente de éste. Los Ayuntamientos de cada Municipalidad subsistieron, eligiendo a sus miembros por medio de votaciones de 1er. grado, pero limitando sus atribuciones a vigilar la actuación del Prefecto Político correspondiente y a la consulta de las medidas a adoptar en determinados asuntos.

³² *Vid., op.cit.*, "Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916 – 1994".

³³ De Gortari Hira y Regina Hernández. "Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal". México. DDF/ Instituto Dr. José María Luis Mora. Tomo I. 1988. p. 195.

El Distrito Federal en 1902



Fuente: Herrera, Ethel. Evolución Gráfica Del Distrito Federal
Elaboración: Gabriela Quintanilla Mendoza

Fue hasta 1914 que el Distrito Federal recuperó su estructura jurídico-política, aunque no por mucho tiempo.

En 1916 en el proyecto de Constitución presentado al Congreso, se estableció en el artículo 73 fracción VI que el territorio del Distrito Federal sería dividido en municipalidades y cada una estaría a cargo de ayuntamientos de elección popular directa, excepto la municipalidad de México, la que estaría a cargo del número de comisionados que señalara la ley³⁴.

Esta propuesta no fue aceptada por el Constituyente, que estableció la institución municipal sin excepciones en todo el territorio nacional comprendido el Distrito Federal.

El Congreso Constituyente aprobó parte de la idea organizativa que Carranza propuso para el Distrito Federal, es decir, la división de este territorio en municipalidades y un gobierno a cargo de sendos ayuntamientos de elección popular directa.

Los límites del Distrito Federal, en el proyecto de Constitución de 1916, fueron sancionados y ampliados en el artículo 44: “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán, y la parte de Tlanepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y de Monte Bajo”.³⁵

El gobierno de esta entidad estaría a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el Ejecutivo federal, dado que estaba establecido en la constitución que era la Sede de los Poderes Federales y por tanto sujeta a éstos. Su territorio estaría conformado por las municipalidades existentes.

Antes de entrar en vigor la Constitución de 1917, Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 13 de abril de 1917 la

³⁴ *op.cit.*, Hernández, Regina. p. 8.

³⁵ *op.cit.*, Sayeg H., Jorge. p.98.

Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual, al igual que la Ley anterior, determinaba la forma de organización de la ciudad capital. De acuerdo con esta Ley, los Ayuntamientos se renovarían cada seis meses y, dependiendo de su tamaño, estarían formados por quince a veinticinco concejales. En cada municipalidad la máxima autoridad sería el Presidente Municipal.

Las razones por las cuales se establecieron los límites de esta manera en el proyecto, se derivaron de las ventajas militares, políticas y civiles que lo convertían en un área inaccesible y fácilmente defendible, además de quedar dotado de todas las materias primas que necesitaba la población.

Sin embargo, nuevamente, en la Constitución de 1917, el Congreso Constituyente sancionó en el artículo 43 la división del territorio mexicano –en la cual se incluyó al Estado de México y al Distrito Federal- y en el artículo 44 limitó el Distrito Federal al territorio que tenía anteriormente. Así mismo, se aclaró que en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otra parte, se erigiría el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asignara la Constitución General.

Además, en la fracción VI del artículo 73 se incluyó, como facultad del Congreso General, la de legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales³⁶.

Nuevamente, el 3 de octubre de 1918³⁷, el Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de Reformas Constitucionales, con el propósito de sustraer del régimen municipal a la sede de los poderes federales, por considerar que éste no contaba con capacidad económica ni elementos propios para subsistir. Esta iniciativa fue aprobada por el Senado, pero no se puso en práctica, por los conflictos existentes en el país, por lo que se archivó.

³⁶ La denominación de Distrito y Territorios Federales se refiere al Distrito Federal y a los Territorios de Baja California y Quintana Roo. Que posteriormente, en la década de los setenta se convirtieron en los Estados de Quintana Roo y Baja California Sur. *Vid.*, Diario Oficial de la Federación. México. Secretaría de Gobernación. 8 de octubre de 1974.

³⁷ *Vid.*, *op.cit.*, “Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916–1994”.

Se puede concluir que la creación del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión, determinó un área territorial acorde con las necesidades del momento.

Los problemas que emergieron como resultado de las diferencias e inestabilidad política del Estado mexicano, incluyeron a este espacio propiciando a su vez inestabilidad al adquirir diferentes formas de gobierno. Al mismo tiempo, los intereses creados en cada período político dieron lugar al crecimiento territorial sin control, al establecimiento de este espacio como capital del país y a una supremacía de los poderes federales, ya que ellos serían los encargados de nominar a su gobierno.

Sin embargo, su situación no es única, las capitales de otros países federales y unitarios han pasado por esa misma lucha de intereses.

III. LOS GOBIERNOS CAPITALINOS EN OTROS PAÍSES

La situación de las capitales de Estados Unidos, España y Francia, son un ejemplo de la complejidad gubernamental que se presenta en ellas.

Si bien estudiar estas capitales implicaría realizar un análisis profundo de sus sistemas de gobierno, electoral y administrativo, éste se presenta de manera somera para llegar a la forma de gobierno y funcionamiento de cada una.

Este ejercicio permitirá comprender más la necesidad del Distrito Federal de ser una capital independiente con miras a alcanzar un mejor desempeño político, social y económico, así como observar que sin importar el sistema de gobierno, en todos los países las capitales guardan similitud en su situación de gobierno con la del resto de los elementos que conforman ese Estado. Además de dar elementos para observar que en el Distrito Federal, el tipo de gobierno que se adopta es similar al existente en el país, pero con limitaciones y con características de semiautonomía, por estar establecido constitucionalmente que es la Sede de los Poderes de la Unión y por tanto jurídicamente, mantener un estatus diferente.

3.1. Estados Unidos

La capital estadounidense, después de una lucha de 150 años (aproximadamente), logró conformarse como un gobierno local reconocido - conformado por un congreso local y un alcalde local-. Veinte años después logró crear su Constitución y declararse un nuevo estado, pero sin contar con el reconocimiento de los demás estados de la Unión ni tener derecho a voto en el Congreso.

Estados Unidos como se señaló anteriormente, es una federación compuesta por Estados libres y soberanos. Su gobierno está integrado a través de la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Ejecutivo se encuentra ocupado por un Presidente y un Vicepresidente de la Federación, electos cada cuatro años¹.

El Presidente es el comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando es necesario el servicio activo de los Estados Unidos; es el encargado de la soberanía y las relaciones exteriores, así como del funcionamiento de la administración pública.

El Vicepresidente apoya al Presidente en el desempeño del gobierno y puede adquirir el carácter de Presidente interino si así se requiere.

El Legislativo lo conforma el Congreso, integrado por la Cámara de Senadores y por la Cámara de Representantes. Para la primera, la legislatura de cada Estado elige dos Senadores que se mantienen en el cargo por seis años. En el caso de la segunda, los representantes se eligen cada dos años por los habitantes de los diversos Estados.

Todo proyecto de ley aprobado por el Congreso debe ser presentado al Presidente de los Estados Unidos.

Una de las facultades del Congreso es legislar todo lo referente al Distrito (sede de los poderes y capital).

El poder Judicial está integrado por el Tribunal Supremo y los tribunales inferiores que el Congreso instituye y establece.

Constitucionalmente no se previó la conformación de gobiernos locales, la organización de éstos quedó a cargo de los Estados, mismos que en su Constitución establecieron la forma de ordenarse. Es por ello que cada uno de los Estados que conforma la Federación tiene una diferente forma de organizarse administrativamente, aunque se puede señalar que predominan los pueblos, las ciudades y los condados.

¹ Para conocer el proceso de elección, *Vid.*, "Constitución de los Estados Unidos de América, 1787". Georgetown University. Base de Datos Políticos de las Américas. *Constitutions and Constitutional Studies*. [15-I-2001]. <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>.

Los pueblos son la unidad básica de gobierno local. Sus autoridades son electas de manera directa, popular y universal.

Las ciudades son centros urbanos más grandes que las villas o pueblos, consideradas legalmente como municipalidades incorporadas. La ciudad tradicional tiene un alcalde y un consejo cuyos miembros representan distritos. Los gobiernos de las ciudades están divididos en áreas urbanas en varios gobiernos independientes ciudadanos que funcionan como gobiernos comunales.

Los condados son la unidad local de gobierno integrada por diversas ciudades (excepto el Estado de Virginia donde las ciudades son independientes). Las funciones principales de los condados se centran en reforzar las leyes, y otorgar los servicios públicos necesarios.

Normalmente todos los gobiernos locales comparten características similares: una organización estructural similar, autoridades por elección directa, y sus funciones se basan en el otorgamiento de servicios y en el cobro de impuestos.

Existe una cláusula denominada *municipal home rule* –facultad legislativa– adoptada en varios estados, a través de la cual las ciudades tienen el derecho de redactar y modificar sus propios ordenamientos para regular asuntos locales sin la interferencia de las legislaturas estatales. Existen dos tipos de *municipal home rule*: constitucional, por la cual las legislaturas estatales otorgan a las ciudades el derecho de crear sus propios estatutos y, legislativa, a través de la cual la autonomía local es garantizada.

Las legislaturas estatales normalmente establecen un sistema de gobierno para los distritos, condados y ciudades. Éstos pueden tener una cédula de autonomía para su propio gobierno, siempre y cuando ésta no vaya en contra de lo establecido por la Constitución estatal.

El Ejecutivo se instala en un Alcalde y todos los asuntos en materia legislativa y toma de decisiones se encuentran en un Consejo.

La sede del gobierno federal constitucionalmente esta ubicada en un Distrito, cuya área no puede ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado y fue creado por la cesión de territorio que hicieron algunos estados.

3.1.1. *Washington*

En 1790² cuando el Distrito fue establecido en el territorio cedido por Maryland y Virginia al gobierno federal, éste fue habitado por cerca de 3,000 ciudadanos - menos de los 50,000 requeridos para conformar un estado- que continuaron ejerciendo su derecho a voto en Maryland y Virginia respectivamente.

El interés personal del Presidente George Washington para desarrollar a la nueva capital propició la designación de tres comisionados para gobernar temporalmente. Los comisionados llamaron a la ciudad nueva "Ciudad de Washington" y su tarea consistió en lograr el desarrollo, de tal manera que, para 1800, aunque el Capitolio –edificio gubernamental- no había sido construido en su totalidad, el gobierno federal se trasladó desde Philadelphia a Washington.

La forma de gobierno para el Distrito federal consistente en el establecimiento de cinco unidades separadas -Ciudad de Washington, Condado de Georgetown, Washington en Maryland, Alexandría y el Condado de Alexandría en Virginia - fue discutida en el Congreso, lo que dio como resultado que no se otorgara la autonomía al gobierno pero se proporcionara una legislatura territorial y una norma local parcial.

En 1801³ el Congreso aprobó una legislación de emergencia que dividió al Distrito en dos Condados: el Condado de Washington donde se aplicarían las leyes de Maryland, y el Condado de Alexandría donde las leyes de Virginia serían aplicadas (este Condado fue reintegrado al Distrito de Virginia en 1846).

Los ciudadanos en la ciudad de Washington que se encontraban en favor del gobierno autónomo iniciaron una serie de protestas y reuniones y, a finales

² *Vid.*, "The Council of the District of Columbia". Washington D.C. [27-XII-2000]. <http://www.dccouncil.washington.dc.us/>

³ *Ibidem.*

de ese mismo año, se solicitó al Congreso tener carácter municipal. Este carácter, concedido por el Congreso permitió que Washington se convirtiera en una ciudad incorporada, otorgando a los votantes el derecho de elegir a una legislatura local -llamada Consejo-, que podría aprobar leyes e imponer un impuesto sobre propiedades inmobiliarias para pagar los servicios de la ciudad. El gobierno local también incluyó un alcalde designado por el Presidente del país.

Casi setenta años más tarde, Georgetown, la Ciudad de Washington, y el Condado de Washington fueron integrados en un nuevo territorio dirigido por un Gobernador y un Consejo -designados por el Presidente-; por un grupo de delegados elegidos popularmente y por un delegado sin derecho electoral al Congreso. Este gobierno territorial duró cerca de tres años hasta ser substituido por un grupo temporal de tres comisionados designados por el Presidente.

Durante este período, los residentes del Distrito y los partidarios del Congreso continuaron presionando para lograr un gobierno autónomo y la representación en el Congreso; por lo que el Senado aprobó y propuso una norma local durante seis veces -entre 1948 y 1966- que en todas las ocasiones se disipó en el Comité Local del Distrito de Columbia.

En 1967, la forma de gobierno de los tres Comisionados fue reemplazada por un Alcalde-comisario y un Consejo de Ciudad, conformado por nueve miembros designados por el Presidente.

En 1963, los residentes del Distrito ganaron el derecho de votar por el Presidente y el Vicepresidente de los Estados Unidos al ser ratificada la 23ava enmienda de la Constitución. Cuatro años más tarde, los ciudadanos ganaron el derecho de elegir una Colegio electoral. En 1970, el Distrito logró tener un delegado sin derecho de voto en la Cámara de Representantes. Mientras la lucha por la autonomía local continuaba, el Congreso, principalmente el Comité Local del Distrito de Columbia, continuó ejerciendo su autoridad sobre los asuntos locales del Distrito.

Finalmente, en 1973, el acta referida a la Norma Local pasó en el Congreso, y los residentes del Distrito la aprobaron, en un referéndum especial,

el siguiente año. Como un gran momento histórico en el logro de a la autodeterminación, a finales de 1974 los ciudadanos del Distrito eligieron Alcalde y Consejo. como ramificación legislativa del gobierno local. El Consejo se compuso de un presidente electo y doce miembros y la duración en el cargo ha sido de cuatro años.

Así mismo los votantes también aprobaron la elección de las Comisiones Consultivas Vecinales, mismas que representan a cada dos mil residentes y cuya función fue recomendar al Consejo acciones para mejoras vecinales.

El Estatuto local es el resultado de la lucha de los residentes de Distrito para lograr el control de sus asuntos locales. El gobierno local existente es el logro más importante de gobierno autónomo desde el establecimiento del Distrito como el asiento del gobierno federal.

Los deberes del Consejo son comparables con los que tienen las legislaturas estatales, de los condados y de la ciudad, incluyendo la autoridad para iniciar leyes y para aprobar el presupuesto anual del Distrito a propuesta del Alcalde. Al igual que sucede con las legislaturas, el Consejo es una ramificación del gobierno y es parte de un sistema de cuentas y balances similares a cualquier otro gobierno estatal. Cuando por alguna razón el puesto del alcalde se encuentra vacante, el presidente del Consejo ejerce las funciones de Alcalde temporal.

Debido a las limitaciones en el gobierno local, los ciudadanos continúan cabildeando para alcanzar la misma autoridad llevada a cabo en los 50 estados.

El Distrito todavía no tiene ninguna representación con derecho de voto en el Congreso. En 1978 el Congreso pasó la enmienda para otorgar éste, pero no fue aprobada por 38 estados. En 1980, los ciudadanos aprobaron una iniciativa llamando a una Convención Constitucional Estatal para escribir la Constitución y, dos años más tarde, aprobaron la Constitución para el estado de Nueva Columbia⁴. Entonces el Consejo quedó integrado por 13 miembros.

⁴ La Constitución desarrollada por la Convención Constitucional de Statehood, titulada Constitución del Estado de Nueva Columbia, fue propuesta a los electores del Distrito de Nueva Columbia para su ratificación el 2 de noviembre de 1982. Los resultados de la votación certificados por el Colegio de

Desde entonces, las propuestas para admitir Nueva Columbia como el estado 51 de la Unión y para ampliar la autoridad del gobierno local, se introducen regularmente en la Cámara de Representantes y en el Senado, sin que hayan podido pasar al Congreso.

En noviembre de 1990, según lo establecido por mandato en la Convención Constitucional, los ciudadanos del Distrito eligieron dos senadores y a un representante para cabildear en el Congreso. Sin embargo, la lucha por alcanzar la autonomía y el reconocimiento continúa⁵.

La situación de la capital de Estados Unidos tendrá similitud con la situación que tendrá el Distrito Federal, dado que en ambos se crea un gobierno local con características especiales. Sin embargo, resalta la diferencia de haberse conformado como un estado más, aunque todavía sin el reconocimiento de la Federación.

3.2. Francia

Paris, como capital de Francia, es una comuna que se encuentra ubicada en el Departamento de París en la región Ile de France, con un gobierno local reconocido. Es a partir de la ley de descentralización de 1982 cuando adquiere una forma de gobierno propia pero no la autonomía, dado que prevalecen los poderes encargados del mantenimiento de orden público que además, extienden su capacidad hacia la regulación de la higiene, el tráfico y el estacionamiento, independientemente de las labores ejercidas por los alcaldes.

Elecciones y Etica en noviembre 10, 1982, fue de 61,405 votos en favor de la Constitution y 54,964 en contra. *Vid.*, "History of DC Code. New Columbia Constitution". D.C. Code, 2001 Ed. New Columbia Constitution Enacted 1987 District of Columbia Official Code 2001 Edition Constitution for The State of New Columbia. [29-XII-2000]. Traducido por la autora. <http://dccode.westgroup.com>

⁵ *Vid.*, *op.cit.*, "The Council of the District of Columbia".

"History of DC. Code Historical DC. Home Rule". District of Columbia Code. Washington D.C. 2001 Edition. [29-XII-2000]. <http://dccode.westgroup.com>

Francia tiene un régimen parlamentario de tipo semipresidencialista⁶ que conforma una República democrática y social, en la cual la clave del poder político oscila entre el Ejecutivo de elección popular directa y el Legislativo –la Asamblea Nacional- también de elección popular directa que depende del partido político que tiene la mayoría.

Su gobierno se basa en la división de poderes; el poder Ejecutivo se constituye por un Presidente de la República elegido cada cinco años por sufragio universal directo y por un Primer Ministro designado por el Presidente, quien preside el Gabinete. A propuesta del Primer Ministro, el Presidente elige a los miembros del gobierno.

El Presidente preside el Consejo de Ministros, dirige la defensa y las relaciones exteriores del país; así como asegura el funcionamiento de los poderes públicos. Es electo de la mayoría absoluta de los sufragios; si ésta no es alcanzada, se realiza una segunda vuelta a la semana siguiente.

El Presidente promulga las leyes y puede someter a referéndum todo proyecto de ley referido a la organización de los poderes públicos, a las reformas económicas o sociales de la Nación y a los servicios públicos.

El Gobierno, presidido por el Primer Ministro, determina y conduce la política de la Nación y dispone de la administración.

El Legislativo se compone por el Parlamento, el cual comprende a la Asamblea Nacional y al Senado. Los miembros de la primera son elegidos por sufragio universal directo y los segundos por sufragio indirecto, a través de un colegio electoral⁷.

⁶ En un régimen parlamentario marcado por la colaboración entre el poder legislativo y el poder Ejecutivo, el Gobierno ocupa un lugar central ya que éste asegura la unión entre la Asamblea y el Jefe de Estado. *Vid.*, Avril, Pierre. La Constitution de 1958 a quarante ans. "Le Gouvernement". Conseil Constitutionnel. Legifrance. [06-XII-2000]. Traducido por la autora.
www.conseil-constitutionnel.fr/quarante/index.htm

⁷ El sufragio indirecto se basa en el nombramiento de representantes electos por los votantes, que a su vez conforman un cuerpo electoral para elegir los cargos correspondientes.

La autoridad judicial está representada por el Consejo Superior de la Magistratura que es presidido por el Presidente de la República. El Ministro de Justicia es el vicepresidente nato y puede suplir al Presidente de la República.

El Consejo Superior de la Magistratura esta compuesto por dos salas, una para los magistrados y otra para los fiscales.

También se encuentra instituido un Alto Tribunal de Justicia que es el encargado de juzgar al Presidente de la República y a los miembros del gobierno.

Según el artículo 72 de la Constitución⁸, la República francesa se divide en colectividades territoriales que son constituidas por las comunas, los departamentos y los Territorios de Ultramar, mismos que se administran libremente por consejos electos y bajo las condiciones previstas en la ley. La Constitución les reconoce la autonomía jurídica pero quedan supeditadas financieramente al Estado.

La administración central se constituye por las Secretarías de Estado y los Ministerios. El titular de la administración regional es el Ministro del Interior. y se estructura mediante comunas, cantones, regiones y departamentos.

La comuna es la parte administrativa más pequeña (podría asemejar a un Municipio). En Paris, Lyon y Marsella recibe el nombre de arrondissement municipal. Es dirigida por un Consejo Municipal elegido por sufragio universal directo cada seis años. Este consejo elige al Alcalde, que representa al Estado, y a los adjuntos.

El Cantón comprende varias comunas, tiene sobretodo función política y constituye una región electoral para la designación de consejeros generales de Departamento.

⁸ Vedel Georges. "Qu'est-ce que la Constitution?". La Constitution de 1958 a quarante ans. Paris. Conseil Constitutionnel. *Legifrance*. 1999. [6-XII-2001].
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q01.htm>

Existen 26 regiones de las cuales 21 son territoriales, Córcega y 4 son territorios de ultramar. Las regiones no tienen autonomía y se dividen en departamentos que son distritos administrativos que a su vez se encuentran divididos en 342 ayuntamientos.

Los departamentos son las divisiones administrativas del Estado y están divididos en 96 metropolitanos y 4 de ultramar. Son administrados por un Consejo General electo cada seis años cuyo titular ejerce el poder ejecutivo desde 1982. Este titular es conocido como Prefecto.

El Prefecto es el Representante del Estado en las regiones y departamentos que integran la República Francesa y es nombrado por el ejecutivo nacional. Normalmente la Prefectura se divide en subprefecturas: de región, de policía, de ayuntamiento.

Después de la ley de la descentralización, la prefectura perdió poder y autoridad al ser dividida e integrarse un Consejo General elegido por sufragio universal.

3.2.1. París

Durante la época del Directorio⁹, en 1795, París fue dividido en 12 ayuntamientos cada uno de los cuales fue administrado bajo una estricta tutela gubernamental. Durante esta época, el régimen de París era muy parecido al de otras comunas.

Durante la Revolución de 1789, el régimen de París se acercó al de otras comunas desde que una municipalidad fue elegida por sufragio universal. La experiencia fue de corta duración debido a los acontecimientos históricos de conflicto nacional. Algunos años después con la Ley del 28 pluvial del año VIII¹⁰

⁹ El Directorio es una forma de gobierno francesa que recae en cónico personas en un intento por terminar con la dictadura que establece Robespierre. Este gobierno establece el sufragio censitario, que impulsa la creación de dos cámaras cuya tarea fue moderar la revolución. Estas cámaras fueron el Consejo de los 500 y la Cámara de los Ancianos.

¹⁰ Esta ley fue promulgada el 17 de febrero de 1800, fecha que marca el nacimiento de las prefecturas. De acuerdo con ella, el Prefecto es nombrado por el Primer Cónsul y ejerce su autoridad sobre toda la

se estableció una prefectura para la administración, una prefectura para la policía, una asamblea sin poder verdadero y alcaldes de Distrito designados, con los poderes de oficiales del estado civil.

A su vez, se transformaron los ayundamientos en divisiones administrativas y se restableció la capital en tanto que era una Comuna única y se instauró la prefectura¹¹, además de aumentar el número de ayuntamientos a 20. A la cabeza se encontraba un Alcalde y dos adjuntos electos por el Jefe de Estado entre los ciudadanos más destacados, por un período de tres años.

La Comuna tuvo como objetivo dotar a París de un Estatuto municipal basado en autonomía, pero este proyecto no pudo ser realizado. Sin embargo, la ley del 14 de abril de 1871¹² instauró dos consejos electos por sufragio universal: el Consejo General de Sena y el Gobierno Municipal de París cuyos miembros tenían derechos directamente en el Consejo General.

El régimen temporal especial decidido por la ley del 1871 que creó el Estatuto de Paris. Conforme a esta norma jurídica el Alcalde y los adjuntos eran nombrados para períodos indeterminados, a propuesta del Ministro del Interior. Sin embargo, a partir de 1946, fueron nombrados por el presidente del Consejo de Ministros, lo que hizo a la capital conformarse y gobernarse de manera diferente a lo que regía en las otras comunas, ya que dependían de la Prefectura del Sena. Incluso la promulgación del Decreto de 1939 reforzó los privilegios de la Prefectura.

administración del Departamento. Es el representante del poder central. El Prefecto es apoyado en sus funciones por dos asambleas consultivas: el Consejo General y el Consejo de la Prefectura. *Vid.*, "Préfecture des Côtes d'Armor". Histoire. Rpublique Française. [30-1-XII-2000]. Traducido por la autora.

http://www.cotes-darmor.pref.gouv.fr/cotes_armor/departement/histoire2.htm

¹¹ Las prefecturas son los representantes directos del Consejo de Estado en el distrito respectivo. Son las encargadas de la ejecución de las leyes, decretos reglamentos y arrestos así como de la sobrevivencia de las autoridades inferiores. Los prefectos son los jueces penales cuya competencia es limitada a la represión de las contravenciones. Ellos juegan igualmente un rol de coordinación entre las comunas de su distrito donde la jurisdicción es cantonal (region electoral para la designación de consejeros generales del departamento). Tienen la función de mediadores en los desacuerdos públicos o privados, conservando una tradición de hombres de buen oficio. *Vid.*, "Les préfets". Organisation. Site de l'Etat de Vaud. [26-XII-2000]. Traducido por la autora.

<http://www.vd.ch/fr/organisation/autorites/prefectures/les-prefets/index.html>

¹² *Vid.*, "Fonctionnement institutionnel. L'arrondissement à Paris: son histoire". Mairie de Paris. Paris.fr. Une fenêtre sur la ville. Direction Générale de l'Information et de la Communication. Paris, France. [14-XII-2000]. http://www.paris.fr/fr/la_mairie/fonctionnement_institutionnel/arrondissement.asp

Desde 1871, más de 100 miembros del Parlamento, de todas las tendencias políticas, presentaron proyectos de modificación del Estatuto, y aunque todos deseaban modificar este Estatuto de excepción, hubo opiniones divergentes respecto al grado de autonomía que debería concederse a la capital.

El régimen temporal especial decidido por la ley del 1871 mantuvo a París fuera de lo establecido por la ley de 1884 que regía en las otras comunas. Incluso la promulgación del Decreto de 1939 reforzaba los privilegios de la prefectura.

Desde su elección en 1971, el Presidente de la República –Valérie Giscard d'Estaing - solicitó al Prefecto de París formar una comisión que se encargara de preparar un proyecto de reforma al Estatuto. Esta comisión, presidida por un consejero de Estado comprendía representantes de todas las tendencias políticas del Consejo de París.

El proyecto de ley fue elaborado, discutido y votado por el Parlamento en 1975 y promulgado por el Presidente de la República el 31 de diciembre de ese año¹³. El nuevo Estatuto de Paris fue decretado en marzo de 1977 y funcionó seis años. Este documento creó en el territorio de Paris, la comuna de Paris y el Departamento de Paris.

Como todas las comunas de Francia, París era administrado por un Alcalde y un Consejo – el Consejo de Paris- compuesto por personas electas. Con esta ley, se crean oficiales municipales nombrados por el Alcalde de Paris para ejercer funciones de carácter civil.

La innovación básica fue la creación, en cada ayuntamiento de Paris, de una Comisión compuesta por un número igual al de los consejeros electos y de oficiales municipales. Estas Comisiones se encargarían de asistir al Alcalde y al Consejo de París sin ningún poder de decisión, solo a manera de asesores o consultores.

¹³ *Vid., op.cit.*, "Fonctionnement institutionnel. L'arrondissement à Paris: son histoire". [14-XII-2000]. http://www.paris.fr/fr/la_mairie/fonctionnement_institutionnel/arrondissement.asp

Por tanto, en este territorio se ejercían y ejercen a la fecha otras competencias además de las del Alcalde de París: las del Prefecto de París y la Región Ile de France. El Prefecto de París es un representante nombrado por el Gobierno que también ejercía las funciones de Prefecto de Policía, situación que se mantuvo.

Aún así, esta ley implicó el primer paso para la desconcentración en la administración pública de los ayuntamientos.

Después de 1981, la política de descentralización fue aplicada a las ciudades grandes y en París en particular, que junto con Lyon y Marsella, modificaron nuevamente su Estatuto según la ley del 31 de diciembre de 1982¹⁴, derogando el derecho general comunal y conformando la segunda etapa de la evolución tendiente a la descentralización de los ayuntamientos.

Esta ley estableció para las tres ciudades más grandes -París, Marsella y Lyon (PML)- un Estatuto particular, que se tradujo en una división de la comuna en sectores, derogando el derecho general comunal¹⁵.

El Estatuto de 1982 confirmó dos especificidades de este lugar: París es a la vez una comuna y un departamento y, París quedó como la única villa de Francia donde las atribuciones de policía municipal (libre circulación, tranquilidad y salubridad públicas) no son ejercidas por un Alcalde electo, sino por un funcionario de Estado, el Prefecto de Policía, nombrado por el Presidente de la República.

La distinción entre comuna y distrito era de carácter ficticio ya que a excepción del dominio social (ayuda a los niños) el Departamento de París sólo ejerció funciones normales propias de éste, como instrumentar actividades de entretenimiento o mejora de vías de circulación, propias de la administración comunal.

¹⁴ La ley del 2 de marzo de 1982 unifica el régimen de las colectividades locales y suprime el control administrativo representativo del Estado (sistema de tutela), para remplazarlo por un control jurisdiccional y un control presupuestario específico. *Vid.*, Lôic, Phillip. "La Constitution de 1958 a quarante ans" Question n° 15 : La place des collectivités locales dans la Constitution de 1958. "Les collectivités territoriales". Conseil Constitutionnel. Legifrance. [6-XII-2001]. Traducido por la autora. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/quarante/q15.htm>

¹⁵ *Vid.*, *op.cit.*, Lôic ,Phillip. "Les collectivités territoriales".

Este documento jurídico –que prevalece- no aumentó el grado de autonomía de la capital. Sin embargo, aparte de dividir París en veinte comunidades diferentes denominadas distritos¹⁶, creó un nuevo órgano para la administración: los Consejos de Distrito integrados por los consejeros de París y los consejeros de Distrito elegidos al interior de éste. Los distritos se erigen con sus circunspecciones administrativas sin tener personalidad moral diferente a la de Ciudad de París. Esta ley fue puesta en práctica a partir de las elecciones de marzo de 1983.

La ley confió al Consejo de Distrito cierto número de atribuciones relativas principalmente a la gestión de equipos específicos destinados, ante todo, a los habitantes del distrito (por ejemplo equipos deportivos o culturales).

Las competencias del Consejo de Distrito se centraron principalmente en:

- Realizar preguntas al Alcalde de París sobre cualquier asunto de interés para el Distrito.
- Realizar peticiones sobre sus necesidades.
- Atender la consulta del Alcalde de París para el establecimiento, la revisión o la modificación del plan de ocupación de tierras, por ser ésta una acción que concierne al Distrito.

La organización administrativa presenta características heredadas de la prefectura, en donde los numerosos atributos se perciben; se observa una administración centralizada que intenta convertirse en descentralización a través de la creación de nuevas estructuras.

Recién entrado un gobierno de izquierda a París, su lucha está centrada en encontrar un mejor funcionamiento y un mayor desarrollo, además de realizar una revisión del Estatuto particular, para que éste adquiriera las mismas características de las comunas y departamentos del resto del país.

¹⁶ Equivalentes a las Delegaciones del Distrito Federal.

A pesar de los esfuerzos, París, al igual que el Distrito Federal, tampoco es autónomo. Se mantiene como un territorio, capital del país, con características especiales.

3.3. España

La capital española, Madrid, con características de crecimiento demográfico y económico similares al Distrito Federal, quedó integrada a la Comunidad Autónoma de Madrid, pero por igual con características limitadas.

El Estado español es una Monarquía Constitucional Parlamentaria que se rige bajo el principio de división de poderes.

El poder Ejecutivo se integra por el Rey y el Presidente del Gobierno.

El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia que asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

Corresponde al Rey: sancionar y promulgar leyes; convocar y disolver las Cortes Generales; convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución; proponer al candidato para Presidente del Gobierno; nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta del Presidente; presidir las sesiones del Consejo de Ministros a petición del Presidente del Gobierno; el mando supremo de las Fuerzas Armadas; el cuidado de la soberanía y las relaciones exteriores.

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Se compone por el Presidente, nombrado y removido por el Rey; los Vicepresidentes, nombrados y removidos por el rey a propuesta del Presidente en su caso; por los Ministros y los demás miembros que establece la ley.

El Legislativo lo conforman las Cortes Generales que representan al pueblo y están integradas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del Gobierno, entre otras. Los miembros del Congreso son electos por sufragio universal directo, por un período de cuatro años. El Senado es la Cámara de representación territorial electa por cuatro años. En cada provincia se eligen cuatro Senadores por sufragio universal, directo y en las Comunidades Autónomas se designa un Senador más, con posibilidades de designar otro por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso de Diputados y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley.

El poder judicial radica en el Tribunal Supremo y los tribunales establecidos para el respecto y aplicación de la ley.

El Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Todos gozan de autonomía para su gestión.

Los municipios tienen autoridad jurídica plena; su gobierno y administración se ubican en los ayuntamientos, órganos de representación que se encuentran integrados por Alcaldes, electos por los concejales y los vecinos, y Concejales electos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal directo.

La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios y división territorial cuya función es cumplir con las actividades del Estado¹⁷. Su gobierno está encomendado a Diputaciones y Corporaciones de carácter representativo. Su hacienda local se

¹⁷ "Constitución Española". Universidad de Extremadura. 27 de Julio de 1995. Última actualización: 12 de julio de 1997. Artículo 142. [17-I-2001]. <http://alcazaba.unex.es/constitucion/>

conforma por ingresos propios y las participaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas son partes integrantes de la Nación que por cumplir con ciertas características especificadas constitucionalmente, pueden autogobernarse.

...las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.¹⁸

Este es el caso de la capital que integra la Comunidad Autónoma de Madrid.

3.3.1. Madrid

En 1561 cuando se trasladó la Corte a la provincia de Madrid, lo que hasta entonces había sido una reducida villa urbana de limitadas funciones, fue creciendo hasta llegar a ser la primera ciudad de la monarquía en el siglo XVII. Esta villa se convirtió por una decisión real en la capital: Madrid, coexistiendo la ciudad como tal y la capital del mismo nombre.

La Corte transformó la ciudad en el principal centro de servicios políticos y burocráticos. La instalación de los cargos cortesanos alteró radicalmente la economía y la fisonomía de la villa.¹⁹

La presencia de la Corte en la ciudad determinó que la economía estuviera basada en los servicios -articulados a las necesidades políticas, burocráticas y económicas de la Corte-, lo que dio lugar al atraso en su desarrollo.

¹⁸ *Idem.*, Artículo 143.

¹⁹ Bahamonde Magro, Angel y Luis Enrique Otero Carvajal. Papeles de "Economía de las Comunidades Autónomas: Madrid". Madrid, Papeles de Economía Española, No. 18, 1999, págs. 18-30. [07-XII-2000] <http://www.ucm.es/info/hcontemp/leoc/madrid%20centro%20servicios.htm>

La *capital imperial* se configuró en la sociedad del Antiguo Régimen como el principal centro proveedor de servicios de la Monarquía hispánica.²⁰

En el siglo XIX Madrid continuó siendo el centro del poder político, económico, social y cultural de la España. En este tiempo, la ciudad imperial dio paso a la ciudad liberal, en la cual se presentaron cambios jurídicos y reformas políticas que permitieron, en el tiempo de la Restauración, una transición pacífica.

La transición -del Antiguo Régimen a la sociedad liberal- incorporó el proceso de institucionalización de la vida política, a través del gradual traslado de las funciones desempeñadas por la Corte y los Consejos hacia la nueva Administración Pública liberal.

El nuevo Estado liberal y su administración pública nacieron y crecieron enfrentándose con una compleja situación social, organizando funciones nuevas que estuvieran acordes con las necesidades y demandas de la sociedad en cambio. La múltiple jurisdicción del Antiguo Régimen se compactó en una nueva que sería viable para todo el país. Surgieron nuevas instituciones y otras fueron reformadas.

La nobleza de cuna, utilizando la nueva jurisdicción, logró saldar sus cuentas y salvar su patrimonio, conformando la clase social de los terratenientes.

Para mediados del siglo XIX, la capital se conformó como un sistema financiero cuyo centro fue Madrid.

Después de la guerra civil, la instauración de la dictadura franquista marcó una nueva etapa en la evolución histórica de Madrid. El centralismo de la dictadura llevó hasta sus límites el papel de Madrid como centro de la toma de decisiones políticas y económicas.

²⁰ *Ibid.*

Con el Plan General de Ordenación del Área Metropolitana aprobado en 1963, inició la etapa del nacimiento de una región metropolitana articulada por la capital, en la que fueron incorporados 23 municipios, que establecieron dos grandes áreas de expansión: una de descentralización industrial situada en el Sur y Este de España y otra residencial y de esparcimiento localizada en el Noroeste de este país²¹. Esta situación ocasionó grandes cambios en la conformación territorial de la capital.

En esa época, Madrid incrementó su papel de centro político-económico, concentrando las funciones administrativas, financieras, de control de la información y de toma de decisiones y afirmando su posición de centro productor y exportador de servicios, lo que atrajo a grandes cantidades de ciudadanos.

En la década de los sesenta, se dotó a los municipios de Madrid y de Barcelona, de una Ley Especial cuyo objetivo fue regular a estas dos enormes ciudades.

Los efectos de la crisis de los setenta y la recuperación económica de la segunda mitad de los años ochenta, así como las luchas políticas por instaurar una nueva forma de gobierno para el país, mismas que se vieron reflejadas en 1978 con el establecimiento de una nueva Constitución que adoptó el sistema autonómico²², propiciaron que en 1983 se creara una nueva forma de gobierno en la cual se desarrollaron las Comunidades Autónomas.

La Comunidad Autónoma de Madrid creada en 1983 con la aprobación de su Estatuto de Autonomía, abarca la provincia de Madrid que integra a 179 municipios y a la capital misma. Se consolidó económicamente gracias a las

²¹ *Ibid.*

²² *Vid., op.cit.*, "Constitución Española". En el artículo 2 se establece: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

Vid., Ledesma B., Javier. "La Comunidad de Madrid. Una experiencia de descentralización política" en Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. México. IEDF. 2001. [30-VII-2001].

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

De acuerdo con el autor, se trata de una forma de Estado que alguna doctrina denomina "Estado compuesto", con prácticas de ejecución federales, basado en los principios de la descentralización política, la participación, la igualdad y la solidaridad.

políticas de reequilibrio territorial y de desarrollo de una red integrada de transportes.

El artículo 6º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece: que la Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por leyes votadas en las Cortes, misma que determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias²³.

Actualmente, su gobierno se encuentra integrado por:

1. La Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional;
2. El Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas;
3. El Presidente de Gobierno elegido por la Asamblea Legislativa de entre sus miembros y nombrado por el Rey. Es la máxima autoridad del Consejo de Gobierno, quien designa y separa a los Vicepresidentes y Consejeros y coordina la Administración; y.
4. El Tribunal Supremo de Justicia local es el órgano del cual se desprende la organización jurídica. Junto con otros tribunales de menor instancia, se encargan de la aplicación de la justicia. Sus competencias quedan señaladas en los artículos 26-29 del Estatuto respectivo.

Un Delegado nombrado por el Presidente de Gobierno es el que dirige la administración del Estado en estos territorios.

La Comunidad Autónoma de Madrid goza de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias.

Es a partir de la creación de la Comunidad Autónoma que la capital consolidó su carácter de región metropolitana. Aunque las relaciones son buenas y esta organización ha funcionado haciendo de Madrid una zona

²³ Vid., "Estatuto de Autonomía". Madrid. Ley Orgánica 3/1983. 25 de febrero. *Comunidad de Madrid*. Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales. 1983. [29-08-2002]. http://www.madrid.org/pres_sqt/legislacion/index.htm

económicamente desarrollada y de gran futuro, la capital se encuentra en la búsqueda de una ley que redefina de una mejor forma, su condición de capital.

Se puede concluir que en los tres países, independientemente de la forma de gobierno, está presente la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, estos se encuentran establecidos en espacios determinados para ello que conforman las capitales.

Las capitales fueron integradas de diferente manera de acuerdo con la situación histórica de cada país; por lo que guardan situaciones diferentes: la capital norteamericana alcanzó su autonomía pero no su reconocimiento como un estado más. La capital francesa y la española son independientes pero no autónomas aunque aún se encuentran dentro de la lucha por alcanzar un mejor funcionamiento.

Las tres capitales en general son independientes y se encuentran ligadas al Gobierno General a través de los pagos de impuestos y unidad de Estado.

Las tres capitales, independientemente de la forma de gobierno del país o de la historia de su creación, tienen una ley fundamental propia otorgada por el órgano legislativo general que les otorga libertad de competencia siempre y cuando sus actos no se encuentren en contra de lo estipulado en la Ley General y son independientes.

Hasta ahora se han mencionado diversos conceptos que requieren una explicación más a detalle, mismos que además son eje de este trabajo, por lo que se hizo necesario realizar un capítulo conceptual.

IV. RELACIONES CENTRO-PERIFERIA EN LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

En el Estado mexicano existen diferentes relaciones en la organización política, administrativa y jurídica que hacen compleja su comprensión, por lo que es imprescindible conocer los diferentes términos que se manejan a lo largo de este trabajo para facilitar el contacto con términos específicos.

En primera instancia se verán las diferentes formas de gobierno: presidencialismo semipresidencialismo y parlamentarismo y de organización administrativa, política y jurídica: centralización, descentralización y autonomía.

Así mismo se hace una diferenciación entre lo jurídico, lo político y lo administrativo y se analiza la forma en que estas tres áreas se conjuntan para permitir el funcionamiento del Estado mexicano.

La Constitución de 1917 establece las competencias para cada uno de los poderes y niveles de la organización política, por lo que analizarlas permitirá conocer su distribución y el funcionamiento de las partes integrantes del país.

Los conflictos y los medios de defensa constitucionales quedaron perfectamente definidos a partir de la reforma de 1994 y su análisis permite comprender las relaciones entre los poderes federales y los órganos locales en el Distrito Federal.

Si bien los cambios electorales merecen un tratado más amplio, este pequeño análisis otorgará conocimientos sobre la conformación de los sistemas electoral y de partidos mexicanos, que permitirán al lector el entendimiento de la conformación del poder legislativo en este país. Los cambios electorales llevados a cabo principalmente en 1987, 1990, 1993 y 1994 fueron avances importantes en materia política-electoral y por tanto son el reflejo de la historia política del Mexicoo y del Distrito federal actuales.

4.1. Formas de Gobierno

Los Estados se organizan acorde a las formas de Estado y las formas de gobierno. Las formas de Estado son el Estado Unitario o Simple y el Estado Federal.

El primero es aquél que posee solo un centro de poder, ejercido a través de órganos encargados de diferentes funciones, con sede en la capital del Estado. Las personas obedecen a una sola Constitución y la organización política abarca a todo el territorio nacional. La administración puede ejercerse de manera centralizada o descentralizada administrativamente.

Sus principales características son:

- Centralización del poder político.
- Unidad del ordenamiento jurídico tanto público como privado en todo el territorio.
- El poder judicial es único en todo el territorio.
- La Constitución y las leyes rigen en todo el territorio.
- Jerarquía de carácter administrativo, no político.
- No existe traspaso de competencias.

El segundo, comparando lo comentado anteriormente, reconoce a varias fuentes originarias de poder político, una que corresponde al gobierno central y otras que son propias de los gobiernos locales, actuando de forma coordinada pero independiente cada uno.

Existe además una pluralidad de ordenamientos constitucionales entre los cuales destaca uno como principal y al cual están subordinados los demás.

Las formas de gobierno puras son la monarquía, la aristocracia, la democracia y la república. La primera puede ser absolutista o parlamentaria, la segunda centralizada o descentralizada y las dos últimas pueden optar por el parlamentarismo, el presidencialismo y el semipresidencialismo. Mucho se puede hablar de estas formas de gobierno; sin embargo, para propósitos de este documento se sintetizaron los aspectos más relevantes.

4.1.1 Parlamentarismo

El origen del Parlamento se encuentra en Europa. Esta institución cumplía, sobre todo, funciones judiciales, económicas y presupuestarias. Al ir evolucionando los órganos parlamentarios, despojados de sus funciones judiciales, incorporaron a otros representantes de sectores sociales, plebeyos y urbanos. Con esta representación, los Parlamentos estamentales entraron en complejas relaciones entre sí y con el Monarca.

El sistema parlamentario se origina en Inglaterra e inicialmente consistió en una asamblea elegida por ciudadanos en un arreglo para la distribución del poder entre el monarca y los nobles. Es decir, se impone la práctica de que los nobles temporales y espirituales se reúnan aparte (lo que da origen a la Cámara de los Lores) en tanto que el estamento llano* que son los representantes de la Nación, lo hace por otra (lo que da origen a la Cámara de los Comunes). El sistema legislativo inglés se extendió por casi toda Europa, valga decir que los países lo adoptaron y lo modificaron, acorde con las particularidades de cada Estado.

El sistema parlamentario de gobierno se funda en el principio de colaboración de poderes, en donde por existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano legislativo y el Ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos.

El régimen parlamentario al conformarse puede ser dualista (cuando las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político, entre el Jefe de Estado y el jefe de Gobierno); monista (cuando las funciones políticas más importantes se asignan al parlamento y al gabinete) y el régimen de gabinete (en el cuál existe un entendimiento perfecto entre la mayoría parlamentaria y el gabinete, predominando este último).

El sistema parlamentario de gobierno se identifica por los siguientes distintivos:

* burgueses, propietarios, terratenientes, etc.

1. El Jefe del Estado y el Parlamento son entidades distintas. El primero puede mediante procedimientos legales, disolver a la asamblea; convocar a elecciones, o fungir como mediador político entre el gabinete y las cámaras. El segundo, ocasionalmente puede intervenir en asuntos reservados para el jefe del Estado.
2. El Parlamento se estructura por dos entidades: el gabinete, órgano colegiado integrado principalmente por miembros del partido mayoritario vencedor, o eventualmente por una coalición partidista quien tiene a su cargo el cumplimiento de las misiones administrativas del Estado y actúa como brazo ejecutante de la asamblea; y la asamblea propiamente dicha, la cual es representante popular.
3. El Parlamento opera bajo el principio de coalición de funciones, es decir, del establecimiento de condiciones que faciliten la toma de decisiones legislativas.

En resumen y de acuerdo con Castellanos, se distinguen tres elementos básicos en esta forma de gobierno: presencia de un Ejecutivo dualista: el Jefe de Estado, que se escoge mediante elección directa o indirecta –electo por el Parlamento o grupo parlamentario y representantes regionales o estatales-, y cuyas funciones son de representación y protocolo; y el Jefe del Gobierno, denominado Primer Ministro, electo de manera indirecta de entre los miembros del parlamento, cuyas funciones se encuentran en el gobierno mismo y su administración; existencia de una responsabilidad política del gabinete o gobierno ante el Parlamento; y el derecho de disolución del Parlamento¹.

El Jefe del Gobierno y los miembros del gabinete son electos o removidos por el parlamento, por lo que individual y colectivamente dependen del beneplácito y confianza del poder legislativo.

El gabinete o gobierno está integrado por los jefes del partido político mayoritario o por los jefes de los partidos políticos en coalición que forman la

¹ Castellanos, Eduardo. **Derecho Electoral en México. Introducción General.** México. Ed. Trillas. 1999. pp. 29-30.

mayoría parlamentaria. Los miembros del gabinete también forman parte del Parlamento.

El Ejecutivo, incluido el Primer Ministro, tiene responsabilidad política ante el parlamento, lo que significa que el parlamento puede disolver todo el gabinete o sólo destituir a los ministros y dejar al primer ministro, mediante un voto de censura o de desconfianza.

De la misma manera, el Ejecutivo puede disolver una o ambas cámaras del parlamento y convocar inmediatamente a elecciones; de esta forma es la ciudadanía la que con su voto tratará en cierta medida de dirimir el conflicto que dio origen a la disolución.

Por tanto, la igualdad entre el Ejecutivo y el Legislativo; la colaboración entre los dos poderes y la existencia de medios de acción recíproca de cada uno de los poderes sobre el otro, han sido considerados como principios que nutren al sistema²; pero que a su vez da lugar a la inexistencia de una verdadera separación de poderes.

El parlamentarismo constituye una aplicación deforme y excesiva del régimen parlamentario; implica la concentración de poder y manejo del gobierno por parte del parlamento, haciendo a un lado al resto de los órganos del Estado.

4.1.2 Presidencialismo

Quien da forma al régimen presidencialista es Montesquieu en su obra “El Espíritu de las Leyes”. Allí, Montesquieu concibe al gobierno como una clara división entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, defendiendo la armonía y el equilibrio entre ellos.

El presidencialismo se desarrolla, en primera instancia, en los Estados Unidos; posteriormente fue adoptado con las modificaciones correspondientes a cada caso, por la mayoría de los países de América Latina y, en la actualidad, ha llegado a ser el sistema predominante en el continente americano.

² *Vid., op.cit.*, “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”.

Esta forma de gobierno se caracteriza en que el Ejecutivo es unitario y tiene las funciones de: Jefe de Estado, Jefe del Ejecutivo o del Gobierno, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y dirigente de la diplomacia o relaciones internacionales del país. El Ejecutivo es electo, por un tiempo determinado, vía elecciones populares directas (o indirectas como en Estados Unidos) al igual que el legislativo, que en esta forma de gobierno recibe el nombre de Congreso.

Los integrantes del Congreso o Poder Legislativo son electos a través del sufragio universal popular y directo, para un período determinado.

En la elección de presidente, el partido político o coalición que salga victorioso de las elecciones llega solo al Ejecutivo, es decir, es "suma cero", el vencedor se lleva todo y los perdedores quedan absolutamente excluidos del Ejecutivo y de la dirección de la administración pública.³

En el presidencialismo existe una separación, equilibrio, autonomía e independencia relativa entre tres los poderes y su fuerza se basa en la armonía que existe entre estos poderes. Ninguno puede superar o imponerse a otro. Para mantener el equilibrio, existe un sistema de pesos y contrapesos por el cual un poder controla a otro y cada uno depende de los otros dos.

La elección del Ejecutivo por voto popular le permite estar en igualdad frente al Congreso.

El Ejecutivo no es políticamente responsable ante el legislativo; tiene la libertad de nombrar a su gabinete y, bajo ninguna circunstancia el Ejecutivo ni su gabinete pueden ser removidos por el órgano legislativo. El Ejecutivo no tiene facultades para disolver el Congreso.

Ni el legislativo ni el Ejecutivo pueden disolver el gobierno; los poderes Ejecutivo y legislativo están separados.

³ Vid., Martínez P., Oscar. "Parlamentarismo o Presidencialismo". *Revista Acta Académica*. Universidad Autónoma de Centro América. Copyright © 1997. [09-I-2002]. <http://www.uaca.ac.cr/acta/1997may/oscar01.htm>

Linz reseña las diferencias básicas entre el presidencialismo y el parlamentarismo al destacar que mientras el parlamentarismo le otorga al proceso político flexibilidad, el presidencialismo lo torna rígido; aunque la necesidad de autoridad y predicción parece favorecer al presidencialismo, existen circunstancias inesperadas como puede ser la muerte del titular del Ejecutivo o la toma de decisiones erróneas, que convierten al gobierno presidencial en menos predecible y a menudo más débil que el de un Primer Ministro.⁴

El presidencialismo mexicano de acuerdo con Carpizo tiene como rasgos sobresalientes: el “predominio del presidente, [la] existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente y la subordinación del legislativo al Ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales⁵.

Además, el Presidente cuenta con funciones metaconstitucionales que son las que provocan el control y la preponderancia del poder Ejecutivo sobre los otros poderes y de la ciudadanía en general.

Los poderes metaconstitucionales del presidente se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones.

Según esta teoría, los poderes metaconstitucionales del presidente son una función de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola⁶.

⁴ Linz, J., “Los peligros del presidencialismo, Reformas al presidencialismo en América Latina”, Comisión Andina de Juristas, Caracas, 1993, p. 31. *Apud., op. cit.*, Martínez P., Oscar. “Parlamentarismo o Presidencialismo”.

⁵ Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Ed. Siglo XXI: México; 1979. p. 17.

⁶ Weldon, Jeffrey. “El presidente como legislador, 1917-1934”. México. *Enciclopedia Parlamentaria de México* (México: Instituto de Investigaciones Legislativas) LVI Legislatura. Serie I, Capítulos I al III. 1997. p. 138.

4.1.3 Semipresidencialismo

En casi ningún país del mundo se encuentran formas puras de presidencialismo o parlamentarismo. Los regímenes presidencialistas conviven con instituciones típicamente parlamentaristas y los regímenes parlamentaristas tienen instituciones que serían típicas del presidencialismo. Por ejemplo en Estados Unidos el Ejecutivo es el Presidente de la República y los ministros son auxiliares de la administración pública ejercida por el Ejecutivo. Por esa razón son llamados secretarios en lugar de ministros. De igual manera, los nombres de los secretarios son sometidos al Congreso antes de ser nombrados, lo que acontece en los regímenes parlamentarios

El semipresidencialismo es un híbrido que no se puede situar como un sistema intermedio entre ambos ni se puede decir que es mejor a cualquiera de los dos que le dieron origen. Esta forma de gobierno es una mezcla entre parlamentarismo y presidencialismo y sus características dependen de la forma de gobierno que predomine.

La creación del cargo de Primer Ministro da lugar a un régimen semipresidencial, en algún modo semejante al francés, que hace al Primer Ministro responsable ante el Parlamento, pero dejando al Presidente como figura suprema del Estado y del gobierno.

Entre los países que tienen sistema de gobierno semipresidencial, se pueden mencionar Argentina, Austria, Bolivia, Finlandia, entre otros.⁷

La elección del Presidente se hace de manera directa o indirecta, lo que le permite hacer frente y estar en igualdad de circunstancias con la Asamblea Parlamentaria.

El Ejecutivo es dualista y puede disolver al Parlamento, pero debe nombrar al Primer Ministro (Jefe del Gobierno) de entre el grupo parlamentario que tenga la mayoría.

⁷ *Vid., op. cit.*, Martínez P., Oscar. "Parlamentarismo o Presidencialismo".

De esta forma, el gobierno Ejecutivo queda en manos de un Primer Ministro que puede o no pertenecer al mismo partido político que postuló al Presidente. En caso de pertenecer al mismo partido político se crea un tipo de gobierno conocido como gobierno oscilatorio, donde el Primer Ministro tiene un mayor poder de decisión en los asuntos públicos, por tener mayoría partidista en el Parlamento. Cuando no pertenece al partido político que postuló al Presidente, se denomina cohabitación⁸.

Si bien este término políticamente implica un acuerdo de convivencia, una situación donde coexisten en un territorio el Primer Ministro y el Presidente que pueden pertenecer a partidos políticos diferentes.

Esta figura se originó en Francia, con la forma de gobierno parlamentario semipresidencialista, donde existe el Jefe de Estado (de elección directa) y el Primer Ministro (de elección indirecta).

La cohabitación se puede presentar entre partidos políticos diferentes que se establecen en el mismo territorio, pudiendo llegar a acuerdos y facilitar el desempeño mutuo de sus acciones de gobierno.

... la cohabitación presenta también ciertas ventajas. Porque elimina la concentración de los poderes Ejecutivos en las manos de un solo partido político, la cohabitación es la garantía de un poder moderado.⁹

4.2. Formas de organización administrativas

El gobierno en su organización administrativa toma dos figuras básicas: la centralización y la descentralización. Estas formas de organización son las que determinan en gran medida su estructura administrativa, la forma de gestión y la eficiencia en el desarrollo.

⁸ *op.cit.*, Castellanos, Eduardo. **Derecho Electoral en México. Introducción General.** p. 33.

⁹ Philip, Loic. "Alternance et cohabitation. Le besoin d'alternance dans une démocratie" en *op. cit.*, VEDEL Georges. "Qu'est-ce que la Constitution?".

4.2.1. La centralización

La centralización se ha definido de diferentes formas; sin embargo, en todas se hace énfasis en la distribución del poder. Es la forma de organización administrativa donde el ejecutivo crea organismos sujetos a él como autoridad, los organiza y los administra bajo el principio de jerarquía, donde la toma de decisiones se desprende desde la cúspide de forma vertical, es decir, de arriba hacia abajo.

La centralización se caracteriza en que los organismos administrativos carecen de autonomía orgánica y financiera y porque en ella opera la falta de confianza en los órganos inferiores que conforman la administración.

La centralización política se denomina centralismo y se refiere a la toma de decisiones desde el centro y al ejercicio de competencias que pertenecen a las entidades locales. El centralismo es material, por funciones normativas que se ejercen en todo el ámbito nacional, mismas que determinan las políticas, los criterios y las normas de interpretación de la ley.

La centralización administrativa se refiere a la concentración del poder y resolución de los asuntos en unos cuantos órganos superiores y de la realización de actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas concretas.

4.2.2. La descentralización

La descentralización consiste en una forma de transferir las competencias del poder central hacia otras autoridades, generalmente locales, electas por sufragio universal, dotadas de personalidad moral, generando ellas mismas sus procesos y procedimientos, a través de órganos propios.

Es una técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial y que administra asuntos específicos con determinada autonomía e independencia

La descentralización va unida al federalismo, porque es un sistema de vida que se inserta en el régimen político y contribuye a la formación de una mejor administración territorial sin quebrantar la unidad del Estado.¹⁰

La descentralización tiene un constante impulso hacia afuera que no se limita únicamente a la transferencia de facultades a las entidades federativas, sino que las rebasa hasta incidir en el ámbito municipal. “En este sentido los límites del federalismo son políticos, porque éste demanda la presencia de una clase política plenamente desarrollada y de una burocracia progresivamente limitada”.¹¹

La descentralización puede llevarse a cabo cuando el poder central decide que los órganos locales realicen la toma de decisiones y administración de recursos, con el fin de ofrecer a la sociedad mejores servicios y alcanzar una mejor atención a las demandas. Los organismos descentralizados no se encuentran sujetos a un control jerárquico sino a controles especiales.

La descentralización implica confianza social y administrativa; sin embargo, para llevarse a cabo, es necesaria una evolución social, política y económica que permita responsabilidad por parte de las autoridades y de los ciudadanos.

Es indispensable considerar al menos tres aspectos para que la descentralización pueda llevarse a cabo:

- La transferencia de competencias administrativas.
- Los recursos para poder asumir las diversas competencias.
- La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.¹²

La descentralización puede ser funcional o territorial.

¹⁰ *op.cit.*, Uvalle, Ricardo.

¹¹ Valadés, Diego. **Constitución y política**. IJ/UNAM: México; 1994. p.167.

¹² *Vid.*, Martínez, Pedro. “Federalismo y Gobierno Local”. *Revista Gestión y Estrategia*. México. UAM-AZC. No. 8. Julio-diciembre. 1995. [25-VI-2001].

<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>

La descentralización funcional implica a las organizaciones públicas dotadas de personalidad moral a cargo de una actividad de interés general, que se administran a sí mismas y gozan de cierta autonomía de gestión. Esta forma de descentralización toma la forma de establecimiento público administrativo como sucede en las organizaciones descentralizadas o empresas públicas.

En este tipo de descentralización, las organizaciones deben ser sumisas y obedecer los controles estatales ejercidos bajo la tutela que el Estado determine.

La descentralización territorial consiste en conferir localmente a las organizaciones la competencia de toma de decisiones administrativas en ciertos aspectos, como sucede en los estados y municipios. Se caracteriza por los criterios siguientes:

- Contar con personalidad jurídica propia distinta del Estado.
- Ser generadas por órganos electos por sufragio universal.
- Ser depositarias de un poder de decisión en el dominio de sus procesos y procedimientos locales, fijados normalmente por la ley.
- Tener a cargo un patrimonio propio y ser dotadas de autonomía financiera.

Así mismo, la descentralización en términos más técnicos puede ser desconcentración.

La desconcentración puede definirse como la redistribución de competencias de un órgano superior a otro inferior, o del central a otro periférico, dentro de una misma dependencia o administración pública, sin otorgar autonomía y delegando ciertas funciones. La diferencia sustancial con la descentralización va a ser que en ésta la distribución de competencias se realiza entre dependencias públicas que tendrán autonomía y podrán tomar decisiones.

El jurista Gabino Fraga la define como la delegación de facultades de la organización central hacia órganos internos de la misma o de órganos externos, sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. Constituye un procedimiento de técnica jurídica que descarga a la autoridad superior de múltiples labores de

su competencia en órganos de menor categoría con la finalidad de agilizar los trámites y despacho de los asuntos, pero siempre respetando la jerarquía superior¹³. La desconcentración es de carácter administrativo y el organismo o institución que se conforma no tiene patrimonio propio ni personalidad jurídica.

Para Serra Rojas, es una forma de organización situada entre la descentralización y la centralización, que se mantiene dentro del sistema de ésta última. Significa transferir facultades exclusivas o concurrentes de los órganos superiores hacia uno inferior desconcentrado, permaneciendo la relación jerárquica. También puede presentarse la desconcentración cuando el órgano inferior adquiere cierta independencia.¹⁴

Nava Negrete indica que el proceso de desconcentración implica la transformación de los elementos que integran los órganos centrales. La auténtica desconcentración administrativa implica que el poder central deja de ser competente en la materia desconcentrada y otorga al desconcentrado los elementos jurídicos y materiales para cumplir sus funciones.¹⁵

La desconcentración es entendida como un medio para obtener logros políticos y administrativos determinados, como un esquema funcional que permite la participación de la gente y posibilita la adecuación de la oferta de servicios a las condiciones específicas de la población en un radio territorial respectivo, y desarrolla capacidades y creatividad en los servidores públicos municipales para diagnosticar y resolver problemas.¹⁶

Por tanto, la desconcentración se refiere a delegar localmente, a los agentes del Estado, competencias desde el centro para la toma de decisiones administrativas en ciertos aspectos. Estas organizaciones no cuentan con patrimonio propio ni con autonomía, dependen del poder central. A diferencia de la descentralización, no se crea otro organismo pues la reorganización se opera en el centro del mismo Estado, por lo que el organismo en el cual se desconcentran las atribuciones carece de personalidad jurídica propia.

¹³ Fraga, Gabino. *El sistema político federal y la desconcentración administrativa* en *op. cit.*, **Desconcentración Administrativa**. p.290.

¹⁴ *Idem.*, p. 454.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Guevara de Ramirios, Norma. "La desconcentración: una forma de mejorar la participación ciudadano". Experiencias Internacionales. Ciudades Capitales. Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. 20,21 y 22 junio. 2001. [26-VII-2001]. <http://www.iedf.org.mx>

Los órganos desconcentrados ejercen su competencia en un espacio determinado, están incluidos en el presupuesto general de la dependencia y están sujetos a control jerárquico.

En algunos países, la descentralización ha resultado tener gran participación en el desarrollo de actividades, mayor efectividad y eficiencia administrativa en programas de desarrollo local y rural, y extensa capacidad administrativa del capital nacional. Pero en otros, la descentralización ha enfrentado serios problemas, ya sea por la insuficiente implementación de la política desde el centro; por la falta de apoyo de la burocracia o de los líderes administrativos;

La descentralización debe ser un proceso incremental de construcción de capacidades en las organizaciones locales, para aceptar y llevar a cabo nuevas funciones y responsabilidades. El proceso debe ser cuidadosamente diseñado desde el centro y acompañado por una mayor orientación y control para facilitarla y mantenerla.¹⁷

Aunque no es tema de esta tesis, es importante señalar que en México, al hablar de descentralización ha significado hablar de transferencia del poder de decisión administrativo y de la implantación de políticas públicas y sociales hacia los Estados y Municipios, mismas que no han sido completas y por ende han ocasionado fuertes problemas. Un ejemplo muy claro de ello se encuentra en la descentralización del sistema educativo.

La descentralización en México no fue realizada de una manera coherente y organizada, lo que ocasionó la disfuncionalidad de las organizaciones locales.

En los momentos actuales, democráticos, las relaciones más cercanas con la ciudadanía y la participación de ésta en la toma de decisiones y en la

¹⁷ Vid., Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis and G. Shabbir Cheema. "Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience". Washington. *World Bank*. Staff working papers. Number 581.1983.

solución de problemas es determinante. De ahí que analizar la descentralización sea de vital importancia para entender la necesidad de impulsarla.

4.2.3. La autonomía

El concepto de autonomía tiene diversos significados. Se deriva de las palabras griegas "*autos*" (uno mismo) y "*nomos*" (ley) y significa "*darse propia ley*". La autonomía se presenta cuando una comunidad se disciplina sola con sus propias normas.¹⁸

En el derecho público, el término autonomía indica "la capacidad de un individuo para integrarse en un Estado, pero destacando el punto de vista organizativo, de disciplinar las propias cuestiones internas, creando el principio de derecho objetivo."¹⁹

La autonomía expresa el derecho y la capacidad de los sujetos colectivos de decidir sobre sus formas de convivencia y su destino.

La autonomía, como principio de articulación social, puede ser una bandera de lucha en la medida en que, en la disputa sobre su sentido, triunfe una nueva concepción de lo colectivo y lo público, animada por los principios de justicia, libertad y democracia.²⁰

En una definición que realiza Carlos Mejías sobre la autonomía, destacan tres elementos básicos: el autogobierno, el territorio y la competencia²¹. En esta definición, el autogobierno es entendido como el conjunto de organizaciones, instituciones y normas emitidas por el propio gobierno, con la facultad de transformar la realidad social; es decir, la capacidad del gobierno para organizar a sus instituciones y administración y emitir las regulaciones que hagan posible el ordenamiento social.

¹⁸ Vid., *op.cit.*, Fernández R., Jorge.

¹⁹ Vid., Schick, W. *Apud.*, en Peterlini Oskar. "Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige". *Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige*. Trento, Italia; 1996. [06-XI-2000]. <http://www.crtrentino-a-suedtirol.net/autonomia.htm>

²⁰ Aboites, Hugo. "La autonomía". *Revista mensual de política y cultura*. No. 147. México. Mayo 2001. [13-X-2000]. <http://www.memoria.com.mx/>

²¹ Mejías G., Carlos. "La autonomía". *Carlos Mejías González*. España. Diciembre 1997. [10-X-2001]. <http://www.bme.es/cmejias/contauthm.htm>.

La potestad de emitir normas, de constituir un ordenamiento jurídico propio es un elemento sin el cual no existiría autonomía, sino mera gestión de poderes ajenos.²²

El Territorio es entendido normalmente como el área donde se ejercen ciertas facultades, competencias y gobierno. Estos elementos unidos conforman la autonomía.

El territorio, unido a la competencia, deja definida la comunidad autónoma en sentido vertical y horizontal.²³

La competencia será tratada ampliamente en rubro siguiente, sin embargo, para no perder la idea, se refiere a las funciones propias de un individuo, órgano u organización, asignadas por el ordenamiento jurídico. Normalmente se encuentran clasificadas para lograr una mejor distribución.

Por tanto, la autonomía puede ser definida como un principio esencial de las autoridades para organizar la administración pública y, con ello, fomentar la consolidación democrática de la ciudad y de sus instituciones. Mientras mayor sea el centralismo de un gobierno, menor será el grado de autonomía reconocida en las entidades locales.

Una entidad tiene autonomía cuando dicta las leyes para su gobierno desde su poder legislativo. En cambio, es autárquica cuando conserva el control de su propia administración, pero las leyes que lo rigen son dictadas por el poder legislativo federal y semiautónoma cuando algunas de las leyes que rigen en su gobierno son dadas por el poder federal.

Constitucionalmente la autonomía ha quedado definida como la facultad y responsabilidad de autogobernarse.

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

La autonomía funcional se refiere a la autonomía parcial que se otorga a una institución para que tenga un mejor funcionamiento. Esto significa que las leyes que lo rigen emanan de un poder legislativo diferente al de ésta.

La descentralización, la desconcentración y la autonomía se refieren a la administración pública que finalmente se define como la sistematización y explicación de las categorías que surgen de las relaciones sociales plasmadas en la acción gubernamental.²⁴

4.3. Diferencias básicas entre lo político, lo jurídico y lo administrativo

Pudiera pensarse que cuando se habla de lo político, lo jurídico y lo administrativo se deben referir ideas diferentes; sin embargo, aunque realmente son elementos diferentes, normalmente se encuentran interconectados conformando una globalidad, por lo que vale la pena conceptualizarlos un poco para mirar sus características y entender su relación.

El concepto de lo político generalmente se encuentra inmerso en el concepto del Estado al entender a éste como el status político de una sociedad organizada en el interior de un territorio. De acuerdo con Schmitt lo político adquiere fuerza de las diversas esferas humanas, de los antagonismos religiosos, sociales, económicos, morales; e indica el grado de intensidad de una asociación o disociación de personas con diferentes intereses que pueden producir uniones o divisiones en diferentes momentos²⁵.

Una descripción ecléctica podría definir a lo político como una institución del Estado, natural del Estado, no compartido ni corresponsable. Sin embargo, enlazando ambas definiciones se puede señalar que lo político no sólo es

²⁴ Sánchez G., José Juan. *Los "diversos" objetos de estudio de la Administración Pública en La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. IAPEM: México; 2001. *passim*. pp. 167-209.

²⁵ Schmitt, Carl. "El concepto de lo político". Texto de 1932 con un Prólogo y tres Corolarios Trad. de la edición de 1963 por Dénes Martos. La Editorial Virtual. Argentina. [16-X-1999]. http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/CarlSchmitt/CarlSchmitt_ElConceptoDeLoPolitico.htm

estatal, también implica la interacción y comunicación humana que permiten la supremacía o el dominio de un grupo sobre otro.

De acuerdo con O'Donnell la dominación (o poder) es la capacidad, actual y potencial de imponer la voluntad sobre otros. De aquí que lo político lo entiende como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación.²⁶

En este sentido, se hace imperativo distinguir de lo político, la política y las políticas.

La existencia de la política presupone una sociedad organizada, en la cual existe una actividad conductora, organizadora, que dirige más allá del consenso. Esta actividad se caracteriza por la capacidad de tomar decisiones y tener el poder para hacerlas obedecer y es la que se denomina política.

La política implica esforzarse por compartir el poder o por distribuirlo entre estados o grupos instrumentados al interior del Estado.

La política es el arte de la dirección de los asuntos en todo grupo social, cultural o económico, es decir, el medio para resolver conflictos o problemas, implicando la capacidad para negociar, dialogar, argumentar y persuadir.

De acuerdo con Marx: “la política es la esfera donde se desarrollan las relaciones de dominio, entendido dicho dominio en su expresión más intensa, como el poder que puede recurrir, para alcanzar sus propios fines, en última instancia, o *extrema ratio*, a la fuerza física.”

Las políticas son el modo de gobernar con sentido positivo, son aquellas decisiones de acciones de gobierno o programas orientadas a la atención y solución de problemas específicos. Se conocen como políticas públicas y se

²⁶ O'Donnell, Guillermo. “Apuntes para una Teoría del Estado” Biblioteca Virtual Top sobre Gestión Pública. Argentina. www.top.org.ar

llevan a cabo en los diversos sectores: salud, vivienda, educación, desarrollo tecnológico, para el desarrollo de la sociedad.²⁷

Se caracterizan por buscar resultados concretos a problemas específicos y canalizarse recursos para ello; por tener una orientación normativa; por realizarse en espacio geográfico concreto.

Lo político, la política y las políticas tienen que ver directamente con el poder, entendido de acuerdo con Weber como la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la conducta ajena²⁸. Partiendo de esto se puede decir que existen diferentes formas de poder, destacando para estos intereses el poder político, esto es, la posibilidad de ejercer la coacción, de usar la fuerza legal, lo cual equivale a la aplicación de la ley misma.²⁹

El estado puede ser definido como el detentador del poder político y, por tanto, como medio y fin de la acción política de los individuos y de los grupos en conflicto entre sí, en cuanto es el conjunto de las instituciones que en un determinado territorio disponen, y están capacitadas para valerse de ella en el momento oportuno, de la fuerza física para resolver el conflicto entre los individuos y entre los grupos. Y puede disponer, y está capacitado para utilizar, de la fuerza física por cuanto tiene el monopolio de la misma.³⁰

El poder es indispensable, si se considera como fuerza necesaria para ejecutar decisiones tomadas con autoridad por los detentadores del poder.

Lo jurídico se estudia a través del derecho que, al igual que la política, es producto de la vida del individuo en sociedad, y tiene por objeto brindar estabilidad y orden en las instituciones producidas por la política. El orden lo logra a través del conjunto de leyes, por tanto es consustancial a la vida social humana.

²⁷ Vid., Uvalle, Ricardo. "Liberalismo, Estado y administración pública". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. México. UNAM. No. 61. julio-septiembre.1995.

Schmitt, Carl. **El concepto de lo político**. Madrid. Alianza Editorial S.A. 1987. pp. 49-144.

²⁸ Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México. FCE. 2ª. ed. 1969. p. 696.

²⁹ Cfr., Fernández Ruíz, Jorge. "El poder y sus tipos". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. UNAM. Nueva Serie año XXVII. No. 81. Sep-dic. 1994.

³⁰ Bobbio, Norberto. "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos". *Red Argentina de Ciencia Política*. Mariano Moreno. © 2002 CienciaPolítica.com. All Rights Reserved. [13-X-2002]. http://www.cienciapolitica.com/dl_popular.asp

La ley en las ciencias sociales o humanas se vincula al orden, a la regularidad, a lo previsible y es producto de la acción humana. Las leyes normalmente se perciben como normas, principios generales que determinan la conducta y permiten la convivencia de los hombres como miembros de una sociedad y cuyo ejercicio corresponde a instituciones específicas.

La ley en derecho es vista como la norma jurídica que señala las conductas viables y legítimas, por ende organiza y regula la vida colectiva y el comportamiento de los individuos en la sociedad. La norma jurídica es de carácter obligatorio y supone la existencia de un poder coercitivo.

Las leyes se establecen para normar lo que los individuos pueden hacer o dejar de hacer como miembros de la sociedad, pero principalmente para garantizar la convivencia social pacífica. La vigencia de las leyes jurídicas, como normas públicas, requiere la existencia de un poder político que las haga respetar mediante la coerción. El poder político recurre a la norma para funcionar. De aquí entonces surge la relación entre el derecho y la política. De acuerdo con Norberto Bobbio:

La relación entre derecho y política se hace tan estrecha, que el derecho se considera como el principal instrumento mediante el cual las fuerzas políticas que detentan el poder dominante en una determinada sociedad ejercen su dominio.³¹

En este sentido, las leyes son recursos estatales para mantener el orden, porque sus relaciones con la sociedad, a través del poder, son normas jurídicas.

Lo que legitima a las leyes y al gobierno es el consentimiento de los individuos, el control y la vigilancia que éstos ejercen sobre los mismos. Por tanto, el derecho emana de la voluntad ciudadana y se orienta a garantizar los derechos individuales. Su vigencia se legitima en la medida en que los ciudadanos realizan actos de libre elección.

³¹ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (comps). "Diccionario de política". México. Siglo XXI. 1988. Vol. 1. p. 453.

El Estado moderno se caracteriza por la enorme cantidad de leyes y reglamentos que inciden en la mayoría de los ámbitos de la vida personal y colectiva. Estas leyes se sustentan en una Constitución, entendida como la ley suprema, como el documento que establece normas generales y garantiza la igualdad y libertad de los individuos en términos legales; es finalmente la ley que regula y donde la utilización de los consensos marca la mejor solución a los conflictos.

La Constitución es el elemento de vinculación de la experiencia moral y política de las sociedades con su experiencia de codificación racional de las leyes.³²

De acuerdo con Tocqueville:

La regla que ahí se encuentra establecida es simple, pero comprende un sistema entero de ideas y multitud de hechos.³³

La limitación de la acción gubernamental vía las leyes y la reivindicación de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos dan lugar al Estado de Derecho. Cuando se habla de Estado de Derecho se manifiesta que el Estado tiene la principal legitimación en lo jurídico.

...puede ser definido como el estado en el que el poder coactivo no es ejercido por el soberano a su arbitrio sino que existen unas normas generales y abstractas, y por tanto no válidas caso por caso, que establecen *quién* está autorizado a ejercer la fuerza, *cuándo*, o sea, en qué circunstancias, *cómo*, o sea, a través de qué procedimientos (lo cual significa que, excepto en caso de fuerza mayor el poder Ejecutivo puede usar la fuerza de que dispone sólo después de un proceso regular), y *en qué medida*, lo que tiene como consecuencia que deba haber una determinada proporción, establecida de una vez por todas, entre culpa y castigo.³⁴

El Estado de Derecho permite la presencia del pacto político en el que confluyan las fuerzas políticas.

³² Rodríguez, Jesús. **Estado de Derecho y democracia**. México. *IFE*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 12. 1996. p. 43.

³³ The rule that it lays down is simple, but pregnant with an entire system of ideas and with a multitude of facts. *Vid.*, Tocqueville Alexis de. "Democracy in América". American Studies at the University of Virginia. Hypertexts. Vol. I. Capítulo VIII. [19-XI-2001]. http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/toc_indx.html

³⁴ *op.cit.*, Bobbio, Norberto. "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos".

Mientras la institución del estado de derecho influye sobre el uso de la fuerza regulándola, la institución del estado democrático influye en ella reduciendo su espacio de aplicación.³⁵

El Estado democrático tiende al reconocimiento de los derechos individuales dentro de la Constitución y a la participación de la sociedad en el gobierno. Así mismo, presupone la existencia de la pluralidad de formas de vida y de opiniones. Su centro es la existencia de instituciones legales que permiten la expresión de la voluntad popular.

En la constitución se incluye el principio de soberanía, entendido como el poder absoluto y supremo del Estado. La soberanía nacional reside en el pueblo y se traduce en la facultad exclusiva del pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo se ha dado.

Así mismo, se establece la división de poderes, lo que significa que existen tres funciones independientes pero interconectadas, guardando el equilibrio (igualdad) entre ellos, así como su respetuosa coordinación.³⁶

En un Estado gobernado a partir del principio de división de poderes, el conjunto de órganos de autoridad que gobiernan, conforma el poder público y tienen su origen en la Constitución, misma que determina su organización y funcionamiento y el contenido de las leyes que establecen la distribución de competencias entre ellos.

La Constitución crea el gobierno y le determina su organización y funcionamiento en ámbitos de competencia.³⁷

De acuerdo con Bobbio, el gobierno es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político³⁸. El gobierno es el encargado de administrar los recursos del Estado.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *op.cit.*, Rabasa, Emilio (coord.). **Nuestra Constitución**. Cuaderno 1. p.14.

³⁷ *Vid., op.cit.*, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios".

³⁸ *op.cit.*, Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (comps). "Diccionario de política".

Lo administrativo, debe ser entendido como “el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y operar un organismo social”.³⁹

Cuando lo administrativo opera en el ámbito de lo público se convierte en el gobierno en acción, en la actividad del gobierno. La administración pública es la parte más activa y dinámica del gobierno, es la que opera; a través de ella se logra la identificación y definición de las relaciones sociales plasmadas en la acción gubernamental.

La administración pública empieza donde la política termina y la política termina donde la administración pública empieza.

Se observa que la diferencia entre lo político y la administración pública es muy tenue: el gobierno se sitúa en el algo pensado y la administración pública en el algo ejecutado. En este sentido, la administración pública es el gobierno de la sociedad.⁴⁰

Administrar lo público es administrar el interés de la sociedad. Descubrir lo público de la administración pública es ubicar la acción incluyente, el hecho de que puede contribuir a un mejor gobierno, de que cuenta con la lealtad ciudadana.

... gobernar será siempre un acto de afectación y beneficio de los intereses y grupos en contienda. Administrar con una visión y proyecto político es el eje con el que cualquier gobierno y régimen político puede alcanzar la mayor parte de sus objetivos.⁴¹

El gobierno como administración pública tiene las características de ser político en la medida que trata el mundo del poder, administrativo al buscar los resultados con la actuación y jurídico al reglamentar las acciones a través de las

³⁹ Fernández A., José A. **El proceso administrativo**. Ed. Diana: México; 1979. p. 73. *Apud.*, *op.cit.*, Gamiz P., Máximo. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Serie Doctrina Jurídica. No. 22. 2003. p. 165. [11-VII-2001]. <http://www.bibliovirtual.unam.mx>

⁴⁰ Uvalle, Ricardo. “Visión de la administración pública contemporánea. Espacios Públicos”. UAEM/FCPAP: Estado de México; 2001. No. 7. febrero. p. 6.

⁴¹ *Vid.*, Oliva, Javier. “Algunas diferencias entre gobernar y administrar”. *La Jornada*. 3 de junio 2002.

leyes. La tarea que tiene que ser desarrollada, se basa en estos aspectos, mismos que se deben integrar e interactuar de manera conjunta.

La administración pública mexicana puede ser definida como “la manifestación dinámica [de Gobierno, Poder Ejecutivo y Administración] en la consecución de los fines sociales que corresponden al Estado, y que se realiza mediante una organización racional y el establecimiento de sistemas operativos adecuados”.⁴²

En México, la administración pública federal puede ser centralizada y paraestatal. La administración centralizada puede ser directa y desconcentrada, en tanto que la paraestatal está formada por organismos descentralizados, instituciones de crédito así como de seguros y fianzas, empresas públicas con participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos⁴³. La administración pública estatal, municipal y del Distrito Federal es similar excepto en que no tienen instituciones de crédito, así como de seguros y fianzas y empresas públicas con participación estatal mayoritaria.

⁴² Ríos, Roberto. “Desconcentración Administrativa (El caso de la Ciudad de México)”. México. *INAP*. RAP No. 27. 1975. p. 54.

⁴³ Castellanos, Eduardo. *El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en Gobernabilidad Democrática en la Transición Mexicana*. Inédito: México; 2000.

V. COMPETENCIAS Y CAMBIOS ELECTORALES

La distribución de competencias en el desarrollo del marco institucional del país es determinante para lograr relaciones intergubernamentales e interinstitucionales que garanticen la convivencia democrática al interior del país.

En la Constitución General quedaron estipuladas las competencias que corresponden a los diferentes órdenes de gobierno, las cuales que pueden ser residuales, explícitas, exclusivas, coincidentes o implícitas.

Es a partir de ellas que se garantiza la convivencia dentro del federalismo.

Sin embargo, durante el presidencialismo que surge a partir de 1929, las competencias para la parte federal fueron ampliándose en detrimento de las competencias estatales, dando lugar por un lado, a conflictos y problemas que consolidaron los medios de defensa constitucionales y por otro, a una serie de cambios en materia electoral que ayudó indirectamente a que se llevaran a cabo las importantes Reformas que posteriormente sentaron las bases para los cambios en el Distrito federal.

5.1. Distribución de competencias

En los Estados federales existe una relación entre los diferentes gobiernos, determinada por las competencias de los órdenes: federal y estatal.

Cuando se habla de competencias, jurídicamente se está indicando que son las facultades que tienen los poderes federales y estatales para el ejercicio de sus funciones; este ejercicio debe ser realizado sin menoscabo de las facultades propias de cada uno y de acuerdo con los principios constitucionales. Administrativamente, las competencias son las atribuciones, o facultades que se otorgan a los poseedores de un cargo, para el ejercicio de sus funciones administrativas, en un marco donde se señalan sus límites y alcances .

Las competencias de carácter jurídico se señalan en la Constitución General y las administrativas en leyes. En el caso mexicano quedaron estipuladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para los fines de este trabajo, se analizarán únicamente las competencias desde el punto de vista jurídico.

Acorde con Tena Ramírez, Burgoa y Carpizo son tres los sistemas en que puede presentarse la distribución de competencias:

1. La enumeración de las competencias asignadas a los órganos federales y la especificación de las facultades de las autoridades locales, como se estableció en 1920 en la Constitución de Austria.
2. Incluir en la Constitución un listado de competencias de las autoridades federales y dejar para los órganos estatales todas las competencias no señaladas para el orden federal, como sucede en la Constitución de Estados Unidos.

En ésta, las competencias del gobierno federal son claramente definidas, lo que no fue incluido en ellas se declaró que era residual para los gobiernos de los diferentes estados. Así mismo, cuando el derecho exclusivo de regular ciertas materias no está reservado para el Congreso por la Constitución, los estados pueden legislar al respecto mientras el Congreso actúa.¹

3. Enumerar en la Constitución las facultades que integran el ámbito competencial estatal y dejar sentado que la competencia residual corresponde a la Federación, como se asienta en la Constitución de Australia.

En el Estado Federal mexicano, la distribución de competencias fue delimitada desde la promulgación de la Constitución de 1824, al establecerse la distribución de funciones y facultades siguiendo el principio de la competencia residual (lo que no está expresado) para los estados.

¹ *op.cit.*, Tocqueville, Alexis de. "Democracy in América".

Pero fue en la Constitución de 1857, en el artículo 117, donde se estableció la estructura del reparto de competencias, las relaciones centro-periferia en la organización política, mismas que hasta la fecha permanecen: Este artículo señalaba que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se entendían reservadas a los estados².

En la Constitución de 1917 el artículo 117 pasó a ser el artículo 124 y se mantuvieron los mismos lineamientos y principios, detallando más las atribuciones.

Actualmente, el sistema político mexicano tiene como base el principio de división de competencias, entre los tres poderes: Ejecutivo, legislativo y judicial y en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, cada uno de los cuales se complementa con órganos³ formales que atienden la división de poderes.

La distribución de competencias en la Constitución actual se establece en los artículos 117,118 y 124. Los dos primeros establecen la regla de distribución de competencias de los estados. El último, la regla de distribución de competencias entre la Federación y los estados.

El artículo 117 establece las prohibiciones para los estados⁴. Estas prohibiciones se refieren a las relaciones particulares de los estados con otros países, a la emisión de la moneda, a gravar el tránsito de personas, la entrada y salida de mercancía y el establecimiento de alcabalas.

Así mismo, señala la obligación de las legislaturas estatales para establecer leyes que combatan el alcoholismo y la prohibición para estados y

² Soni P., Victor Manuel. **Distribución de competencias entre la Federación y los estados**. México. UNAM.1963. p. 50.

³ Antes de avanzar se considera que es importante hacer la siguiente distinción. Suelen emplearse como sinónimos los términos órgano y poder, para referirse a los entes legislativo, Ejecutivo y judicial; sin embargo, la palabra poder se refiere a la estructura estatal en la que recaen algunas de esas funciones. En cambio, la palabra órgano normalmente se refiere a las instancias que derivan del poder y que se encargan de operar las facultades que se les otorgan. *Vid., op.cit.*, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios".

⁴ *op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Artículo 117.

municipios de “contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones publicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”⁵. Estas facultades son exclusivas del gobierno federal.

El artículo 118 establece también impedimentos a los estados, a menos que cuenten con la autorización del Congreso de la Unión. Estos indican que está prohibido establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropas ni buques de guerra o hacer la guerra, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora⁶. De igual forma, estas facultades son de competencia federal.

El artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Cabe aclarar que las competencias exclusivas determinan lo que corresponde únicamente a un orden de gobierno y que debe ser observado.

El criterio de Carpizo para clasificar las competencias de la Federación y las estatales señaladas por la Constitución, permite entender más ampliamente su comportamiento:

- Facultades atribuidas a la Federación, artículos 73,117,118;
- Facultades atribuidas a las entidades federativas, todo lo que no esté expresamente atribuido a la Federación;
- Facultades prohibidas a la Federación, segundo párrafo del artículo 130;
- Facultades prohibidas a las entidades federativas, artículos 117, 118;
- Facultades coincidentes último párrafo del artículo 118, fracción VIII del artículo 3o y fracción XXV del artículo 73;

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Idem*. Artículo 118.

- Facultades coexistentes, fracciones XVI y XVII del artículo 73;
- Facultades de auxilio –una autoridad ayuda a otra-, artículo 130;
- Facultades que emanan de la jurisprudencia.⁷

Las competencias coincidentes son las atribuidas constitucionalmente a los estados y a la Federación. Las coexistentes se dividen en dos partes, una en la que compete a la Federación –de carácter general y nacional- y otra para los estados – de carácter local y territorial.

Aunque Mario de la Cueva y Carpizo consideran que en México las competencias concurrentes no existen⁸, las definen como las competencias que no son exclusivas de la Federación –a menos que legisle sobre ellas, en cuyo caso esa legislación se deroga- ni están prohibidas a los estados por lo que pueden ser reguladas por ambos ámbitos: federal y estatal.

Lo que puede concederse el poder legislativo a sí mismo o a otros poderes se conoce como competencias implícitas.

Existen tres sistemas para el reparto de competencias entre la Federación y los estados:

1. Enumeración completa y detallada de las materias sobre las que tiene competencia cada uno. El problema de este sistema se basa en la posibilidad de efectuar omisiones que puedan terminar en conflictos y en la racionalización de ambos ámbitos de competencia.

2.

3. Enumeración completa y detallada de las materias sobre las que tienen competencia los estados; entonces corresponden a la Federación las materias no comprendidas en esa enumeración.

4.

5. Enumeración completa y detallada de las materias sobre las que tiene competencia la Federación; por tanto corresponden a los estados las

⁷ Cueva, Mario de la y Jorge Carpizo. *Sistema federal Mexicano*. México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 3 julio-septiembre. 1981. p. 91. *Apud.*, *op.cit.*, Gamiz P., Máximo. pp. 95-96.

⁸ *Idem.*, p. 96.

materias que no se enumeran expresamente. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal⁹.

Se puede afirmar que los tres sistemas son aplicables en el caso constitucional y de distribución de competencias mexicano.

Las competencias exclusivas para los poderes federales quedaron constitucionalmente explicitadas, para el legislativo federal, en los artículos 73, 74, 76, 77 y 79; para el Ejecutivo federal en el 89 y para el poder judicial de la Federación en los artículos 103 al 107.

Las competencias estatales quedaron establecidas en los artículos 116, 117 y 118 y, el artículo 115, fracción tercera, señala las competencias del Municipio.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

Agua potable y alcantarillado

Alumbrado público

Limpia

Mercados y centrales de abasto

Panteones

Rastro

Calles, parques y jardines

Seguridad pública y tránsito,

Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

⁹ La teoría de los poderes implícitos que se originó en Estados Unidos, misma que define a las facultades implícitas como las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, también puede ser aplicada en México.

En este país, el poder central deja poca actividad a los estados miembros, aún cuando a la fecha se haya presentado la tendencia a dejar en manos de los estados importantes servicios, a través de la descentralización administrativa. *op.cit.*, Faya, Jacinto. p. 74.

Vid., González O., Manuel. *Derechos del pueblo mexicano, Doctrina Constitucional*. "El Sistema Federal". Cámara de Diputados de la LII Legislatura: México; 1985. P. 572. Tomo I. *Apud.*, *op.cit.*, Gamiz P., Máximo. p. 98.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Así como:

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Lo que significa que cada municipio debe contar con un área u organización determinada para otorgar cada uno de estos servicios de su competencia.

El Distrito Federal tuvo un tratamiento diferente. Mientras fue un órgano desconcentrado quedó incluido en el artículo 73 y, por ende debió seguir los ordenamientos que aquí se indicaran.

Pero, a partir de 1993, las competencias referidas al Distrito Federal quedarán estipuladas constitucionalmente en la organización del gobierno; no obstante, es hasta 1996 cuando se establecen en el apartado A, fracción primera del artículo 122 que establecerá la forma de gobierno.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa....¹⁰

También es evidente la distribución de competencias al indicarse lo que corresponde a los poderes federales y lo que corresponde a los órganos locales.

Cabe destacar que solo la Constitución otorga facultades a los Poderes de la Unión y de ninguna manera, lo puede hacer una Ley.

De acuerdo con la Constitución, el poder se distribuye entre el gobierno central y el estatal; entre los tres poderes del gobierno federal, entre las Cámaras del Congreso de la Unión, entre organismos desconcentrados, descentralizados y autónomos que tienen cada uno de los tres poderes centrales y cada uno de los poderes estatales; entre los tres poderes de los gobiernos estatales (posteriormente se anexó al Distrito Federal); entre los órganos centrales, estatales y municipales del gobierno local.¹¹

En los orígenes del establecimiento de la Federación, la distribución de competencias fue esencial para que los estados aceptasen su inclusión dentro del Estado Federal, ya que ésta les ha permitido su fortalecimiento y desarrollo. Aunque actualmente, el cambio que se ha presentado en el ámbito competencial ha variado afectando la intención de esta primera asociación para integrarse en un estado federal.

El gobierno federal ha acrecentado sus facultades algunas veces a través de las reformas y modificaciones al artículo 73 constitucional y otras veces por la aplicación de las facultades implícitas a las que recurre el Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción XXX del mismo artículo: "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la

¹⁰ *op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Artículo 122.

¹¹ *op.cit.*, Castellanos, Eduardo. **Las Reformas de 1996**. México. Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo. 1997. pp. 189-191.

Unión...”. Estas facultades no reducen las facultades estatales, sino que amplían la cobertura federal.

De acuerdo con Mario de la Cueva y Jorge Carpizo la relación entre los artículos 133¹² y 124 constitucionales y las facultades concurrentes el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía. Cuando se presenta una contradicción y un conflicto entre una norma federal y una estatal, la solución debe buscarse en el ámbito competencial correspondiente.

La Constitución queda, por tanto, como el documento que contiene el criterio organizador que evita el caos jurídico que pudiera presentarse en la coexistencia de dos ámbitos de autoridad: local y federal. El gobierno federal actúa independientemente de los estados, por medio de órganos o poderes propios, que desempeñan funciones concedidas expresamente por la Constitución; en tanto que los estados, por medio de los poderes locales, creados por sus constituciones, ejercen sus funciones.

La distribución de competencias no es una cuestión inamovible dentro de la Constitución, sino que permanece en constante evolución dependiendo de las circunstancias sociales: “la distribución de competencias no la fija la Constitución para siempre, sino que esta distribución se va alterando a través de modificaciones a la Constitución, o de nuevas interpretaciones al Texto constitucional”.¹³

5.1.1. Conformación y competencias del Poder Legislativo

En el orden federal, el Poder Legislativo está integrado por el Congreso de la Unión, compuesto por el Senado y la Cámara de Diputados o Cámara Baja; la Comisión Permanente -compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera

¹² Artículo 133 de la Constitución General señala: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

¹³ *op.cit.*, Faya, Jacinto. p. 70.

de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones- y la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación: la Auditoría Superior de Fiscalización¹⁴ de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El legislativo estatal se integra por un Congreso estatal integrado por Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda local o la Entidad Superior de Fiscalización –en los estados donde se ha modificado la denominación.

El orden legislativo del Distrito Federal se conforma por la Asamblea Legislativa integrada por igual con Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Congreso tiene señaladas sus competencias en el artículo 73 constitucional, en el cual se establecen facultades exclusivas y concurrentes con los estados, mismas que determinan, en muchos aspectos, el comportamiento de éstos y la cohesión nacional.

Depende del Congreso de la Unión la formación y admisión de nuevos estados en el país; cambiar la residencia de los Poderes de la Unión; señalar las bases por las cuales el Ejecutivo celebra empréstitos sobre el crédito del país y su aprobación y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Es parte de su competencia legislar en el ámbito nacional en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear. Así mismo, expedir las leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Expedir leyes nacionales respecto a vías generales de comunicación y correos; sobre el uso y aprovechamiento de las aguas y tierras de jurisdicción

¹⁴ Órgano que tiene a su cargo la fiscalización superior de la cuenta pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. *Vid.*, “Ley de Fiscalización Superior de la Federación” México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. © 1999. [26-II-2002]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/37/2.htm>

federal. Establecer casas de moneda y fijar las condiciones de su funcionamiento y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Establecer, organizar y sostener en el ámbito nacional la infraestructura educativa que permita cumplir con lo estipulado en el artículo 3o constitucional referido a la educación.

Expedir leyes reglamentarias del artículo 123 referido al trabajo, reglamentos para organizar a la Guardia Nacional, leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular.

El Congreso de la Unión, de acuerdo con los datos presentados por el Ejecutivo, puede declarar la guerra.

Es su facultad determinar los delitos y faltas contra la Federación y los mecanismos para que las autoridades federales tengan conocimiento sobre los delitos del fuero común. El Congreso expide las leyes para la institución de Tribunales de lo Contencioso-administrativo en el ámbito nacional, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Así mismo, expedir las leyes para la coordinación entre estados, municipios, Distrito Federal y Federación; la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico; e impedir las restricciones que se pudieran presentar en el comercio entre estados.

El legislativo federal determina las contribuciones nacionales y expide las leyes respecto a la hacienda pública y al funcionamiento de la economía en general; así como las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social y las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales¹⁵.

¹⁵ *op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Artículo 73.

5.1.2. Conformación y competencias del Poder Ejecutivo

En el orden federal el Ejecutivo está representado por el Presidente de la República y la administración pública federal. En el orden estatal el titular del poder Ejecutivo es el Gobernador del estado, del cual depende la administración pública local. En el Distrito Federal el orden Ejecutivo es denominado Jefe de Gobierno.

El Ejecutivo tiene competencias exclusivas determinadas en el artículo 89. Estas competencias le permiten el ejercicio de la política en el ámbito nacional y el control del gobierno del Estado.

El Ejecutivo está facultado para promulgar y ejecutar las leyes, nombrar a los actores encargados de la política exterior y dirigir ésta, realizar el nombramiento de los titulares del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales y disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad nacional.

Puede declarar la guerra, previa expedición de una ley por parte del Congreso de la Unión; designar al Procurador General de la República; convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión previo acuerdo de la Comisión Permanente; apoyar al poder judicial cuando éste lo requiera y presentar al Senado la terna para designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Al Ejecutivo compete el establecimiento de los mecanismos de control aduanal y portuario y la ubicación y conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y de competencia de los tribunales federales.

El Ejecutivo es el Jefe de la Administración Pública Federal y a él compete la designación y/o remoción de sus titulares y de los empleados cuyo nombramiento o remoción no se encuentren determinados en la ley. Se

establece a su vez, en el artículo 73 constitucional, fracción XVI, inciso 1, que tiene el control del Consejo de Salubridad General¹⁶.

5.1.3. Conformación y competencias del Poder Judicial

El Poder Judicial de la Federación se integra por un órgano principal denominado Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales correspondientes. El orden judicial estatal y del Distrito Federal se compone por el Tribunal Superior de Justicia y los tribunales correspondientes.

El poder judicial¹⁷ federal tiene competencia constitucional para conocer de la violación de los preceptos constitucionales hecha por una ley local. Así mismo, de acuerdo con el artículo 103 constitucional, los Tribunales Federales son los encargados de la protección y restablecimiento de las garantías individuales violadas y de la soberanía de los estados y de la autoridad federal.

Las controversias de orden civil o criminal suscitadas en el cumplimiento y aplicación de leyes federales y tratados internacionales, así como las controversias que versen sobre derecho marítimo y casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular son de competencia del Poder federal (Artículo 104).

Los conflictos –excepto en materia electoral, lo cual se incorpora a este poder hasta la reforma de 1996¹⁸- entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, entre estados y, entre la Federación y un municipio, entre un estado y el Distrito Federal, entre este último y un Municipio, entre dos municipios de diversos Estados, se dirimen en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105). Es a partir de esta competencia que el Gobierno del Distrito Federal presenta en 1998, ante la Suprema Corte, la petición del derecho a ser incluido en la partida presupuestal del ramo 33 referida a la pobreza.

¹⁶ *Idem*. Artículo 89.

¹⁷ "El poder judicial", como actividad dinámica, es la función jurisdiccional misma, o sea, la que tiene la finalidad esencial de dirimir controversias o conflictos jurídicos que se susciten entre dos o más sujetos de muy diversa y variada índole". *op.cit.*, Burgoa, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. p. 940.

¹⁸ *Vid.*, *op.cit.*, Castellanos, Eduardo. **Las Reformas de 1996**. *passim*.

Los conflictos que surgen respecto a competencias entre los tribunales de la Federación, entre estos últimos y los de los estados, entre los tribunales estatales y/o del Distrito Federal y la Federación, son facultad del poder judicial federal (artículo 106).

Los actos de autoridad vía juicio de amparo o de controversia constitucional¹⁹ son resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 107).

Es importante señalar que todos los miembros de la administración pública están expuestos a que se proceda en su contra a través de la declaración de procedencia, esto es, acusación por los ilícitos penales que puedan ser cometidos. Este proceso era conocido en la práctica como desafuero²⁰. Esta declaración se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados a través de un juicio político.²¹

El juicio político es un acto político y normalmente un instrumento de poder que sirve para inhabilitar a los servidores públicos indeseables para la administración federal o local en turno.

El juicio político es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución, referido a los servidores públicos, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, como pueden ser: el ataque a las instituciones democráticas, a la libertad de sufragio o a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones.²²

¹⁹ La controversia constitucional es el instrumento procesal para la resolución de los conflictos entre órganos constitucionales y/o entre los distintos niveles de gobierno, excepto los de carácter electoral. Las controversias están previstas en el artículo 105 de la Constitución.

²⁰ El fuero constituye una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales. *op.cit.*, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios".

²¹ *op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Artículo 110.

²² Mora-Donatto, Cecilia. "Los principales procedimientos parlamentarios que desarrolla el Congreso de la Unión". Secretaría General. Biblioteca de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [23-IX-2001]. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/index.htm>

Este órgano notifica al presunto servidor público para que presente los argumentos de defensa correspondientes. Si la Cámara de Diputados declara la procedencia en contra, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

El juicio no se ejerce en la Cámara de Diputados, pero es éste órgano el encargado de presentar todas las pruebas ante la Suprema Corte para su procedencia.

Estas acciones si bien son propias y aplicables a los servidores públicos del más alto nivel, federales o locales²³, pocas veces son conocidas, por lo que se consideró importante señalarlas.

Es necesario enfatizar que todas las competencias y facultades de los Poderes federales y/o locales deberán ser expresas y, en caso de presentarse facultades implícitas, éstas deben ser el resultado de facultades expresas enunciadas por la Constitución.

La Constitución, por tanto, es el documento que contiene el criterio organizador que evita el caos jurídico que pudiera presentarse en la coexistencia de dos ámbitos de autoridad: local y federal. El gobierno federal actúa independientemente de los estados, por medio de órganos o poderes propios, que desempeñan funciones concedidas expresamente por la Constitución; en tanto que los estados, por medio de los poderes locales, creados por sus constituciones, ejercen sus funciones.

²³ Los servidores públicos de más alto nivel son el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, senadores, diputados, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Superior de Justicia y Secretarios de Estado.

5.1.4. Organos y Tribunales Constitucionales Autónomos

La distribución de competencias también se hace presente en los organos constitucionales autónomos con facultades exclusivas:

- En el nivel federal se instituyó Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el orden estatal las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, organismos encargados de la protección de los derechos humanos. Las facultades del organismo federal se encuentran enunciadas en el apartado B del artículo 102 de la Constitución;
- Las elecciones federales y lo referido al organismo electoral: el Instituto Federal Electoral, se encuentran establecidas en el artículo 41; en el orden local, este organismo lo conforma el Instituto Electoral de cada estado.
- Lo referente a la emisión de moneda y el organismo de control, el Banco de México, es señalado en el artículo 28, párrafo quinto;

Así como en las universidades autónomas y en los tribunales constitucionales especializados:

- Las Universidades Autónomas señaladas en el artículo 3º. Constitucional fracción VII.
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo –encargado de la justicia administrativa- señalado en la fracción XXIX H del artículo 73 para la Federación; fracción V del 116 para los estados y; el 115 para los municipios;
- El Tribunal de Conciliación y Arbitraje y justicia laboral de carácter federal indicado en el artículo 123, apartado A, fracción XX;
- Los tribunales agrarios federales enunciados en el artículo 27 fracción XIX dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados

propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en su caso, por la Comisión Permanente. y;

- Los Tribunales militares señalados en el artículo 13, cuya característica es ser únicamente federales.²⁴

La Constitución y, consecuentemente el régimen federal, no pueden ser modificados por ninguno de los órdenes actuando solo, es necesaria la concurrencia.

El artículo 135 señala para este efecto que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.²⁵

Por tanto, el ámbito federal y el local conforman un Poder Revisor con más fuerza que los poderes que le conforman, subordinado únicamente al pueblo. Su labor consistirá en revisar la Constitución y, en consecuencia, revisar las normas que determinan las relaciones entre los dos poderes. Mientras este poder no actúe, las competencias federal y local se basan en lo señalado en la Carta Magna en sus artículos 41 –primer párrafo- y 124.

5.1.5. Los conflictos y los medios de defensa constitucionales

Cuando se presenta un conflicto, entendido como el suceso que contrapone dos o más ideologías distintas, éste puede solucionarse por medio de la aplicación de las reglas correspondientes: políticas, jurídicas y administrativas. En la solución éstas pueden intervenir juntas o por separado y su fin es llegar a un acuerdo.

²⁴ *Vid., op.cit.*, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *passim*.

²⁵ *Idem*.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la teoría del conflicto, describía a los conflictos como un efecto propio y positivo del proceso de cambio en que las sociedades se encontraban, alejándose de las soluciones violentas propuestas por la lucha revolucionaria y planteando la necesidad de racionalizarlas mediante instrumentos adecuados²⁶. Los instrumentos más viables fueron los jurídicos porque habían comprobado su eficiencia en la solución de controversias.

Para Norberto Bobbio, el conflicto trae consigo un cierto grado de organización o de integración²⁷, es decir, persiste una interacción entre los actores.

Al paso del tiempo y a finales del siglo XX, los instrumentos jurídicos adquirieron nuevas características; se convirtieron en elementos para solucionar los problemas y lograr consensos.

En México, los instrumentos de resolución de conflictos entre los órganos del poder, que el Federalismo y la división de poderes trajeron consigo, se encontraban vertidos en el artículo 105 constitucional.

Sin embargo, por la influencia de los cambios mundiales, en 1994 fueron realizadas modificaciones en este artículo que superaron las omisiones y limitaciones que tenía la Constitución, como el no tomar en cuenta al Distrito Federal ni a sus órganos de gobierno (todavía en proceso de creación), ni a los municipios; o el posible conflicto entre legislativo y Ejecutivo o de éste último con alguna de las Cámaras.²⁸

A través de la reforma de 1994 la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue dotada de una nueva estructura en congruencia con las nuevas

²⁶ *op.cit.*, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios".

²⁷ Bobbio, Norberto. **Origen y fundamento del poder político**. "El poder y el derecho". México. Grijalbo. Primera parte.1985.

²⁸ Rodríguez L., Amador. *Las controversias constitucionales y la construcción del nuevo federalismo* en "La actualidad de la defensa de la Constitución. Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo Mexicano". *Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo mexicano*. México. IIJ/UNAM. Serie E: Varios, No. 89. 1997. [21-VII-2002]. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=168>

competencias asignadas es decir, quedó integrada por once Ministros –antes eran veintiséis- propuestos por el Presidente de la República ante el Senado.

Se creó el Consejo de la Judicatura, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, que obtiene las facultades para emitir acuerdos de carácter general y formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de este mismo Poder.

Se otorgó a los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal la posibilidad de adoptar la figura del Consejo de la Judicatura, con lo cual se sentaron “las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial y promoviendo (*sic*) la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas.”²⁹

Así mismo, se estableció la redistribución de las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacia otros órganos del poder judicial y las nuevas atribuciones que se confieren a la Suprema Corte para otorgarle, de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

A partir del otorgamiento de este carácter, corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención y la resolución a los medios de protección constitucional: Juicio de Amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.³⁰

El Juicio de Amparo fue introducido constitucionalmente por Mariano Otero en 1847, como un medio de protección jurisdiccional contra la violación de las garantías individuales.

²⁹ Brage Camazano, Joaquín. **La acción de inconstitucionalidad**. Mexico. IJJ/UNAM. Serie G: Estudios Doctrinales. Núm. 191. DR © 2000. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000. [03-VII-2001] <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/128/pl128.htm>

³⁰ *Vid.*, “Facultades y Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: El Inicio de una Nueva Época”. Conferencias. México. 2000. [06-I-2002]. <http://www.scjn.gob.mx/Ministros/jjgp/Conf/Conf-002.htm>

El amparo entendido como la “protección a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede [la] Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ya de la Federación, ya de los Estados”³¹, es el instrumento jurídico por excelencia mediante el cual se establece el orden constitucional cuando éste es violado por alguna autoridad y su resolución, desde su origen, está a cargo de los tribunales de la Federación.

La controversia constitucional se refiere a la órbita de atribuciones de los poderes y está protegida como garantía individual³². Es el instrumento procesal para la resolución de los conflictos entre órganos constitucionales y/o entre los distintos niveles de gobierno, excepto los de carácter electoral. Cabe hacer mención que si bien las controversias ya estaban previstas en el artículo 105 de la Constitución, éstas solamente se limitaban a la pugna entre los poderes de los estados entre sí o con la Federación, conflictos que prácticamente no existieron mientras prevaleció el autoritarismo y el partido hegemónico se mantuvo al frente.

Es a partir de la apertura político-electoral y la pluralidad partidista que estos conflictos empiezan a ser comunes, porque se hace patente la diferencia de ideas, pero además, en el caso del Distrito Federal por haber quedado establecido en el texto constitucional que esta entidad quedaba a cargo de los Poderes federales y los órganos locales.

De acuerdo con Fix-Zamudio este tipo de controversias en México, son las controversias de "carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las entidades afectadas ante la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 de la Constitución."³³

³¹ Otero, Mariano. **Obras**. “Discurso pronunciado en la solemnidad del 16 de septiembre de 1841 en la ciudad de Guadalajara”. México. Porrúa. 1967. p.416.

³² Laynez, Javier. *El control constitucional en materia político-electoral en México en op. cit.*, “La actualidad de la defensa de la Constitución. Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo Mexicano”. p. 188.

³³ Fix-Zamudio, Héctor. “Diccionario Jurídico Mexicano”. México. IJJ/UNAM/Porrúa. Tomo II.1985.

Al reformarse el artículo 105 constitucional, se incluyó a los Municipios y al Distrito Federal, y sus controversias con los poderes de los estados o con la Federación.

La inconstitucionalidad puede ser entendida como la violación, o contravención de la letra y el espíritu de las normas de la Constitución General, que se presenta por leyes del Congreso o por actos del gobierno. Pero también puede ser el juicio o recurso extraordinario que tiene por objeto que se declare inaplicable el texto de la ley contrario a las disposiciones de la ley fundamental. En ambos casos implica el respeto a la ley suprema.

La inconstitucionalidad es el control abstracto³⁴ y concreto de las leyes, es decir, la Suprema Corte puede declarar una ley inválida aún cuando haya sido promulgada y su aplicación cause algún desorden jurídico. En este caso la sentencia de la Suprema Corte tenderá a la protección de la parte afectada promovente, pero sin ser extensiva a terceros afectados por ésta.

5.2. Los cambios electorales

La Constitución General de 1917 estableció que el poder legislativo denominado Congreso de la Unión quedaría integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; el poder Ejecutivo por el Presidente y el poder judicial estaría encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Congreso los miembros de la Cámara de Diputados o Cámara Baja se distribuyeron en proporción a la población de los estados y al Distrito Federal.

³⁴ “El control abstracto se ejercita cuando ya ha sido promulgada la ley y consiste en la eliminación de la norma por razón misma de su inconstitucionalidad, en atención al desorden jurídico que su vigencia ocasiona, sin que sea necesario que se produzcan casos de aplicación de la misma, con independencia de que estos casos se hayan producido. El control concreto se ejercita cuando la declaración de inconstitucionalidad de la ley o de un acto tiene como ocasión un litigio concreto, donde se cuestiona un acto de aplicación de la ley inconstitucional o se pretende la reparación o resolución del agravio inconstitucional, originado por el acto.” *Vid.*, Rabell G., Enrique. “La inconstitucionalidad de leyes en México” en *op. cit.*, “La actualidad de la defensa de la Constitución. Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo Mexicano”. p.220.

Inicialmente, dos senadores representaban a cada estado, independientemente de la cantidad de población.

Desde la consolidación del Estado mexicano y desde el momento en que surge el partido político denominado del gobierno (1929)³⁵, este partido político se mantuvo como partido mayoritario en el poder legislativo hasta 1987.

Durante el período de 1929 hasta 1994, el Presidente de la República saliente determinaba quien era su sucesor y los integrantes de su gabinete, mismos que pertenecían al partido político hegemónico. Por su parte, los otros partidos políticos designaban sus candidatos presidenciales; no obstante, al llevarse a cabo las elecciones, el ganador siempre fue el candidato del partido político hegemónico³⁶.

Ello obligó a que, en este largo período, se fuera sintiendo la falta de registro electoral y el bajo interés ciudadano en participar políticamente. De hecho, la existencia de un creciente número de electores potenciales no empadronados y el aumento de la abstención formal fue un fenómeno que caracterizó al periodo electoral 1976-1985.³⁷

En 1977, como una medida para reducir el abstencionismo, se introdujeron dos reformas constitucionales muy importantes al sistema electoral:

1. Se incorporó en el artículo 41 constitucional la noción de los partidos políticos como autoridades de interés público, cuyo fin es promover la participación de la sociedad en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación proporcional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

³⁵ Vid., Meyer, Lorenzo. **Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano**. México. Océano. 1997.

³⁶ El partido hegemónico o de mayoría desproporcionada es propio de los países del tercer mundo, en donde los factores reales de poder económicos, políticos y sociales son generados en buena medida por el gobierno que los organiza (conFederación de sindicatos obreros, cámaras de empresarios emergentes, conFederación de uniones campesinas, etc.) y controla políticamente para el cumplimiento de sus objetivos, supuestamente legitimados por su origen popular y en algunos casos vinculados a movimientos de independencia o de revolución social. *op.cit.*, *Diccionario jurídico*.

³⁷ Pacheco M., Guadalupe. "Un caleidoscopio electoral: ciudades y elecciones en México, 1988-1994". *Revista de Estudios Sociológicos*. México. ANUIES. Mayo-Agosto. 1997.

2. En el artículo 52 constitucional se determinó el establecimiento de una Cámara de Diputados integrada por 400 elementos, 300 de los cuales eran elegidos por mayoría simple en distritos uninominales y 100 mediante representación proporcional en circunscripciones plurinominales³⁸. Estos últimos estaban reservados para los partidos minoritarios que hubiesen alcanzado más del 1.5% del total de la votación nacional. (Los 300 distritos se distribuyeron en proporción a la población de los estados tomando como base el censo de 1970 y su proyección para la siguiente década).

Con estas medidas se multiplicaron los partidos políticos de oposición, propiciando la necesidad, para los tres partidos principales, de aliarse con estos partidos minoritarios para superar los votos del bloque opositor; además se pretendió asegurar la mayoría del partido político hegemónico en el legislativo.

En 1986 se reformó el artículo 60 constitucional y se instituyó en el Código Federal Electoral el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual sólo funcionó en las elecciones de 1988 y desapareció para dar lugar al Tribunal Federal Electoral, órgano autónomo en materia electoral.

La escisión que sufrió el partido hegemónico en 1987, donde una parte de sus miembros por diferencias de ideas decidió separarse, dio lugar, por un lado, al surgimiento de un partido político de oposición que empezaría a ganar adeptos de manera importante y por otro, a que el partido del gobierno perdiera su hegemonía y empezara a dejar de ser un partido mayoritario. Este hecho fue importante ya que marcó el inicio del período de la pluralidad electoral que predominó hasta finales del siglo XX.

³⁸ El sistema de mayoría simple o relativa MS se aplica en distritos uninominales, es decir, en las partes en las que se divide el país para elegir a un sólo representante popular en cada una de ellas. En este sistema, cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos es el ganador, incluso si no gana por mayoría absoluta.

El sistema de representación proporcional RP se aplica en las demarcaciones o circunspecciones plurinominales, es decir, en las regiones en que se divide el país para la elección de representantes populares, que consiste en asignar a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. VALDES, Leonardo. "Sistemas Electorales y de Partidos". México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 7. 1995. pp. 11, 14.

La reacción del gobierno no se hizo esperar, por lo que a partir de entonces el procedió a reformar el sistema electoral, cambiando la Constitución y la Ley Electoral donde fuera necesario.

Es así que en este mismo año, por disposición oficial, el tamaño de la Cámara de Diputados pasó de 400 a 500 representantes distribuidos en: 300 diputados de mayoría simple en distritos uninominales y 200 de representación proporcional en cinco circunspecciones plurinominales y su distribución siguió una serie de lineamientos especificados en el Código Electoral.

Así mismo, se introdujo la cláusula de gobernabilidad a través de la cual, en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta (50% más uno) de los votos en las elecciones en el legislativo federal, se le designarían al partido con mayor número de votos (si bien minoritario frente al conjunto de la oposición) curules de representación proporcional adicionales para que sumara la mayoría absoluta en los escaños de la Cámara de Diputados.³⁹

De esta manera “se le ponía un candado de protección al control mayoritario del Presidente sobre el Congreso a través de la sobre representación de su partido”.⁴⁰

Su objetivo fue garantizar que el partido que consiguiera más diputados por mayoría y que alcanzase al menos 35% de los votos en las listas para los diputados de circunscripción, tuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.⁴¹

Esta reforma a su vez modificó la conformación de la Comisión Federal Electoral, organismo encargado de la organización y administración de las elecciones federales, legislativas y presidenciales. A partir de entonces los partidos políticos tendrían en dicho órgano un número de votos proporcional a la cantidad total de sufragios obtenidos en la elección federal anterior.

³⁹ Lujambio, Alonso. **Federalismo y Congreso en México**. IJ/UNAM: México; 1996. p. 110.

Curul o Escaño es el término que se refiere a la posición o asiento que el diputado o el senador ocupa en su respectiva Cámara.

⁴⁰ *Idem*. p. 111.

⁴¹ Balinski, Michel y Victoriano Ramirez. “Los sistemas electorales de 1989-1990 y 1994 para la elección de diputados en México: análisis y crítica”. *Revista de Estudios Sociológicos*. México. ANUIES. Enero – Abril. 1997.

Esta reforma fue una muestra más del autoritarismo prevaleciente en el país, porque se logró el control de las elecciones y del órgano encargado de su administración, además de limitarse a los partidos de oposición minoritarios.

De acuerdo con el artículo 135, para que una reforma constitucional sea aprobada se necesita de la aceptación de las dos terceras partes de ambas Cámaras y la mayoría de las Cámaras estatales. Con esta reforma el partido hegemónico aseguraba esta mayoría y el control del Legislativo. Hasta entonces, la Cámara baja se renovaba cada tres años y el senado lo hacía cada seis. Con las nuevas medidas, ésta última entre 1987 y 1991 se renovó por mitades cada 3 años.⁴²

En 1988, después de unas elecciones cuestionadas, la legitimidad del gobierno y del partido político estaba muy baja, esto permitió a la oposición ganar votos y escaños en la Cámara de Diputados, iniciando de esta manera el pluralismo⁴³ en México.

La cláusula de gobernabilidad fue muy criticada por los partidos de oposición que observaron la preferencia para el partido mayoritario, por lo que fue suprimida en 1996 para poner un límite a la sobre representación. Sin embargo, esta cláusula, al establecimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, beneficiará a la oposición y se mantendrá en esta entidad, tanto en el artículo 122 constitucional como en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno.

En 1990, se estableció que ningún partido político podría contar con más de 350 diputados electos por cualquiera de los principios electorales.

Así mismo, fue aprobada en el Congreso, la expedición de una nueva legislación electoral reglamentaria: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE, que en principio, dio origen a cuatro instituciones:

⁴² *Idem.*

⁴³ Sistema político en el que coexisten varios partidos, propio del Estado liberal donde existe la libertad de expresar ideas políticas distintas. *op.cit.*, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios".

1. El Instituto Federal Electoral IFE, organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones;
2. Un nuevo Registro Federal de Electores, para asegurar que cada registro en el padrón electoral correspondía a un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada;
3. El Servicio Profesional Electoral, encargado de la administración de los procesos; y.
4. El Tribunal Federal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial facultado como la máxima autoridad en materia electoral.

A partir de la reforma constitucional de 1993 el número de senadores pasó a ser de cuatro por cada estado, tres de mayoría y uno que se asigna a la primera minoría.⁴⁴ Con esta reforma se disminuyó a 315 el número de diputados por ambos principios que podía tener un solo partido político, con lo cual se abrió la posibilidad de que el partido mayoritario no contase con el control.

La reforma electoral de 1994 tendió a asegurar nuevamente al partido político mayoritario todas las ventajas de la Ley de 1987. Con el cambio, a los escaños que cada partido obtiene por mayoría, se le suma la parte proporcional de 200 que le corresponden por los votos de partido⁴⁵. Así mismo, se introduce la figura de los delitos electorales en el Código Penal; se crearon los consejeros ciudadanos en el Consejo General del IFE, mismos que serían nombrados por las fracciones parlamentarias de los partidos políticos.

En 1994, la ruptura del contexto político-social redujo el abstencionismo y permitió el incremento de la participación y el avance de los partidos de oposición en los estados. Sin embargo, uno de los partidos políticos estaba regionalizado y el nuevo –creado en 1987- era aún débil, tenía poca fuerza

⁴⁴ *op.cit.*, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Artículo 56.

⁴⁵ *Idem.* Artículos del 52 al 54.

Vid., “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. México. IFE. 1996. Artículos 12 al 18.

política, por lo que aún y cuando en las ciudades se amplió el espectro de partidos políticos y por tanto la competencia, el partido mayoritario continuó teniendo el control.

En 1995 el Presidente en turno y los partidos políticos firmaron el Acuerdo Político Nacional para una mejor convivencia política y, un año después, en 1996, elaboraron una iniciativa de reformas constitucionales en las que se establecieron las bases para la transformación de las instituciones electorales.

Con esta iniciativa, aprobada por unanimidad en el Congreso:

1. Se fortaleció la pluralidad en la representación del Senado con 32 miembros electos por el principio de representación proporcional a través de una lista nacional;
2. En el Instituto Federal Electoral dejó de intervenir el Ejecutivo federal, convirtiéndose en un organismo autónomo;
3. El Tribunal Electoral se incorporó al Tribunal Judicial Federal, desapareciendo la figura del Colegio Electoral;
4. Se propició una mayor equidad en el proceso electoral que contempló un esquema de financiamiento de los partidos políticos y un esquema de control y vigilancia de los recursos;
5. Se estableció un recurso para el control de la constitucionalidad sobre actos y resoluciones de las autoridades federales y locales, así como la inconstitucionalidad en materia electoral para leyes electorales expedidas por esas mismas autoridades.⁴⁶

Antes de esta reforma, si el partido político con mayor fuerza electoral obtenía más del 60% de la votación emitida a nivel nacional, podía contar con 315 diputados electos por ambos principios; pero si obtenía el 60% o menos de la votación nacional, el límite máximo de representación se fijaba en 300 diputados.

⁴⁶ *Vid.*, Presidencia de la República. "Reforma Política y Procesos Electorales en México". Agosto 2000. [13-XI-1999]. <http://www.presidencia.gob.mx>

En 1996 se propuso, para lograr un órgano legislativo con mayor representación, disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional; lo que significaba el 60% de los 500 escaños.

En síntesis, como se ha señalado, la complejidad jurídica, política y administrativa del Estado mexicano se encuentra enmarcada en múltiples términos que le dan estructura formal a su existencia.

La forma de gobierno que prevalece es el presidencialismo, donde el Ejecutivo predomina. La administración es predominantemente centralizada, y aunque empieza a delinear algunos cambios tendientes a la descentralización de ciertos aspectos, todavía no se puede hablar de esta forma administrativa como la base del fortalecimiento del federalismo en este país.

Por otro lado, constitucionalmente los estados y poderes del Estado mexicano tienen establecidas sus competencias, principalmente en los artículos 117, 118 y 124, en los cuales se establecen las reglas de distribución de competencias entre los estados y entre éstos y la Federación. Administrativamente, las competencias se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en las Leyes Orgánicas Administrativas de cada entidad federativa.

En los casos de conflicto entre las personas con las entidades o la Federación, entre entidades o entre éstas y la Federación, la constitución General prevee los medios de defensa constitucional. Estos lineamientos y políticas son mecanismos de defensa tendientes a la solución de los problemas y al fortalecimiento de las relaciones.

Finalmente, el Estado mexicano en la búsqueda por equilibrar la representación en el poder legislativo, realizó una serie de cambios electorales que en muchos casos afectó más a este Poder, dada la desigualdad partidista que se generó; sin embargo, con la reforma de 1996 se intentó la equidad con miras a lograr una representación más equilibrada.

Al contar con un mayor conocimiento sobre los aspectos políticos, jurídicos y administrativos del Estado Mexicano, podrá entenderse la subsecuente transformación del comportamiento del Distrito Federal a partir de 1918.

VI. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Es a partir de la Constitución de 1917, después de la Revolución Mexicana, cuando el Distrito Federal inició su consolidación, sufrió nuevamente de cambios: se le convirtió en un Departamento de la Administración Pública Federal, por depender de los Poderes federales, fue adecuado a los cambios y circunstancias, nuevamente interviniendo los intereses de los gobernantes. Así mismo, su territorio continuó en crecimiento y readecuó al dividirse geográficamente, para conformar nuevas delegaciones.

Aunque era parte de la Federación y por tanto contaba con territorio, población, orden jurídico y autoridades para desempeñar las funciones legislativa, administrativa y judicial, éstas quedaron sujetas a los propios órganos federales.

La inestabilidad y los cambios políticos fueron modelando al país y el gobierno mexicano quedó marcado por diversas características, entre las que destacaron: a) el poder Ejecutivo hasta 1946 fue ocupado por Presidentes militares; b) se estableció la forma de gobierno conocida como presidencialismo; c) inició la creación de los partidos políticos correspondientes a la nueva etapa política del país y el establecimiento de los sindicatos obrero y campesino; d) se nacionalizó la industria petrolera; e) se instó al crecimiento demográfico y; f) el Distrito Federal se convirtió en el centro económico, político, social y cultural más importante del país y en el espacio donde se hicieron manifiestas las inconformidades nacionales.

En este mismo período –aproximadamente de 1917 a 1980- el país y la capital alcanzaron su mayor estabilidad y desarrollo: se creció económicamente, se creó la infraestructura de comunicaciones y transportes, se consolidaron los sistemas jurídico y electoral, se organizó la administración pública federal y estatal y se conformó el aparato político que regiría el país durante casi 70 años.

6.1. Establecimiento y Fundamentos del Departamento del Distrito Federal

A partir de 1917 hasta 1926, cada una de las municipalidades del Distrito Federal estuvo a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, a excepción del municipio de México, que estuvo a cargo de un Consejo nombrado por el Ejecutivo federal.

El 18 de abril de 1928, Álvaro Obregón, en su calidad de candidato a la presidencia¹, presentó al Constituyente Permanente una iniciativa de reformas al artículo 73 fracción VI, bases 1a. 2a. y 3a. de la Constitución para suprimir el Ayuntamiento en el Distrito Federal. Este hecho es un ejemplo del presidencialismo autoritario existente en una etapa donde predominó el militarismo por encima del constitucionalismo.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional el derecho de iniciar leyes corresponde únicamente al Presidente de la República electo, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales, por lo que la apropiación por parte de los diputados federales de esta iniciativa puso de manifiesto el desconocer que los candidatos a la presidencia carecen del derecho de iniciar leyes o decretos.

La exposición de motivos señalaba dos aspectos básicos:

El aspecto legal expresaba los cambios jurídicos realizados en las diferentes Constituciones y disposiciones legales referidas al Distrito Federal desde 1824 hasta 1903.

De acuerdo con éste se hizo énfasis en los cambios a la fracción VI del artículo 72 (que en la Constitución de 1917 pasa a ser el artículo 73) que

¹ Alvaro Obregón fue presidente de México de 1920 a 1924. En contra de lo estipulado en la Constitución General de 1917 sobre la no reelección, Obregón alteró el significado manejándolo como "no reelección consecutiva" y se postuló para la presidencia por segunda ocasión en 1928. Al anunciar en junio de 1927 su candidatura, envió al Congreso una enmienda que señalaba que un Presidente podía ser reelecto después de un intervalo y que el período se extendía de cuatro a seis años. Esta enmienda fue aceptada en el Congreso. En las elecciones, Obregón ganó, aunque después de ganar la elección fue asesinado. *Vid.*, "Alone At The Top: The achievement of Alvaro Obregon. 1880 – 1928". ©1999. [09-I-2002]. http://www.mexconnect.com/mex_/history/jtuck/jtalvaroobregon.html

establecieron que el Congreso de la Unión es el órgano facultado para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

Así como en la Ley sobre Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903, en la cual se estableció que el orden administrativo, político y municipal se sujetaría a las disposiciones del Ejecutivo Federal, y que cesaba la personalidad jurídica de los Ayuntamientos: el Gobierno Federal se haría cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los Municipios del Distrito y de todos los gastos que demandase la administración política y municipal del mismo, de acuerdo con los presupuestos que aprobase el Congreso de la Unión; quedando las rentas públicas de carácter municipal, como rentas de la Federación.

De lo anterior se desprendía que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal fueron controlando la administración municipal del Distrito Federal; de 1824 hasta 1903 “no hubo en realidad Poder Municipal, pues aunque teóricamente existieron Ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho, absorbidas por los Poderes Federales, que a tanto equivalía como a no existir en absoluto los municipios”.²

El aspecto histórico político señalaba que la organización que tuvieron los estados desde 1857 hasta la caída del gobierno del general Díaz, con la creación de las Jefaturas Políticas, solo dio cabida a gobiernos absolutos y despóticos en cada estado. Ello propició el menosprecio de la organización municipal, ya que los Ayuntamientos no tuvieron libertad de obrar, por el hecho de existir entre ellos y la primera autoridad política del estado, otra autoridad intermedia.

Fue a partir del decreto expedido del 22 de diciembre de 1914³, por la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista que se fijó como base de la división territorial de los estados y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éstos y los Gobiernos de los estatales.

² “Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916 – 1994”. México. Legislatura XXXII. Período Extraordinario. No. Diario: 2. 14 de mayo. 1928.

³ *Idem.*

Este principio fue establecido en la Constitución de 1917, haciendo extensiva la existencia del Municipio libre en el Distrito Federal:

... establecieron, en el artículo 73, fracción VI de la Constitución, que también en ese Distrito habría Municipio Libre, por más que no correspondía a la idea que se tuvo al establecerlo para los Estados, esto es, la de que sirviera de base a la división territorial y a la organización política y administrativa de los mismos Estados.⁴

Pero, a su vez, el Municipio en el Distrito fue sujeto al Congreso de la Unión y no podía administrar su Hacienda:

... el artículo 73, fracción VI de la Constitución, previene que "las Municipalidades del Distrito contribuirán a los gastos comunes", que "el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un gobernador, que acordará directamente con el presidente de la República", que "los magistrados y jueces de 1a. Instancia del Distrito serán nombrados por el Congreso", que "no podrán disminuirse a los magistrados y jueces, desde 1923, sus remuneraciones" que el promotor de la justicia en el Distrito, es decir, el procurador general, "dependerá directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."⁵

Además, de acuerdo con la Ley sobre Organización del Distrito decretada en 1917, la administración del Municipio en el Distrito quedaba sujeta al Ejecutivo federal: el Ayuntamiento expedía sus reglamentos con previa aprobación del Gobierno del Distrito, el presupuesto de egresos e ingresos habría de ser remitido al Presidente de la República para sus observaciones, el gobernador del Distrito podía nombrar Consejos Municipales en casos de conflictos políticos.

... los principales servicios públicos de una población son la instrucción, la justicia, la salubridad, la beneficencia, la policía. Ninguno de estos servicios está a cargo del Ayuntamiento de México....⁶

Con ello, se llegó a la conclusión de que el Municipio en el Distrito Federal existía únicamente en la teoría y por tanto no tenía razón de ser.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido era organizar la administración del Distrito Federal de manera que hubiese unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes de servicio público.

La iniciativa de Obregón propuso reformar la fracción VI del artículo 73 para que los Ayuntamientos y el Gobierno del Distrito Federal no figurasen como instituciones constitucionales. De esta manera podría expedirse una Ley de Organización del Distrito, que tuviera como base para la organización del Distrito Federal dos órganos independientes entre sí, uno para la recaudación y vigilancia hacendaría y otro para la administración de los servicios públicos, ambos sin ninguna función política, o bien un sistema acorde con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública.

Proyecto de ley.

"Artículo único. Se reforman las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, en los términos que siguen:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y por lo que respecta a los Territorios, conforme a las bases siguientes:

"1a. Los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

"2a. Cada municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

"3a. El gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quienes serán nombrados y removidos directamente por este último funcionario, y acordarán con él por el conducto que determine la ley.

"Transitorio.

"Único. Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve."

Un día después, Obregón envió a la Comisión Permanente una adición a la iniciativa de reformas, para cambiar el carácter de esta entidad y dejar asentado que era el Presidente de la República a quien competía el gobierno del

Distrito Federal. En este período se hizo necesario consolidar a su vez al Distrito Federal y asegurar su integración a la Federación.

"I. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

"II. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de los gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

"III. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el presidente de la República por el conducto que determine la ley.

Ambas iniciativas fueron aprobadas en el período extraordinario de sesiones de la Comisión Permanente a través del siguiente texto:

Vuestra soberanía tuvo a bien turnar a las Comisiones Unidas 2a. de Puntos Constitucionales y 1a. de Gobernación el proyecto de ley suscrito por el ciudadano general Álvaro Obregón, por el cual se reforman las bases 1a., 2ª. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal y que hizo suyo la H. Comisión Permanente, al convocar el actual período de sesiones extraordinarias y la iniciativa de adiciones a aquel proyecto, que presentó el mismo ciudadano Obregón y que hicieron suya los ciudadanos diputados Ricardo Topete, José Luis Solórzano, Fernando Moctezuma, Francisco J. Silva, Melchor Ortega y Lorenzo Mayoral Pardo.

I. Las iniciativas en estudio comprenden, en nuestro concepto, tres puntos fundamentales, a saber: la supresión como entidades autónomas de los Ayuntamientos comprendidos dentro de la jurisdicción del Distrito Federal y Territorios Federales, la supresión del Gobierno del Distrito Federal y el establecimiento de la base constitucional para la organización política de las citadas entidades federativas;

La exposición de motivos que rige el proyecto de ley del ciudadano general Álvaro Obregón, es completa y las Comisiones la hacen suya, porque analiza de una manera metódica y eficiente todos los aspectos del problema, demostrando la necesidad de las reformas propuestas y en virtud de que los subscriptos abundamos en los conceptos que se vierten en la parte expositiva de las iniciativas de reformas y en las conclusiones que se concretan en el proyecto de ley propiamente dicho.

En nuestro sistema constitucional se demarcan perfectamente las diferencias fundamentales que existen entre los Estados y el Distrito Federal y los Territorios y consisten en que los primeros son soberanos, libres e independientes en cuanto se refiere a su régimen interior, tienen

su Constitución Política particular y su legislación local y eligen los funcionarios que integren sus poderes y los últimos dependen directamente del Gobierno de la Federación, se rigen por las leyes de éste, su función legislativa la ejerce el Congreso Federal, no designan a los miembros que integran su Poder Judicial, ya que en las elecciones de los funcionarios judiciales de las últimas Entidades intervienen directamente las Cámaras Federales, y por cuanto al Distrito Federal y Territorios consisten, en nuestro concepto, en que éstos últimos están llamados a convertirse en Estados únicamente cuando cuenten con los elementos suficientes y la población requerida para conformar por sí solos una Entidad autónoma, y en cambio el Distrito, aún cuando reúna esas condiciones por ser la residencia de los Supremos Poderes de la Federación no cambiará de carácter.

Las diferencias apuntadas vienen a corroborar la necesidad imperiosa de las reformas propuestas, pues siendo distintas las Entidades políticas de que se trata, distinta debe ser su organización política interior para obtener su desarrollo integral. En efecto, por cuanto a los Estados, Entidades federales, libres e independientes en todo lo relacionado, su régimen interior, para evitar la centralización del poder, debe subdividirse el ejercicio de la soberanía entre las pequeñas localidades y esto se obtiene por medio de los Ayuntamientos cuyas funciones forman parte del ejercicio de esa soberanía, aunque limitada a asuntos de interés netamente local, engendran la división de trabajo en las funciones públicas y traen consigo los beneficios del poder localizado; pero estas consideraciones en que se inspiraron los constituyentes de 17 y que las subscriptas Comisiones reconocen como una amplia conquista revolucionaria, no tienen razón de ser tratándose del Distrito y Territorios Federales, ya que el primero, como antes se dice, está destinado a ser asiento de los Supremos Poderes de la Federación y por tanto su organización y desarrollo interesan no sólo a sus habitantes sino a todos los de la república, de suerte que debe encomendarse al Ejecutivo Federal, sin que puedan coexistir dentro de esa Entidad entidades autónomas que entorpecerían la albor del propio Ejecutivo, que darían lugar a pugnas y controversias perjudiciales para el programa del Distrito Federal, y los últimos por ser transitoria su organización, una vez que están llamados a convertirse en Estados, deben tener un mayor número de elementos para su desarrollo integral que les permita dentro de una unidad la acción política administrativa y en el menor tiempo posible formar parte de la confraternidad de los Estados de la Federación y esto se obtiene colocándose al amparo del Gobierno Federal.

El artículo 73 quedó reformado y expresó que:

Artículo 73.

Fracción VI. El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar sometido a las siguientes bases:

"I. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

"II. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de los gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

"III. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el presidente de la República por el conducto que determine la ley.⁷

Con esta redacción se eliminó toda posibilidad para que los ciudadanos del Distrito Federal tuvieran participación política y pudiesen elegir a sus gobernantes.

Por lo tanto, a partir de 1928, por decreto del candidato presidencial, mientras que los Estados se caracterizan por contar con autoridades propias electas por su ciudadanía, así como por estar dotadas de autonomía constitucional, el Distrito Federal quedó sometido a la jurisdicción directa de la Federación. Sin embargo, quedó pendiente la definición de la organización política y la denominación del órgano a través del cual se ejercería el gobierno.

En el primer período ordinario de la XXXIII Legislatura, se aceptó la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal para decretar la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales⁸, que fue publicada el 31 de diciembre de 1928 en el Diario Oficial de la Federación; fue la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

Esta Ley definió la división del Territorio del Distrito Federal "fijando para el objeto límites precisos señalados por accidentes naturales del terreno, evitando divisiones imaginarias que sólo acarrearán dificultades o conflictos".⁹

Estableció que la titularidad del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería a través de un órgano único

⁷ "Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916 – 1994". México. Legislatura XXXII. Período Extraordinario. No. Diario: 3. 16 de mayo 1928.

⁸ *Vid.*, Diario Oficial de la Federación. México. *DOF*. Tomo LI. No. 47. 31 de diciembre de 1928.

⁹ "Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916 – 1994". México. Legislatura XXXIII. Período Ordinario. No. Diario: 53. 27 de diciembre. 1928.

denominado Departamento administrativo que pertenecería a la Administración Pública Federal.¹⁰

Para lograr el control de todos los servicios y para que existiera armonía y una eficaz administración se estableció en el texto de la ley, que este órgano sería tutelado por una sola persona que se designó Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

Así mismo, se estableció que el Departamento del Distrito Federal quedaría dividido territorialmente en un Departamento Central y trece delegaciones y se creó la función de delegados para las cabeceras de dichos órganos. Para evitar el abuso de autoridad de estos funcionarios, la ley señaló que no se les daría el mando de las fuerzas de seguridad que hubiera en su Delegación, ni el manejo de la hacienda pública.

El Departamento Central quedó conformado por las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y trece delegaciones, es decir, por divisiones políticas que adquirieron el funcionamiento de los municipios pero no sus características –Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Cuajimalpa, Coyoacán, San Angel, Magdalena Contreras, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac; es decir, por divisiones políticas que adquirieron el funcionamiento de los municipios pero no sus características.

¹⁰ El término Departamento administrativo se utiliza en México para designar a dos diferentes tipos de organización de la administración pública centralizada, cuyo rango es notoriamente desigual. El departamento administrativo de rango inferior suele ser el órgano de la administración identificado como parte integrante de una subdirección, la cual depende a su vez de una dirección general de una Secretaría de Estado; en otros casos esos departamentos dependen directamente de la dirección general o de la Oficialía Mayor o de alguna Subsecretaría de una Secretaría de Estado.

El Departamento administrativo de mayor rango o sea el órgano administrativo superior es el órgano administrativo de la administración pública federal centralizada al que se atribuyen funciones técnicas, cuyo titular depende directamente del Presidente de la República quien lo nombra y remueve libremente. Sus funciones en ningún caso se encuentran ligadas con la política sino que se dedican única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos; por tanto, no refrendaban los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tenían obligaciones ni facultades de concurrir a las Cámaras a informar sobre su actuación, ni se les exigían constitucionalmente cualidades determinadas para ser nombrados. En 1974 se extendió a los Jefes de estos Departamentos administrativos la obligación de dar cuenta de sus acciones ante el Congreso de la Unión. "Diccionario Jurídico Mexicano". México. Porrúa/IIJ/UNAM. Novena Edición. 1996. pp. 903-904.

Los nombres Ciudad de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac que durante siglos habían identificado espacios territoriales donde vivía una población que tenía sus propios usos y costumbres, fueron agrupados bajo la abstracta denominación de Departamento Central, que si bien identificaba a un territorio, sólo era usada por sus habitantes como un mero término administrativo.¹¹

El Distrito Federal se convirtió en una entidad federativa *sui-géneris*, al pasar a formar parte de la Administración Pública Federal. Este organismo contaría entonces con dos características: sería entidad federativa -de acuerdo con la Constitución- y contaría con personalidad jurídica y patrimonio propios, elementos esenciales de los organismos descentralizados.

Y aunque la personalidad jurídica que se le otorgó a este organismo le permitía actuar, en cierta forma desligado de la administración central, siempre se mantuvo supeditado a ella. Eso significó que el Presidente de la República fue quien quedó designado para ejercer los poderes jerárquicos sobre el Departamento del Distrito Federal.

El patrimonio fue constituido por los inmuebles establecidos *exprofeso* y la infraestructura misma, en este caso, la correspondiente a ese territorio del Distrito Federal, que era diferente al perteneciente a la Federación y a los particulares:

El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídico-política propia, y que integra, en unión de los Estados, a la República Mexicana, según lo declara el artículo 40 constitucional. Por virtud de dicha personalidad, tiene la titularidad del dominio de diversos bienes muebles e inmuebles que componen su patrimonio y que obviamente son distintos de los que pertenecen a la Federación, a los particulares, a las entidades sociales o a los organismos paraestatales de diferente índole¹².

Dichos bienes se encuentran ubicados en las calles, parques, plazas, avenidas, viaductos y jardines públicos del Distrito Federal¹³.

¹¹ *op.cit.*, Hernández, Regina. p. 10.

¹² *op.cit.*, Burgoa, Ignacio. p. 942.

¹³ "La Ley Orgánica del Distrito Federal comete el error de considerar al Departamento con personalidad jurídica para adquirir bienes y de imputar éstos, sean del dominio público o del privado, al propio Departamento. El Departamento del Distrito Federal no es una persona moral sino un organismo de gobierno integrado por diferentes órganos con distintas denominaciones, encabezado por un Jefe que

Al ser manejada cada Delegación por funcionarios libremente nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal previa aceptación del Presidente de la República, se establecieron al interior del Distrito Federal, órgano ya de por sí *sui-géneris*, organismos desconcentrados limitados en su funcionamiento, creando de esta manera un elemento más a esta característica figura y demostrándose una vez más la presencia del autoritarismo mexicano.

El delegado no tiene facultades exclusivas, ya que éste acuerda con el Regente [el Jefe del Departamento del Distrito Federal] y sus actos están subordinados a las determinaciones de él, es decir, se mantiene un sistema mas bien de tendencia centralizada que trata de implantar una desconcentración de carácter burocrático¹⁴.

Los delegados cubrirían funciones de una autoridad ejecutiva municipal y estarían jerárquicamente subordinados al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

A partir de 1928 inicia el crecimiento de la capital, tanto en el área demográfica como en la urbanística y económica. La población conformada por doscientos mil habitantes aproximadamente, ascendió a millón doscientos¹⁵ en la década de los treinta, a millón ochocientos en los años cuarenta, tres millones en la década de los cincuenta, cuatro millones novecientos en los sesenta y siete millones en los setenta.¹⁶

Para la década de los setenta el crecimiento poblacional ya era desmedido, por lo que el gobierno federal se vio en la necesidad de tomar medidas de control, con la Ley de Población, cuyo objetivo fue lograr disminuir el índice de crecimiento.

depende del Presidente de la República. Un organismo de gobierno no puede tener la capacidad para tener en propiedad bienes, toda vez que es simplemente su administrador, por ello, los bienes de dominio privado o dominio publico que se encuentran en este territorio del Distrito Federal son propiedad de esta entidad federativa, que es la que tiene personalidad constitucional. El Departamento mencionado solamente administra". *Idem.* p. 943.

¹⁴ Serra, Andrés. *Los propósitos de la desconcentración administrativa* en *op.cit.*, **Desconcentración Administrativa**. p. 377.

¹⁵ *Idem.*, p. 378.

¹⁶ Cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 20 de octubre (1895), 28 de octubre (1900), 27 de octubre (1910), 30 de noviembre (1920), 15 de mayo (1930), 6 de marzo (1940), 6 de junio (1950), 8 de junio (1960), 28 de enero (1970). INEGI. "División Territorial de los Estados Unidos Mexicanos de 1810 a 1995". México, 1996.

Aparejado con el crecimiento del Distrito Federal, se presentó el fenómeno de la conurbación, la cual empezó a hacerse manifiesta a partir de la década de los cincuenta, cuando inició la incorporación paulatina, de hecho y no de derecho, de los Municipios del Estado de México al núcleo de la ciudad.

El Distrito Federal en 1929



Fuente: Herrera, Ethel. Evolución Gráfica Del Distrito Federal
Elaboración: Gabriela Quintanilla

6.2. Cambios estructurales y crecimiento organizacional

Es a través de las Leyes Orgánicas que pueden ser entendidos los cambios estructurales y el crecimiento organizacional que el Distrito Federal va adquiriendo desde 1917. Hablar de estas Leyes puede implicar ciertas repeticiones de argumentos con el análisis referido a las modificaciones constitucionales que se hará más adelante; sin embargo, se considera que es importante su análisis para la comprensión del crecimiento de esta institución.

La Ley Orgánica como el instrumento que organiza las funciones de los poderes y de las instituciones de la administración pública, puede tener carácter federal o estatal, con la condicionante de que la segunda no se contraponga a la primera.

El Distrito Federal como Departamento quedó ubicado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sin embargo, continuando con la práctica realizada desde su origen, para su mejor desempeño contó con una Ley Orgánica que abarcaba a este organismo y a los territorios federales.¹⁷

Esta Ley Orgánica no solo reguló su estructura administrativa sino la división territorial del Distrito, lo relativo al patrimonio, así como lo relacionado con los organismos de colaboración vecinal y ciudadana¹⁸ y lo relativo a la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal.

Como se indicó anteriormente, la primera Ley del Departamento –en tanto Departamento Administrativo- se emitió en 1928, año en que se creó una nueva estructura y conformación para este organismo. En 1934 se expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del poder Ejecutivo federal que refrendó la existencia del Departamento del Distrito Federal como parte de la Administración Pública Federal.

¹⁷ Recuérdese que en ese entonces existían los territorios de Baja California y Quintana Roo, mismos que se convirtieron en Estados, de acuerdo al artículo 43 constitucional el 8 de octubre de 1974. *Vid., op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

¹⁸ Las instancias y mecanismos de participación ciudadana o colaboración vecinal inciden en la función ejecutiva, mientras que la participación política tiene que ver tanto con la función ejecutiva como con la legislativa.

Posteriormente se expidieron Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal, que sin modificar la forma y términos del gobierno de la entidad, introdujeron innovaciones en cuanto a la administración.

Con la Ley de 1941 se modificó la estructura orgánica del Distrito Federal e inició un gran crecimiento demográfico y económico, así como la consolidación del régimen político del partido hegemónico; la Ley de 1970 marcó el inicio de la crisis del Distrito Federal, una crisis económica, política y social aderezada por el crecimiento urbano hacia el Estado de México que complicó la forma de gobernar; la Ley de 1992 se dio como resultado de los cambios políticos y constitucionales que enfrentaba el Distrito Federal ante las reformas electorales de 1977 y 1987, y las reformas políticas de esos años tendientes a otorgar un nuevo carácter jurídico-político al Distrito Federal.

En un intento por evitar las duplicidades, se hace énfasis en lo más importante de estas leyes.

6.2.1. Lineamientos administrativos de 1928

Como se señaló anteriormente, en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se estableció que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley determinó expresamente, ejecutaba las funciones gubernativas encomendadas por el Ejecutivo federal, contaba con la facultad de decidir en asuntos concernientes a esta entidad, con el auxilio de un Comité Consultivo.

El Comité Consultivo se integraba por un representante de cada una de las diferentes delegaciones, era presidido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y formaba parte de la estructura gubernamental. De esta forma, aunque de manera muy limitada, la sociedad tuvo una representación en el gobierno.

Existía también un Consejo Consultivo, que sustituyó a los Cabildos¹⁹, integrado con representantes de las diferentes cámaras y asociaciones existentes, cuya labor consistía básicamente en la propuesta de reformas a reglamentos que permitieran el mejoramiento de los servicios públicos y la revisión de la cuenta pública anual del Departamento.

En este período surgieron las primeras cooperativas y movimientos inquilinarios que favorecieron la creación de canales de participación. Así mismo, en la década de los treinta surgieron las corporativas de colonos que dieron pie a la construcción de colonias y barrios populares y a la Ley de Cooperativas que fue disuelta en 1939²⁰.

Se estableció que, legislativa y judicialmente, el Distrito Federal dependía del Congreso de la Unión de acuerdo a las disposiciones contenidas en el artículo 73 constitucional fracción VI y en los términos de la Leyes Orgánicas respectivas. Sus principales instituciones fueron: la Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

El gobierno del Distrito Federal se concibe con el doble carácter político y administrativo. El Jefe del Departamento del Distrito Federal recibe su nombramiento del Presidente de la República por lo que su gobierno delegado adquiere carácter político.

6.2.2. Lineamientos administrativos de 1941

En 1941 se decretó y publicó en el Diario Oficial de la Federación, la segunda Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, misma que suplió a la expedida en 1928.

A diferencia de la anterior, esta Ley definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal -Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales-,

¹⁹ Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México. IIS/UNAM.1998. p. 123.

²⁰ *Ibid.*

señalando para cada uno la esfera de competencia y la autonomía con la que debían contar.

El gobierno, ejercido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal es auxiliado por un Secretario General, el Comité Consultivo²¹, un Oficial Mayor, Directores Generales –se crearon doce Direcciones Generales a las cuales les fueron asignadas funciones específicas tendientes a la resolución de la problemática de la entidad- y una Jefatura de la Policía del Distrito Federal. La suplencia, en caso de ausencia del Jefe del Gobierno, correspondería al Secretario General o al Oficial Mayor.

Se estableció que el Jefe del Gobierno a su vez sería auxiliado, en el desempeño de sus funciones, por los Jefes Delegacionales, mismos que tendrían a su cargo la vigilancia de los servicios públicos locales; y por los Subdelegados que fueren necesarios para el desempeño del encargo en las poblaciones que no fuesen cabeceras de Delegación²². Estos últimos estarían subordinados a los Delegados de la circunscripción territorial correspondiente y serían nombrados y removidos libremente por el Jefe del Gobierno.

Se creó un organismo denominado Auditoría, cuya función se basó en la revisión y supervisión de los contratos de obra pública y los movimientos hacendarios del gobierno del Departamento del Distrito Federal.

Para el correcto ejercicio de la administración penal, se mantuvo la existencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales como titular del Ministerio Público local, que trabajaban en colaboración con el Departamento del Distrito Federal.

Nuevamente se modificó la estructura territorial del Distrito Federal: el Departamento Central -integrado por México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac- es denominado Ciudad de México y la Delegación General Anaya es asimilada a esta zona geográfica. Por tanto, el Distrito Federal quedó estructurado por la Ciudad de México, Azcapotzalco, Villa Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa

²¹ Esta Ley hizo hincapié en la formación de un sólo Consejo Consultivo, cuyas funciones tenderían a emitir opiniones sobre mejoras a los servicios públicos, y duraría en el cargo dos años.

²² Diario Oficial de la Federación. México. *DOF*. Tomo CXXIX. No. 50. 31 de diciembre de 1941. p. 80.

de Morelos, Iztapalapa, Iztacalco, la Magdalena, Milpa Alta, Tlalpan, Villa Gustavo A. Madero, Tláhuac y Xochimilco.

Cabe recalcar que en ese entonces, la Ciudad de México era parte del Distrito Federal; es decir, era un ámbito completamente diferente al área territorial denominada Distrito Federal²³.

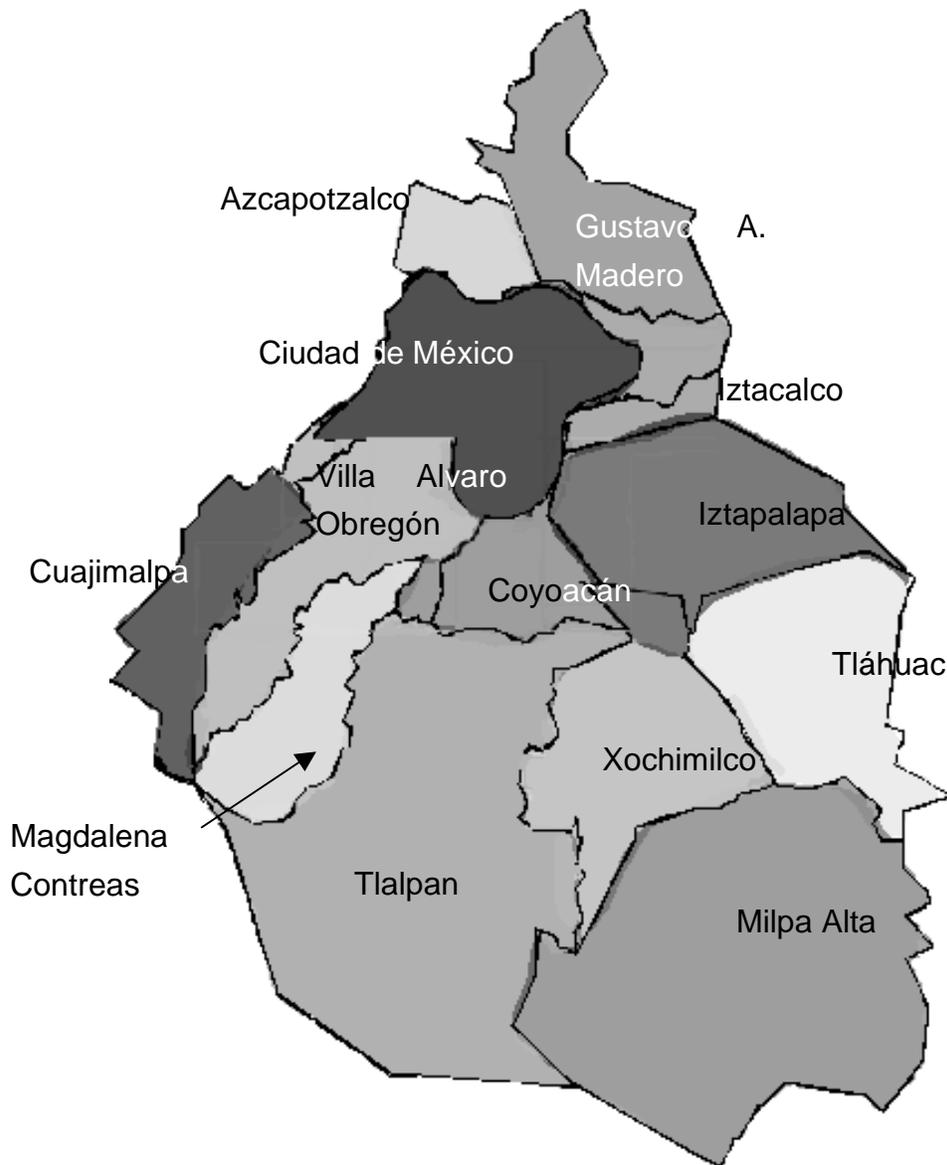
En 1953, se realizó por decreto una modificación a la Ley Orgánica de 1941, misma que reducía a diez las Direcciones Generales en vez de las doce existentes, pero creaba la Contraloría.

Se estableció el Tribunal Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal²⁴, con base al artículo 123 constitucional, como organismo dotado de plena autonomía y encargado de dirimir los asuntos que se presentaren en materia laboral que no es competencia federal.

²³ *op.cit.*, Hernández, Regina. p. 10.

²⁴ *Cfr.*, "Codificación de las disposiciones administrativas cuya aplicación corresponde al Distrito Federal". México. Dirección General de Gobierno. Tomo I. 1953.

El Distrito Federal en 1941



Fuente: Herrera, Ethel. Evolución Gráfica Del Distrito Federal
Elaboración: Gabriela Quintanilla Mendoza

6.2.3. Lineamientos administrativos de 1970 y sus modificaciones en 1971

La Ley Orgánica de 1970 sustituyó a la Ley de 1941. Una de sus características fue la de adquirir el nombre de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y otorgar a esta entidad mayores atribuciones que las anteriores.

A través de esta ley, el gobierno determinó que las diferentes acepciones que se le dieran al Jefe del Departamento del Distrito Federal: Gobernador del Distrito Federal, Primera Autoridad Administrativa, Presidente Municipal del Distrito Federal o Regente del Distrito Federal, significarían que se estaba hablando de la misma persona.

Esta Ley permitió al Jefe del Departamento del Distrito Federal crear y/o suprimir dependencias, previo acuerdo con el Presidente de la República, con lo cual el crecimiento de la administración pública del Distrito Federal tuvo un mayor crecimiento.

La estructura de Gobierno del Departamento del Distrito Federal quedó conformada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, un Oficial Mayor, un Comité Consultivo, un Contralor General, tres Secretarías Generales, la Jefatura de Policía del Distrito Federal y dieciocho Direcciones Generales.

Por considerarse que las delegaciones existentes estaban desproporcionadas en cuanto a población y servicios, para mediados de la década de los setenta, el Ejecutivo federal, mediante decreto, convirtió a La Ciudad de México (México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac) en cuatro delegaciones más –Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Se equiparó a la Ciudad de México con el Distrito Federal, aduciéndose que esta diferenciación carecía de significado, con lo cual se desapareció a la Ciudad de México, territorio que hasta entonces había existido y que era

independiente al Distrito Federal²⁵, modificándose nuevamente la estructura territorial.

Con la idea de justificar las acciones llevadas a cabo para crear cuatro delegaciones más, en los objetivos de esta nueva Ley se explicó que las medidas tomadas permitirían a futuro lograr un mejor desarrollo y una mayor independencia delegacional:

... Estamos transformando las delegaciones tradicionales de nuestra capital, en verdaderas zonas descentralizadas. Lo que era el viejo casco de la ciudad, lo hemos convertido en cuatro nuevas delegaciones de tal modo que quizá en dos o tres años, esa capital estará formada por dieciséis ciudades, que tengan cada una como centro de acción, un gran edificio administrativo a cuyo frente esté un verdadero delegado, que será la segunda autoridad después del Jefe del Departamento del Distrito Federal en cada una de las ciudades. Estará en derredor suyo un consejo de vecinos que represente a todas las actividades sociales [...] a efecto de que esa autoridad ciudadana tenga un contacto directo e inmediato con todos los sectores de la población.²⁶

Queda claro que a pesar de haberse señalado en la exposición de motivos que las delegaciones serían zonas descentralizadas, en la ley éstas quedaron estipuladas como órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, a cargo de un Delegado y un Subdelegado que serían nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento, previo acuerdo con el Presidente de la República.

Por otro lado, la desconcentración administrativa recibió gran impulso y la participación ciudadana adquirió un cierto grado de apertura, al determinarse que en cada Delegación debía integrarse una Junta de Vecinos²⁷ con representantes electos de acuerdo a la forma que determinara el reglamento respectivo.

En el artículo 14 de esta Ley se estipuló que en las Juntas de Vecinos deberán figurar cuando menos 4 mujeres y dos jóvenes menores de 25 años²⁸.

²⁵ *op.cit.*, Hernández, Regina. p. 6.

²⁶ *Vid.*, "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en *op.cit.*, MESSMACHER, Miguel. p.109.

²⁷ "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". México. DDF.1970. p. 35.

²⁸ *Ibid.*

De esta manera no sólo se amplió un poco la participación ciudadana que existía hasta entonces; sino que por primera vez se realizó un intento por integrar a las mujeres y a los jóvenes en la representación.

Los representantes de estas Juntas de Vecinos durarían en el cargo tres años y, el Presidente electo por éstos mismos en la primera sesión mediante cédula de votación –de forma que al mismo tiempo se elige al suplente-, pasaría a formar parte del Consejo Consultivo presidido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

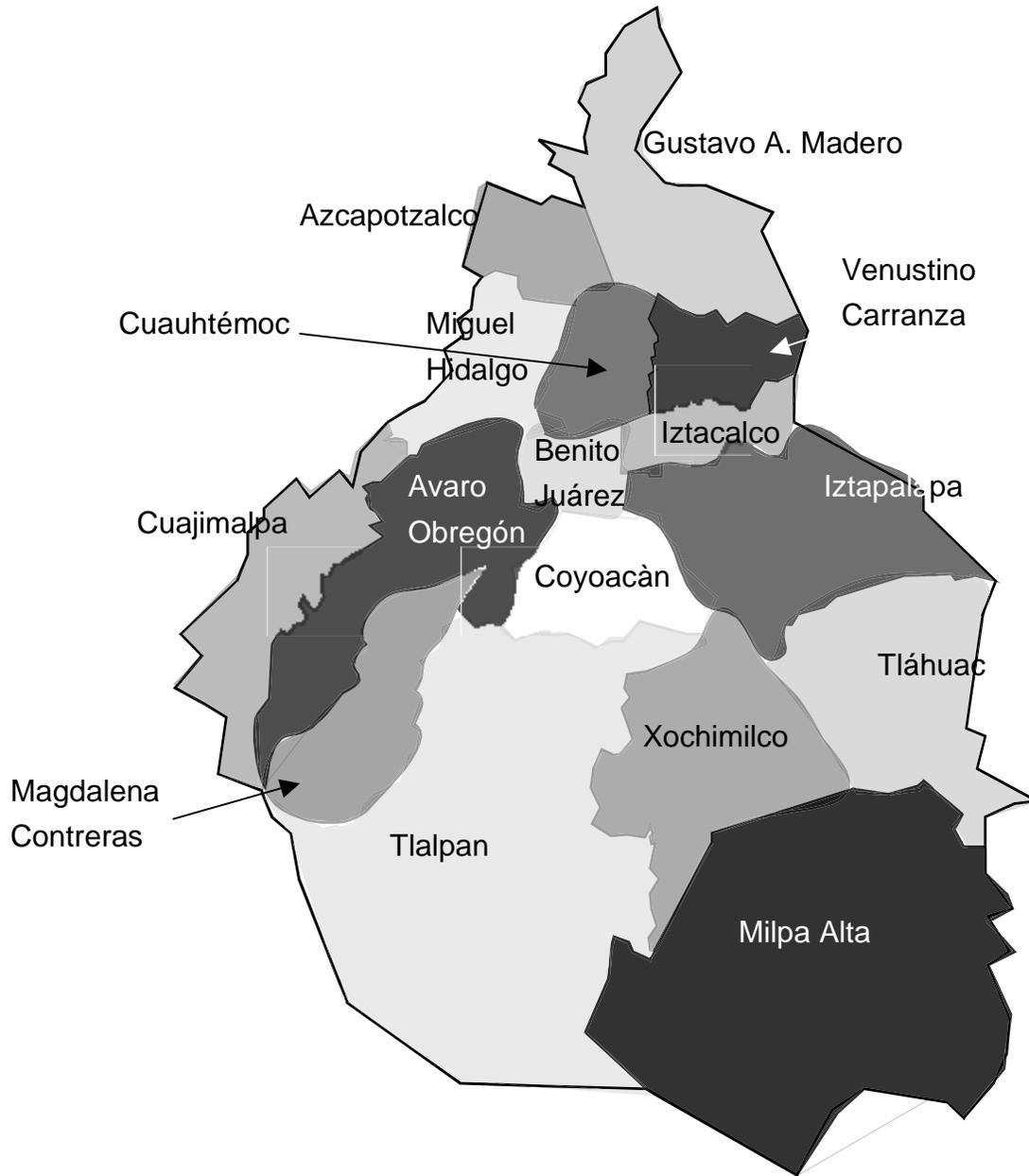
Las atribuciones la Junta de Vecinos se centraban en:

1. Informarse de la debida prestación de servicios.
2. Proponer medidas de mejora de participación de servicios.
3. Sugerir prestación de nuevos servicios.
4. Dar a conocer al Delegado las deficiencias administrativas en el trámite de los asuntos.
5. Integrar con otros Presidentes de Juntas de Vecinos un Consejo Consultivo con órganos de colaboración ciudadana.

Aunque la participación ciudadana así vista, quedó supeditada a la forma de gobierno y por tanto perdió su cualidad básica, es decir, participar en la toma de decisiones de manera independiente.

De acuerdo con Ziccardi, en su texto sobre Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital, esta organización fue funcional y permitió grandes avances en la solución de los problemas y en la prestación de los servicios. La ciudadanía colaboró de manera abierta y se organizó con miras a agilizar trámites de apoyo y conservación de las áreas vecinales.

El Distrito Federal en 1971



Fuente: Herrera, Ethel. Evolución Gráfica Del Distrito Federal
Elaboración: Gabriela Quintanilla Mendoza

Por decreto del 17 de marzo de 1971²⁹ se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con base en lo dispuesto en el artículo 73 fracción XXIX H constitucional. Este órgano fue dotado de autonomía para solucionar controversias de carácter administrativo que se suscitaran entre autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. A través de este organismo, los particulares podrían defenderse de mal trato o indisposición de los servidores públicos en el desempeño de las labores.

En diciembre de ese mismo año, se emitió un decreto que adicionó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Éste estableció dos niveles jerárquicos representados, uno, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal como autoridad máxima y, como segunda autoridad administrativa, los Delegados en sus respectivas jurisdicciones.

La información hasta aquí presentada es una muestra no sólo del crecimiento territorial sino también administrativo que se dio en el Distrito Federal desde 1918 hasta 1971.

A lo largo de este rubro se observó la fragilidad con la que fue organizado el gobierno del Distrito Federal desde sus inicios, al crearse y desaparecer áreas de acuerdo a las consideraciones de los funcionarios en el poder Ejecutivo en turno y pocas veces prestando atención al desigual crecimiento urbano y poblacional que demandaba servicios; a las necesidades reales de sobrevivencia y desarrollo y al agotamiento de los recursos naturales del área.

Al finalizar esta etapa se desarrolló y acrecentó en el Distrito Federal la pobreza incrementándose la pobreza extrema, los problemas de delincuencia e inseguridad pública, invasión de zonas ecológicas y contaminación, así como los desequilibrios económicos y sociales. el bienestar y la seguridad pública no pueden verse por separado. La delincuencia no organizada es en gran medida producto de la pobreza. el bienestar y la seguridad pública no pueden verse por separado. La delincuencia no organizada es en gran medida producto de la pobreza. el bienestar y la seguridad pública no pueden verse por separado. La

²⁹ *op.cit.*, "Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal". México. DDF. Tomo III. No. 272. 24 de agosto 1994. p. 3.

delincuencia no organizada es en gran medida producto de la pobreza. el bienestar y la seguridad pública no pueden verse por separado. La delincuencia no organizada es en gran medida producto de la pobreza. el bienestar y la seguridad pública no pueden verse por separado. La delincuencia no organizada es en gran medida producto de la pobreza; el bienestar y la seguridad pública no pueden verse por separado. La delincuencia no organizada es en gran medida producto de la pobreza.

El gobierno del Distrito Federal no encontró la manera efectiva de detener el crecimiento de la entidad, de evitar la migración de los estados, de realizar convenios con el Estado de México para que la población de este lugar encontrara los medios suficientes para vivir en ese territorio, de descentralizar los servicios, de evitar el deterioro del terreno y del medio ambiente. Lo que hizo fue urbanizar y permitir el engrandecimiento de una ciudad que se pretendía fuera única y exclusivamente el Distrito Federal, sede de los poderes federales, a través de políticas que daban solución inmediata a los problemas sin prever las consecuencias futuras.

Los derechos políticos subjetivos de los ciudadanos de esta entidad podían ser ejercidos únicamente en las elecciones para conformar las Cámaras del Congreso de la Unión y para elegir al Presidente de la República; y su orden jurídico emanaba de todas las leyes que expedía el Congreso de la Unión como legislatura local. Esta legislación no contaba con la representatividad política única de su población, dado que las Cámaras de este órgano legislativo se encuentran integradas por representantes de todos los estados del país.

Estos aspectos fueron básicos para que iniciaran las modificaciones a la forma de gobierno y estructura jurídico-política de esta entidad, a partir de la Reforma del Estado referida a las elecciones en 1977, con la cual el Distrito Federal entró a una nueva etapa, aunque sin significativas modificaciones adicionales a las formas estructurales y organizativas.

6.3. Reformas constitucionales que afectaron la vida del Distrito Federal

Siguiendo la lógica de las acciones que prevalecieron en el Distrito Federal y que pueden demostrar el autoritarismo prevaleciente con los cambios realizados para mantener el poder del Distrito Federal, se encuentran las modificaciones que sufrieron los artículos 44, 73, 115 y 122 principalmente.

6.3.1. Artículo 44

Este artículo únicamente fue modificado en una ocasión.

En la Constitución de 1917, en este artículo se determinó que el Distrito Federal se componía del territorio que tenía en ese momento y que, en caso de que los Poderes Federales fueran trasladados a otro lugar, se erigiría el Estado del Valle de México, con los límites y extensión asignados por el Congreso General.

En octubre de 1993, como resultado de la equiparación del Distrito Federal con la Ciudad de México hecha en la Ley Orgánica de 1970, este artículo fue modificado³⁰. En su texto se señaló que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital del Estado federal mexicano³¹. Con esta designación, desapareció la Ciudad de México como tal para ser denominada indistintamente esta entidad como Distrito Federal o Ciudad de México.

6.3.2. Artículo 73. Modificaciones en la etapa 1917-1986

³⁰ Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. 25 de octubre de 1993.

³¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformas Constitucionales al artículo 44, reformas 000 y 001. [16-XI-2000].

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art044/ref00.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art044/ref01.htm>

El artículo 73 se refiere a las atribuciones del poder legislativo federal, mismo que, con el paso del tiempo y la consolidación del sistema de gobierno presidencialista, se convirtió en el artículo más modificado a lo largo de la historia de la Federación al sufrir, hasta el año 2000, 41 modificaciones que implicaron siempre una ampliación de atribuciones.

Dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión, la Constitución de 1917 dejó estipulado que este poder legislaría en materia del Distrito Federal. Esta facultad quedó enunciada en la fracción VI, misma que también fue modificada 11 veces y que es el objetivo de análisis de este artículo.

Por considerarse que estas reformas son de gran importancia y básicas en el proceso de cambio del Distrito Federal, el análisis se encuentra dividido en dos apartados: el primero, que abarca desde 1917 hasta 1986 se analiza en este capítulo. El segundo, ubicado en el capítulo referido a las reformas político-constitucionales de 1987-1993, comprende las modificaciones que propiciaron el cambio del apartado VI del artículo 73 hacia el artículo 122.

El texto original decretado en la Constitución de 1917, señalaba que el Congreso de la Unión tenía facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales.

Desde 1917 hasta 1928 el Distrito Federal funcionó acorde a estos lineamientos constitucionales, reglamentados por la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales.

Sin embargo, como resultado de la forma de gobierno, del desequilibrio e inestabilidad política del país, del autoritarismo, de los inicios del presidencialismo y por ende del corporativismo en el Distrito Federal, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se reformaron las bases 1ª, 2ª. y 3ª. del artículo 73 fracción VI: se planteó que el Congreso tendría la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases que determinase la Ley. En estas bases se indicó que:

- El gobierno se quedaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinase la Ley respectiva;
- Los Gobiernos de los Territorios estarían a cargo de Gobernadores dependientes del Ejecutivo federal;

Con esta modificación a la Constitución, se suprimió el régimen de municipalidades en el Distrito Federal; el Distrito Federal quedó supeditado a los Poderes Federales y conformado como un Departamento a cargo del Presidente de la República, quien nombraba y removía libremente al Jefe del mismo, y por trece Delegaciones.

El 15 de diciembre de 1934 se publicó, en el mismo documento oficial, otra reforma al mismo artículo y fracción, pero al último párrafo de la base 4a. En ella se mencionaron algunas reglas de organización del poder judicial del Distrito Federal: los Magistrados y jueces durarían en su encargo seis años. Esta misma se modificó nuevamente en diciembre de 1943 suprimiendo este período de seis años, para reincorporarlo en diciembre de 1950³² y señalar la posibilidad de reelección.

El 8 de octubre de 1974, en el Diario Oficial de la Federación³³ se publicó la derogación de la fracción II y las bases 2a. y 3a. de este artículo, con lo cual se eliminó toda referencia a los Territorios.

Así mismo, fueron afinados los contenidos de la base 4a. Se ratificó que el Congreso de la Unión tenía asignada como parte de sus funciones legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y se anexó lo referente a los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del funcionario a cargo del Ministerio Público.

El 2 de diciembre de 1977, nuevamente se abrió una base 2a. del artículo 73, fracción VI, pero con el siguiente contenido: “Los ordenamientos legales y los

³² “Constitución de 1917 y sus modificaciones”. México. IJ/UNAM.Legislación Federal. [12-XII-2000]. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc038>
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc049pdf>

³³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformas Constitucionales al artículo 73, reforma 026. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art073/ref026>

reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum³⁴ y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale³⁵.

Este cambio fue importante ya que forma parte de las modificaciones que en esta década se realizaron para impulsar la participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales.

El 28 de diciembre de 1982³⁶, se reformó nuevamente la base 4a. último párrafo señalando que los Jueces y Magistrados serían destituidos conforme a lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución.

6.3.3. Artículo 115

El artículo 115 constitucional, cuyo propósito es enmarcar lo relativo a los municipios, así como las atribuciones municipales que conlleva y las diversas actividades derivadas del desempeño de las mismas, se analizará brevemente en este apartado, ya que, en sus inicios, el Distrito Federal estaba conformado por municipalidades y por ende debía acatar la ley en lo que a este artículo se refiere. Pero, a su vez, con las modificaciones de 1999 en las cuales se le otorgaron competencias exclusivas a éstos, el Distrito Federal perdió la posibilidad de erigirse como un nuevo estado de la Federación.

En su texto original, este artículo formaba parte del Título referido a los Estados de la Federación y planteaba que los estados adoptarían como base de

³⁴ Aunque son analizados más adelante en el apartado referido a los Comités Vecinales, es importante señalar en este apartado que el referéndum y el plebiscito son actos mediante los cuales la ciudadanía es consultada y manifiesta el ejercicio de su voluntad por medio del voto. Erróneamente se usan indistintamente porque existen diferencias entre ambas figuras:

Con el plebiscito la población se pronuncia sobre un asunto que no tiene antecedentes; su materia son designaciones de personas, anexiones territoriales o elecciones de formas de gobierno u otros temas sin una expresión normativa inmediata; permite decidir sobre problemas excepcionales.

El referéndum se refiere a asuntos con antecedentes; el pronunciamiento popular se lleva a cabo sobre asuntos normativos; permite la solución de problemas y se aplica en cuestiones de orden constitucional; tiene mayor regularidad. *op.cit.*, Castellanos, Eduardo. **Derercho Electoral en México. Introducción General**. p. 241

³⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformas Constitucionales al artículo 73, reforma 029. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art073/ref029>

³⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformas Constitucionales al artículo 73, reforma 031. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art073/ref031>

su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

En la segunda reforma (la primera se refiere a los estados) del 29 de marzo de 1933³⁷, se planteó que el municipio libre sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa; los funcionarios municipales de elección popular directa no podrían ser reelectos para el periodo inmediato posterior; se estableció que los municipios tenían personalidad jurídica y administrarían su hacienda.

El 12 de febrero de 1947³⁸ se estableció que los municipios serían administrados por sus propios ayuntamientos y que las mujeres tendrían derecho para votar y ser votadas en las elecciones municipales.

El 6 de febrero de 1976 se publica en el Diario Oficial de la Federación que se modifica la fracción IV de este artículo y se indica que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, podrán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir lo referente a los centros urbanos; es decir, la Federación, los estados y los municipios planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más estados que formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, en el ámbito de sus competencias, con apego a la Ley Federal de la materia”.³⁹

Esta disposición fue importante porque dejó establecida la necesidad de coordinar esfuerzos para reordenar el urbanismo de las ciudades; legislación que no se practicó en el Distrito Federal. Esta entidad continuó creciendo y los municipios de los estados aledaños se fueron agregando al territorio capitalino, conformando lo que en conjunto se conoce como Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

³⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformas Constitucionales al artículo 115, reforma 001. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art122/ref001>

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Vid., op.cit., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En 1977, se adicionó un párrafo a la fracción III de este artículo para introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera mayor de trescientos mil habitantes⁴⁰. Con esta modificación se permitió que en los municipios, por primera vez en su historia, las minorías políticas tuviesen asegurada una representación.

Para el 2 de febrero de 1983⁴¹, se reformó todo el artículo y se estableció la estructura política y jurídica del municipio: se indica que éstos estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Así mismo, cada uno será administrado por un Ayuntamiento - presidentes municipales, regidores y síndicos- de elección popular directa, que podrán emitir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los municipios, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen.

El principio de representación proporcional, en la elección de los cabildos de los municipios se modifica y pierde la condicionante de la población, porque a partir de entonces habrá representación proporcional en todo tipo de municipios.

Los municipios de un mismo Estado pueden acordar con sus ayuntamientos la coordinación y asociación para lograr una mejor prestación de los servicios públicos y administrarán libremente su hacienda. Con base a las disposiciones del artículo 123 de la Constitución, los Estados pueden expedir leyes que regulen las relaciones laborales estatales y municipales.

⁴⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformas Constitucionales al artículo 115, reforma 007. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art115/ref007>

⁴¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformas Constitucionales al artículo 115, reforma 008. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art115/ref008>

El 17 de marzo de 1987, en publicación del Diario Oficial de la Federación⁴², se reformó la fracción VIII para establecer que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional. Se derogaron las fracciones IX y X.

El 23 de diciembre de 1999⁴³ se publicó la décima y más importante modificación a este artículo. No fue producto de una iniciativa del poder Ejecutivo, sino de nueve iniciativas presentadas entre 1997 y mediados de 1999⁴⁴, por diputados federales de los partidos políticos actuantes en el seno de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

En ella se trató de mejorar el encuadramiento constitucional del municipio siempre visto como la institución que presenta mayores contradicciones en el sistema federal mexicano y que debería ser la base política y administrativa de la Federación, también se estableció la necesidad de elaborar programas y planes que permitieran el desarrollo municipal y que complementasen el proceso federal.

La reforma de 1999, en esta materia, pretende detallar el contenido de dichos ordenamientos municipales, así como fijar garantías para los gobernados, el patrimonio municipal, la prestación eficiente de los servicios públicos, los compromisos contraídos por los ayuntamientos y la supletoriedad del derecho estatal ante la ausencia de esos ordenamientos jurídicos que deben emitir los ayuntamientos. Además se agrega un elemento nuevo en la fracción II: la solución de conflictos intermunicipales y controversias entre el gobierno estatal y los municipios del mismo estado. Veamos cada una de estas cuestiones.⁴⁵

Lo fundamental de esta reforma fue que se otorgaron al municipio facultades constitucionales exclusivas, que corresponden sólo a él, con recursos fiscales para realizar esas tareas.

⁴² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Reformas Constitucionales* al artículo 115, reforma 009. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art115/ref009>

⁴³ *op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". p. 391.

⁴⁴ *Vid., op.cit.*, Fernández R., Jorge. "La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional".

⁴⁵ *Vid., op.cit.* Pérez L., Miguel y Juvenal A. Núñez Mercado. "La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999".

Así mismo, se pueden destacar las siguientes características del municipio mexicano: se otorga reconocimiento expreso como ámbito de gobierno; se inserta en un esquema republicano, representativo y popular; es la base de la división territorial, administrativa y política de los estados; expresamente es libre, implícitamente autónomo.

Es sustituida la expresión "bases normativas" por la de "leyes en materia municipal" y es definido el contenido de las disposiciones de carácter general de los ayuntamientos: a) organización de la administración pública municipal, b) regulación de materias, funciones, procedimientos y servicios públicos de su ámbito competencial y, c) establecimiento de formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal.

En materia de competencias, el municipio tiene la libertad de elegir a sus gobernantes, de otorgarse sus propias normas de convivencia social; de resolver sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; de otorgar servicios; de contar con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda.

Se puede concluir que el Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión, fue sometido a cambios estructurales que afectaron su conformación porque, como se había mencionado con anterioridad, no quedó situado en el área del Zócalo como originalmente se había establecido, sino que su crecimiento abarcó incluso Municipios del Estado de México que constituyeron un área geográfica con las características de un estado de la Federación, es decir, territorio, gobierno y población.

Sin embargo, ésta área independientemente de esas características, era la sede de los Poderes de la Unión y por tanto, fue sujeto de las modificaciones que éstos determinaran. De ahí que a partir de 1928 perdió sus municipios, se integró a la Administración Pública Federal y su división política fue establecida a través de delegaciones.

Así mismo, para dar sustento jurídico a los cambios se realizaron cambios en la legislación básica, es decir en la Constitución General y en la Ley Orgánica. Su forma de gobierno obtuvo características y maneras de

organización diferentes: de ser un Gobierno autónomo pasó a ser un Departamento Administrativo.

VII. LUCHAS POLÍTICAS, LOGROS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS

El gobierno del Distrito Federal creció lleno de incertidumbre y problemas sociales, políticos y económicos que no aparecieron a la luz pública dado el control político autoritario ejercido por el partido hegemónico, a través de las medidas de cooptación, represión y corrupción. Estos problemas dieron la pauta para que a partir de 1977 iniciara una lucha de la sociedad de esta ciudad capital para recuperar sus derechos políticos.

Esta lucha dio sus frutos primero en 1987 cuando se creó un órgano de representación denominado Asamblea de Representantes y, posteriormente en 1993, cuando se reformó la Constitución General, consagrando el Artículo 122 a la forma de gobierno de esta entidad.

Los problemas fueron desde el crecimiento demográfico desmedido, la urbanización y destrucción de zonas de reserva ecológica, desempleo, incumplimiento en pago de impuestos y deforestación hasta la aplicación de fuerzas secretas para aplacar los movimientos sociales emergentes en contra de las actividades ejercidas por los poderes Ejecutivo y legislativo estatales y federal, donde el partido político hegemónico tenía preeminencia.

La centralización política, económica y social hizo que el Distrito Federal se convirtiera en una caja de resonancia de los problemas. Así en el país se presentaron tres movimientos nacionales que se manifestaron en el Distrito Federal como capital, abriendo las puertas al descontento de la sociedad de esta entidad al ser reprimidos de manera violenta: el conflicto obrero-patronal, el conflicto magisterial y el conflicto estudiantil.

Estos tres movimientos ayudaron al gobierno a enmascarar los problemas económicos estructurales del país, a través de la política de estabilidad social. Esta política cubrió el proceso inflacionario, el desequilibrio en la distribución de la riqueza; el inicio de la migración del campo hacia la ciudad; el descenso relativo en la capacidad de crear nuevos empleos y la desestabilización social.

Sin embargo, a su vez, estos movimientos desacreditaron enormemente la capacidad gubernativa de la capital, por el despliegue de fuerzas armadas y la disolución violenta de las manifestaciones.

7.1. Gestación de la nueva estructura jurídico-político-administrativa del Distrito Federal

En la década de los setenta, los problemas empezaron a fluir y hacerse visibles, de tal manera que el mismo gobierno no pudo controlarlos y el país entró en una etapa de inestabilidad y crisis.

La capital mexicana, inició en 1976 –probablemente influenciada por los logros de la capital norteamericana y por los acontecimientos sociales sucedidos-¹ una lucha por alcanzar su independencia y tener un reconocimiento como gobierno local autónomo.

La reacción del gobierno fue la implementación de políticas tendientes a simplificar la administración y atender las demandas y los procesos de descentralización², donde la misma capital fue incluida.

Sin embargo, los partidos políticos fueron los que asumieron la tarea de movilizar a la sociedad para que se demandase una mayor representatividad e independencia para el Distrito Federal.

Pero, como se hará notar, la sed de poder y control tanto de los poderes federales como de la Asamblea de Representantes propiciaron un cúmulo de errores.

La reforma política de 1977 marcó en el ámbito federal el inicio de la transición democrática del país y por ende el cambio de gobierno para el Distrito Federal.

¹ Vid., *Supra*. Capítulo “Los Gobiernos capitalinos en otros países”.

² Vid., Winkler, Donald R. “The Design and Administration of Intergovernmental Transfers”. Washington. *World Bank*. 1993.

7.1.1. La Reforma Política en 1977

En 1976, cuando en las elecciones presidenciales hubo un candidato del partido hegemónico prácticamente sin oposición, ya que el único opositor pertenecía a un partido político independiente no muy conocido, el partido y el Presidente iniciaron una reforma de carácter federal, con la finalidad de alcanzar la legitimación.

La reforma política de 1977 aunque no fue de carácter local, abarcó un aspecto que afectó al Distrito Federal.

El aspecto federal consistió en las modificaciones al artículo 52 constitucional, al determinarse el establecimiento de una cámara baja de 400 diputados, 300 elegidos por mayoría simple (o relativa) en distritos uninominales y 100 mediante representación proporcional en circunscripciones plurinominales.³ Los 300 distritos se distribuyeron en proporción a la población de los estados tomando como base el censo de 1970 y su proyección a 1980.

El aspecto local facultó a los habitantes del Distrito Federal, mediante acto determinado en la base 2ª, fracción VI, del artículo 73 constitucional, para participar, a través del referéndum, en la revisión de los ordenamientos legales y los reglamentos e incluso, se les autorizó proponer leyes mediante la iniciativa popular. Facultades que por primera vez permitían a la ciudadanía organizarse y participar en las decisiones gubernamentales.

7.1.1.1. Formas de organización administrativos de 1978

En 1978, se realizaron modificaciones a la Ley Orgánica de 1970 y se expidió el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el cual se estipuló que la estructura del Departamento del Distrito Federal quedaba

³ El principio de mayoría relativa permite 60% de representación de un partido político en la Cámara de Diputados y 75% en la Cámara de Senadores. El principio de representación proporcional acepta 40% y 25% respectivamente. La Constitución Política General establece en su artículo 54 una fórmula electoral que asegura a un determinado partido político ocupar hasta 315 asientos (escaños) si obtiene más del 60% de la votación. Si obtiene menos de este porcentaje ocupará hasta 300 asientos por ambos principios. En este caso se dice que un partido político no tiene la mayoría absoluta.

Vid Supra.

conformada por órganos administrativos centrales y órganos administrativos desconcentrados.

Se instauraron los procedimientos para la prestación de los servicios públicos; se fijaron los bienes muebles e inmuebles que configurarían el patrimonio del Distrito Federal.

Así mismo, se estableció que los organismos de colaboración vecinal y ciudadana estarían organizados en forma piramidal, en cuya base se encontraban los Jefes de Manzana, arriba las Asociaciones de Residentes, arriba las Juntas de Vecinos y en la Cúspide el Comité Consultivo del Distrito Federal.⁴

Los Jefes de Manzana eran la forma básica que se constituía en cada una de las manzanas habitacionales que componen el Distrito Federal. Se integraban por elección popular mediante convocatoria de las autoridades delegacionales.

Los Jefes de Manzana se agrupaban para formar las Asociaciones de Residentes. Cada una elegía su mesa directiva y cumplían con las obligaciones que señalaban los reglamentos respectivos.

Las Juntas de Vecinos se integraban con la participación de los directivos de las asociaciones de residentes de cada delegación. Su directiva se integraba por elementos electos en Asambleas que para ese efecto se llevaban a cabo.

Los delegados presentaban ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal un documento con los nombres de los vecinos que integraban la Junta de Vecinos. Este documento señalaba las cualidades y características idóneas para cumplir con la función cívica y permitía al propio Jefe decidir y firmar la

⁴ En cada Delegación estas organizaciones se integraron de la siguiente manera: en cada manzana había un comité de ciudadanos que elegía en forma directa entre ellos al Jefe de Manzana; en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los comités de Jefes de Manzana integraron la Asociación de Residentes; en cada una de las Delegaciones, con la participación de las Asociaciones de Residentes se integraron la Juntas de Vecinos, cuyos presidentes conformaron el nuevo Consejo Consultivo del Distrito Federal. *Vid.*, "Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal" en "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". México. DDF. 1979. pp. 185-228.

designación. Esta acción fue una prueba una vez más el control ejercido sobre la acción ciudadana y por lo mismo, el desinterés ciudadano por participar.

El Consejo Consultivo era un organismo colegiado de consulta, integrado por los presidentes de las Juntas de Vecinos cuya función era auxiliar del Jefe del Departamento del Distrito Federal en la toma de decisiones sobre aspectos relevantes para la ciudadanía.

También se reglamentaron los mecanismos de participación política: el referéndum como método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal; sólo podía ser iniciado por el Presidente de la República. La iniciativa popular como método de participación directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la propuesta de formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal⁵; sólo podía ser tramitado por la autoridad competente.

Estos mecanismos influían en la función ejecutiva y legislativa respecto del Distrito Federal. Legislativamente, los ordenamientos legales expedidos por el Congreso de la Unión en su carácter de órgano legislativo del Distrito Federal, podían ser objeto de referéndum o iniciativa popular; y ejecutivamente podían ser objeto de dichos mecanismos los reglamentos que expedía el Presidente de la República en el ejercicio de la facultad reglamentaria conferida por el artículo 89 constitucional.

Hacia mediados de la década de 1980, las presiones y descontentos ciudadanos obligaron al Ejecutivo federal a abrir un espacio para la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad. El espacio fue retomado por los partidos políticos estableciéndose el Foro por el sufragio efectivo y la conversión del Distrito Federal en el estado del Anáhuac.

Durante las sesiones de análisis efectuadas, se observó la necesidad de reestablecer los derechos políticos locales para los capitalinos, con posibilidades

⁵ *Cfr. Ibid.*

de convertir a la entidad en un nuevo Estado. Así mismo, surgió la necesidad de contar con un órgano legislativo propio integrado con representantes electos de manera proporcional.

Como resultado de este Foro surgió la reforma política y constitucional que a finales de 1987 dio origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

7.1.2. La Reforma Política en 1987

El Distrito Federal como capital y sede de los poderes federales siempre ha sido la cúspide del comportamiento electoral por sus características especiales: aquí nacen los partidos políticos y se garantiza su registro mientras se publicitan en las entidades federativas.

En 1983, 1984 y 1985 se realizaron sendas modificaciones a la forma de organización administrativa de 1978, tendientes a cambiar la estructura orgánica:

Así mismo, en 1985 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal en el que se especificaron los ámbitos de competencia y organización del Departamento, atribuciones de los titulares de cada dependencia; órganos centralizados, descentralizados y desconcentrados. Se complementaron también las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal ciudadana y de la Comisión Interna de Administración y Programas, así como la suplencia de los funcionarios.

A finales de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un cuadro por el que se creó la Secretaría Adjunta de Coordinación Metropolitana, cuyo fin fue apoyar las actividades y relaciones entre el Departamento del Distrito Federal y los gobiernos de los estados, así como:

... articular esfuerzos en favor de un crecimiento armónico y equilibrado que concerte acciones para el desarrollo social y que coincidan en tiempo y espacio en la zona metropolitana, evitando impactos

interregionales que pudieran propiciar las acciones unilaterales de los municipios o estados colindantes.⁶

En ese mismo año, por primera vez se hicieron patentes las inconformidades sociales: en las elecciones federales para el Congreso de la Unión se observó la ruptura de la sociedad capitalina con el gobierno federal al hacerse obvio, en el Distrito Federal, el abstencionismo y la gran pluralidad en el voto.

Por otro lado, en el sismo de septiembre de ese mismo año, cuando el gobierno federal y las autoridades del Distrito Federal no desataron la suficiente fuerza de apoyo para ayudar a los damnificados, la sociedad capitalina creó un movimiento de agrupación que realizó las acciones de salvamento y ayuda.

A través de estas acciones la sociedad demostró al gobierno que era capaz de alcanzar mejores niveles de vida, de tener una mayor participación social y política, así como demandó a éste involucrarse en los problemas acontecidos.

Frente a la inmovilidad de los partidos, la gente se organiza en la autogestión. La organización espontánea, eficiente y solidaria de cientos de miles de defensores jugó un papel decisivo y abrió nuevos cauces a la democracia participativa.⁷

Además, la importancia de estos movimientos radicó en que se hicieron evidentes tres problemas que se venían presentando en la capital:

1. La incapacidad del gobierno federal y por ende de la administración del Distrito Federal para actuar en momentos de crisis;
2. La convicción de que la crisis que se vivía no era únicamente económica, sino también política y social;

⁶ *op.cit.*, "Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal". p. 4.

⁷ Semo, Enrique. "La larga marcha de la democracia: Chiapas y el DF". México. *Proceso*. No. 1290. 21 de julio. 2001. [24-XII-2001].

http://www.proceso.com.mx/registrado/hemeroteca_interior.html?arid=126187

3. Las mejoras sociales no eran cubiertas por el gobierno capitalino local.

Así mismo, fueron el origen de la creación de nuevos actores sociales y políticos, de organizaciones que lucharon principalmente por los campesinos, los indígenas y los derechos humanos.

Estos hechos fueron retomados por los partidos políticos, los que tradujeron las acciones sociales como una lucha por el restablecimiento de los derechos políticos locales. La movilización de los partidos políticos, junto con las políticas implementadas desde la década de los setenta, tendientes a la descentralización, se vieron reflejadas en 1987, al ser reformada nuevamente la fracción VI del artículo 73.

Estas modificaciones tendieron al establecimiento de nuevas bases de organización y funcionamiento del Distrito Federal.⁸ Con la reforma política de 1987 se instituyó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana para esta entidad.

Como una característica más que reforzó el pensamiento y sentir de los capitalinos, se encuentra la quiebra del sistema que se presentó en 1988. Las elecciones presidenciales habían sido fraudulentas y: los resultados habían sido manipulados, ganando el partido político hegemónico y desbancando al partido de oposición que probablemente había sido ganador.

En 1992, las presiones externas para el gobierno mexicano eran muy fuertes, pero también se perfilaban los intereses del Presidente en turno para quedarse a cargo de un organismo mundial, por lo que se optó por realizar, entre otros, un cambio mayor en la política referida al Distrito Federal.

⁸ Recuérdese que en 1987 el tamaño de la Cámara se incrementó de 400 a 500 diputados; para la mayoría simple continuaron asignándose 300 escaños y los 200 restantes para la representación proporcional. Esta composición de la Cámara es la que existe actualmente. Para referirse a los diputados elegidos por el sistema mayoritario se utiliza el término "diputados por mayoría". Inicialmente, para referirse a los restantes diputados se usó el término "diputados de partido", y a partir de 1977 se utilizó el de "diputados plurinominales" o de representación proporcional. *Cfr., op.cit.,* Balinski, Michel y Victoriano Ramírez. . "Los sistemas electorales de 1989-1990 y 1994 para la elección de diputados en México: análisis y crítica".

Se convocó a un plebiscito para instituir o establecer instituciones democráticas de origen popular en el gobierno local del Distrito Federal; el objeto del mismo fue preguntar a la ciudadanía sobre el futuro del Distrito Federal.

Según la Fundación Arturo Rosenbleuth 66% de los votantes estuvo a favor de la creación del estado 32; 84.8% en pro del Congreso Local y 84.8% se mostró en favor de la elección popular del Gobierno de la Ciudad de México⁹.

La idea de establecer el Distrito Federal como el estado 32 con la división municipal correspondiente, de tal manera que lograra su autonomía y recuperase la estructura de su gestación, implicaba la revisión de toda la legislación relativa al Distrito Federal y, en caso de presentarse modificaciones constitucionales, la aprobación del 50% más uno de las legislaturas estatales.

De acuerdo con Carlos Martínez Assad, el Distrito Federal superaba con creces los requisitos para la formación de los estados, conforme a la fracción III del artículo 73, pero no se encontraba apto para regularse según el artículo 44 constitucional. Además, la implantación del municipio libre en el territorio del Distrito Federal significaba aumentos desproporcionados de autoridades municipales y de reglamentos que harían difícil la vida ciudadana por su innegable continuidad urbana. El ámbito del Distrito Federal no resistiría el exceso de normatividad y de autoridades.¹⁰

Dado que el proceso de cambio del Departamento del Distrito Federal a un Gobierno del Distrito Federal fue político, se hizo evidente la mínima participación de la ciudadanía: se instalaron 2,481 casillas a las que asistieron, de un total de aproximadamente 8 millones de habitantes en el Distrito Federal - de acuerdo con el INEGI- sólo 331,367 personas a emitir su voto¹¹.

⁹ *Vid.*, Martínez A., Carlos. “¿Cuál destino para el Distrito Federal? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital”. México. Océano de México. S.A. de C.V. Primera edición. 1996. pp. 73,77-79, 278.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

7.1.2.1. Asamblea de Representantes

En 1987, en el período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, se analizaron las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y por los partidos políticos: Partido Popular Socialista, el Partido Socialista de los Trabajadores, los coordinadores de las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional, Partido Socialista Unificado de México, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Mexicano de los Trabajadores y Partido Demócrata Mexicano, que pretendían:

1. La creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal;
2. La creación de un Estado denominado Anáhuac, en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal. El Estado de Anáhuac se conformaría por las autoridades locales -un Gobernador, diputados locales y ayuntamientos municipales- localizadas en los poderes legislativo, Ejecutivo y judicial y se organizaría internamente bajo el régimen municipal;
3. La posibilidad de que la residencia de los poderes federales se ubicara en un municipio del nuevo estado, que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal;
4. La propuesta para que el Gobierno del Distrito Federal se depositase en un solo individuo electo popularmente y en delegados municipales;
5. La propuesta de que el Gobernador del Distrito Federal, designase a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad y al Procurador General de Justicia, y que éstos fuesen aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por otro lado, la iniciativa presidencial, también analizada en estas sesiones pretendía:

- Mantener las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución Política de 1917 en materia de Federalismo y sede de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal;
- Crear un órgano de representación ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, con relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, que directamente interesan a los habitantes de la ciudad de México;
- Integrar la asamblea, lo que se haría con 66 miembros electos cada tres años en forma análoga a la que priva en materia de elección de diputados federales;
- 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;
- Establecer las bases para la estructuración de la administración de justicia en el Distrito Federal¹².

Por razones de dominio del gobierno presidencialista, la segunda opción fue la que prevaleció, aunque con algunas modificaciones.

Las discusiones fueron muy amplias e implicaron diversos puntos de vista. No obstante, la creación del Estado 32 fue descartada; la instauración del Estado de Anáhuac perdió peso ante las diferentes argumentaciones presentadas, donde resaltó el hecho de se rompía con lo estipulado en el artículo 44 constitucional ya señalado. y se concentraron en la creación de una Asamblea de Representación.

La pretensión contenida en las iniciativas suscritas... es precisamente la de hacer concurrir sobre un mismo ámbito geográfico poderes locales

¹² *Vid.*, “Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916 1994”. México. Legislatura LIII. Período Extraordinario. No. Diario: 3. 21 abril. 1987.

con poderes federales. Esta concurrencia es ajena al régimen federal mexicano...¹³

Se consideró que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones era condición suficiente para el surgimiento de nuevas y eficaces soluciones que contribuyeran a satisfacer con efectividad las necesidades.

Por ello, se consideró que la iniciativa presidencial tenía como base la naturaleza jurídica del Distrito Federal y los derechos políticos de los habitantes, y que el dotar a la ciudadanía de un órgano de representación, permitiría desarrollar éstos y alcanzar una mayor participación.

Esta iniciativa proponía una serie de modificaciones al artículo 73 fracción VI constitucional y por consecuencia, reformas a los artículos 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴.

La iniciativa del Ejecutivo federal propuso la creación de una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria y 26 conforme al principio de representación proporcional, con facultades de convocaria para consultas populares; de promoción; de procuración; de ejercicio de gestoría y supervisión de los servicios públicos de interés para los capitalinos y en fungir como vínculo entre los ciudadanos y la toma de decisiones de las autoridades capitalinas.

Se indicó que los integrantes de la Asamblea gozarían de la inmunidad y fuero constitucional para garantizar el libre ejercicio de las atribuciones constitucionales, quedando sujetos al régimen de responsabilidades oficiales de los servidores públicos establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal.

La duración en el cargo sería de tres años y las condiciones de su elección serían las mismas que marca la constitución para los diputados federales. Tendrían que celebrar dos periodos ordinarios de sesiones: el

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.*

primero, del 15 de noviembre al 15 de enero y el segundo, del 16 de abril al 15 de julio.

Esta iniciativa cedió muchas de las facultades del Congreso de la Unión a la Asamblea. Así, se confiere a la Asamblea el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión –acción que estaba reservada al Presidente de la República; aunque el Congreso de la Unión conserva su carácter de legislatura local. Es decir, la Asamblea realizará iniciativas de ley, pero éstas deberán contar forzosamente con la aprobación del Congreso.

Con el fin de fortalecer la participación ciudadana, la iniciativa propuso elevar a rango constitucional la representación vecinal, esto es los comités de manzana, asociaciones de residentes y el propio consejo consultivo.

El poder judicial del Distrito Federal sería conformado por conducto del Tribunal Superior de Justicia, de los jueces y demás órganos locales que fuesen determinados y sus características serían las mismas que tienen los magistrados federales. Este órgano participaría en los nombramientos de los magistrados de ese Tribunal.

En las discusiones de esta iniciativa se realizaron algunas modificaciones:

1. Se estimó procedente denominarla Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a sus integrantes designarlos representantes.
2. Se consideró importante señalar que los integrantes de la Asamblea contarían con facultades normativas y atribuciones específicas, distintas a las de los legisladores federales.
3. Se adicionaron tres artículos transitorios:
 - a) En el primero, se precisó que hasta en tanto se expidiera el ordenamiento correspondiente, las elecciones de los representantes de la asamblea del Distrito Federal se regirían, en lo conducente, por las normas electorales federales contenidas en la Constitución y en el Código Federal Electoral;

- b) En el segundo, se precisó que los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se regirían, hasta que la Asamblea expidiera el Reglamento para el Gobierno Interior.
 - c) En el tercero, se consideró conveniente precisar que el Colegio Electoral que habría de calificar las elecciones de representantes a la Asamblea debería reunirse durante la segunda quincena del mes de octubre de 1988.
4. Se propuso incluir como prerrogativas de los representantes, las que el artículo 61 constitucional confiere a los diputados federales¹⁵; así como incluir expresamente el uso del suelo como una materia en la que la Asamblea de Representantes dictaría normas; y suprimir lo relativo al trabajo cuya normatividad es y debe continuar siendo de carácter federal.
 5. El trámite que las Cámaras del Congreso de la Unión da a las iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal debe ser idéntico al establecido constitucionalmente para las legislaturas de los Estados.
 6. Se otorgó la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas a esta entidad, en diferentes materias como: salud, asistencia social, abasto, mercados, comercios, etc.

A pesar de las discusiones y de los razonamientos en contra, por considerarse que esta instancia no dotaba al Distrito Federal de un órgano de representación, sino de un órgano de carácter consultivo, finalmente el 10 de agosto de 1987, se estableció en la base 3a. del artículo 73 constitucional¹⁶, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano colegiado de

¹⁵ *op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

¹⁶ *Vid., op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

representación ciudadana, obteniendo las características propuestas por el Ejecutivo federal y las adicionales. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tendría un funcionamiento similar al de un cabildo municipal.

Independientemente de los miembros integrantes de la Asamblea de Representantes, el Distrito Federal siguió contando con 40 diputados y 2 senadores en el Congreso de la Unión.

La Asamblea de Representantes quedó organizada a su interior por representantes y organismos especiales, dentro de los cuales destacan la Comisión de Gobierno y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el mes de febrero de 1988¹⁷, fue expedida por el Congreso de la Unión y en ella se regularon las atribuciones y organización de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

También se dispuso la facultad del Congreso de emitir el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. El hecho de que el Distrito Federal sea la Sede de los Poderes de la Unión y no un estado libre y soberano, no le posibilita a tener una Constitución, por lo que su documento normativo se denomina Estatuto.

Este instrumento representó un gran avance en la tendencia a democratizar el Distrito Federal, al abolirse la imposibilidad política que tenía la ciudadanía de elegir a sus representantes.

¹⁷ *Vid.*, Congreso de la Unión. "Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México". 1988. [15-IV-2001]. <http://www.asambleadf.com.mx>

7.1.2.2. Cambios al artículo 73. Modificaciones en la etapa 1987-1993

En el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, se publicó una modificación al artículo 73 fracción VI motivo del análisis, de gran importancia y relevancia para el Distrito Federal: se agregó nuevamente la base 3a., pero ahora relacionada con la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, que haría las funciones de poder legislativo de esta entidad, aunque con múltiples limitantes, como se analizó anteriormente.

En esta modificación quedaron establecidas: la forma de organización, las funciones, las fechas de iniciación de sesiones ordinarias de este órgano local. De igual forma, se estableció que la función judicial recaería en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y se enumeró la forma en que serían nombrados los Magistrados y jueces y la duración del encargo. Se reglamentó, así mismo, que el Ministerio Público local continuaba quedando a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Se estableció también, el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que fuesen competencia de la Asamblea de Representantes¹⁸, para lograr una mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

En 1990¹⁹ esta base referida a la Asamblea de Representantes fue reformada, destacando principalmente que:

- Un partido político, podría obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a esa Asamblea si acreditaba una participación con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- El partido político que alcanzare por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la

¹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Reformas Constitucionales al artículo 73, reforma 033. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art073/ref033>

¹⁹ *Vid.*, Diario Oficial de la Federación. México. DDF. 6 de abril de 1990.

circunscripción plurinominal, tendría derecho a que le fueran atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

- El Colegio Electoral que calificaría la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, quedaría integrado con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional.

Con los cambios que se presentaron en 1993, inició la construcción de las bases constitucionales para un gobierno propio del Distrito Federal y su coordinación, como gobierno local, con el gobierno federal.

7.1.3. Reforma Política y Constitucional en 1993

Después del sismo de 1985 y de los dudosos resultados de las elecciones presidenciales de 1988, el partido político en el poder por casi setenta años había empezado a ser cuestionado por la sociedad mexicana por su debilidad y errores en el manejo político, social y económico del país.

En el Distrito Federal, como centro de mayor población y lugar donde la acción política tiene su mayor fuerza, la sociedad había votado contra el partido hegemónico –que en ese año dejó la hegemonía para convertirse en un partido mayoritario. Sin embargo, dado el autoritarismo prevaleciente ese partido quedó nuevamente en el poder.

Por primera vez en muchos años, en esas elecciones el partido político en el poder perdió, en la Cámara de Diputados, la mayoría calificada²⁰ para emprender reformas constitucionales por sí solo.

²⁰ “Este tipo de mayoría tiene un significado especial, ya que no es requerida frecuentemente, salvo ciertas excepciones. La mayoría calificada es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta y según el caso, igual o menor a la relativa”. *Vid., op.cit.*, “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”.

Esta serie de acciones crearon el espectro de una poderosa fuerza popular en movimiento en el Distrito Federal, misma que al paso de los años sería una amenaza para el gobierno federal, por lo que, para evitar que ésta se materializara, el Ejecutivo realizó una serie de modificaciones constitucionales para restituir de manera más completa los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal.

La reforma de 1993 fue resultado de las reformas legislativas anteriores y de la 'inconformidad de la ciudadanía' con los logros alcanzados en ella.

El entonces Regente del Distrito Federal señaló ante la Asamblea de Representantes, que era necesaria la elaboración de un proyecto que definiese una nueva forma de gobierno en la entidad, ya que de acuerdo con este funcionario:

La ciudad enfrenta hoy una serie de problemas que se están agudizando, amenazando así la capacidad de respuesta del gobierno capitalino y,

Se requiere generar sustentos democráticos para favorecer los consensos y la gobernabilidad.²¹

La propuesta para la democratización del Distrito Federal mostró un gran contenido político ya que las metas que perseguía no eran únicamente con el propósito de enfrentar la problemática de la capital, sino de modernizar los procedimientos y acciones cotidianos, adaptándolos al cambio social y a la transformación económica y cultural del país.²²

La Reforma Política para el Distrito Federal debe analizarse dentro de la perspectiva de lo que ha sido la Reforma Política salinista, y matizada por el proceso de sucesión presidencial, en el que el jefe del DDF participa decididamente.²³

²¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión O., Antonio. "La reforma política del Distrito Federal. Consideraciones en torno a su necesidad y alcances". *Revista Gestión y Estrategia*. No. 2. julio diciembre. 1992. [18-II-2000].

<http://www.azc.uam.mx/html/publicaciones.html>

²² *La Jornada*. 28 de septiembre de 1992. México. 1992. [30-X-1993]

<http://www.jornada.unam.mx/1992/sep92/920928/prd.html>

²³ *op.cit.*, Zarur O., Antonio. "La reforma política del Distrito Federal. Consideraciones en torno a su necesidad y alcances".

La reforma no fue real hasta que los partidos políticos discutieron ampliamente las diversas propuestas y se llegó a un consenso, mismo que incluía las limitantes propias del gobierno federal en funciones, pero que a su vez permitía una mayor participación del gobierno local.

Fue con la reforma de 1993, que se plasmó constitucionalmente el hecho de que el Distrito Federal era la Ciudad de México, sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de entonces, (aunque ya estaba estipulado en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978) hablar de uno u otro no implicaba diferencia alguna.

La orientación general de la reforma se basó en dotar a los habitantes del Distrito Federal, de órganos de representación locales, pero manteniendo el *status* jurídico-político establecido desde 1928. El diseño institucional fue materia de varias discusiones en el Congreso de la Unión hasta que el consenso derivó en una reforma que sentaría las bases para un gobierno local, y los mecanismos de coordinación entre éste y el gobierno federal.

Este nuevo marco de organización política para la capital de la República²⁴, implicó la realización de modificaciones constitucionales consistentes en vaciar el contenido del artículo 73 en su fracción VI, y pasarlo al artículo 122.

7.1.3.1. El artículo 122 en 1993

En 1917 el artículo 122 estaba dedicado a la protección de los Estados, esto es, lo que deben realizar los Poderes de la Unión contra toda invasión o violencia exterior. Este artículo mantuvo su texto hasta 1993²⁵, año en que se modificó todo el artículo para establecer la estructura, conformación y funciones del Gobierno del Distrito Federal.

²⁴ Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. 25 de octubre de 1993. Decreto del 21/ X / 93 publicado en el mismo Diario. "Historia de la Ciudad de México".

²⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Reformas Constitucionales* al artículo 122, reforma 001. [16-XI-2000]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art115/ref001>

Pero no sólo se modificó fondo y forma del artículo, sino que el contenido de la Constitución fue afectado en varios artículos y en la denominación del título quinto para incluir al Distrito Federal:

- Se utiliza al artículo 122 para describir las funciones del Distrito Federal;
- Se traslada el contenido de este artículo al referido a la intervención ejecutiva federal en los estados, para quedar como el párrafo primero del artículo 119;
- Desaparece la fracción VI del artículo 73;
- Se enmarca la acción tributaria del Distrito Federal en la fracción IV del artículo 31;
- El juicio político y la declaración de procedencia contra los principales servidores públicos de la entidad quedan establecidos en los artículos 110 y 111, respectivamente;
- Queda enmarcada la intervención del Distrito Federal en los supuestos del llamado amparo-soberanía en artículo 103; y.
- El artículo 27 indicará la capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para otorgar los servicios públicos.

El cambio sustancial consistió en resaltar la importancia del Distrito Federal como entidad federativa en el texto constitucional, con lo cual se destacó su naturaleza jurídica. Este hecho es visible en el artículos 44 constitucionales donde se menciona que el Distrito Federal es la capital y la sede de los Poderes de la Unión y, por tanto, es una parte integrante de la Federación.

Se reconoció en los artículos 26, 53 fracción III, 60 y 73 fracción XXIX-A al Distrito Federal.

Concretamente, el contenido del artículo 122 presentaba una gran modificación en la conformación política del Distrito Federal:

En cuanto al contenido, se establecieron los puntos más importantes que no podrían ser violados y se dejó al Estatuto de Gobierno -emitido por el Congreso- la legislación correspondiente.

El artículo 122 se organizó de la siguiente manera:

Inciso I De las facultades del Congreso de la Unión

Inciso II De las facultades del Presidente de la República

Inciso III De la conformación de la Asamblea de Representantes

Inciso VI De las facultades de la Asamblea de Representantes

Inciso V De la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes

Inciso VI Del Jefe del Distrito Federal

Inciso VII De la función del Tribunal Superior de Justicia

Inciso VIII Del Ministerio Público en el Distrito Federal

Inciso IX De la coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales

Transitorios

A manera de síntesis, el contenido contemplaba lo siguiente:

Concurren al gobierno del Distrito Federal los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y los órganos locales de gobierno: el Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia.

Se previó que correspondería al Congreso de la Unión, como poder federal, emitir el Estatuto de Gobierno en el que se determinaría la distribución de las atribuciones de los poderes federales en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno locales; la determinación de las bases para la organización de los órganos locales; los derechos y obligaciones de los habitantes de esta entidad; las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos.

Las dos facultades fundamentales que conservó el Congreso respecto al gobierno local fueron la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación en materia de deuda pública.

Se determinó que al Presidente de la República correspondería:

1. Nombrar al Jefe del Distrito Federal de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Esta forma de elección del Jefe de Gobierno local adoptaba un esquema de gobierno semipresidencial²⁶.
2. Aprobar el nombramiento o remoción del Procurador General de Justicia, hecha por el Jefe del Distrito Federal;
3. Tener el mando de la Fuerza Pública y la designación del encargado de ésta, pudiendo delegar las funciones de dirección en el Jefe del Distrito Federal;
4. Enviar al Congreso de la Unión la propuesta de montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal; e.
5. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

La Asamblea de Representantes sería electa cada tres años y se integraría por 40 representantes de mayoría relativa mediante sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Los representantes debían cubrir los mismos requisitos de los diputados federales.

Se facultó a la Asamblea de Representantes, principalmente para:

1. Expedir su Ley Orgánica y enviarla al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su publicación;
2. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto anual de egresos;
3. Formular el proyecto de presupuesto y envío al Jefe del Distrito Federal para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos;
4. Revisar la cuenta pública;
5. Expedir la Ley Orgánica de los tribunales de justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
6. Presentar iniciativas de leyes en materias del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; y.

²⁶ *op.cit.*, Castellanos, Eduardo. **Derecho Electoral en México. Introducción General.** p. 133.

7. Legislar en el ámbito local.

Se ampliaron las facultades de la Asamblea aunque de manera enumerativa y sin la posibilidad de tener facultades implícitas.

Se reguló que la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea correspondería a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal podría durar en su encargo hasta seis años y sería susceptible de ser removido por el Senado por causas graves -mismas que no fueron señaladas- en cuyo caso correspondería al Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto constitucionalmente para el nombramiento o remoción de este titular, nombrar al sustituto.

En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de ratificación del nombramiento, quedaría encargado del despacho el servidor público dispuesto en el Estatuto de Gobierno.

Se estableció que: “el ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo”.²⁷

Los órganos judiciales de fuero común que conforman el órgano judicial local son: el Tribunal Superior de Justicia y los juzgados y demás organismos que ejercen la función jurídica. Se estableció que sus magistrados serían nombrados por el Jefe del Distrito Federal de acuerdo con el Estatuto y sometidos a ratificación de la Asamblea de Representantes.

Así mismo, quedó regulado que el Tribunal Superior de Justicia elaboraría su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal enviase a la Asamblea de Representantes.

²⁷ Vid., Congreso de la Unión. “Artículo 122”. Reforma 01. México. Publicación: 25-10-1993. [26-II-2001]. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art122/ref001.htm>

Se reglamentó que podrían suscribirse convenios con los estados aledaños para la cooperación metropolitana.

Por medio de los artículos transitorios se establecieron las reglas del juego para la puesta en marcha de estas aplicaciones y, en su caso, se indicaron las fechas de inicio. Así:

- La Asamblea de Representantes electa para el periodo 1991-1994, continuó teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 hasta la elección de la nueva Asamblea, misma que se ajustará a estas nuevas disposiciones.
- El primer nombramiento de Jefe del Distrito Federal se verificaría en 1997 y el periodo constitucional respectivo concluiría el diciembre del año 2000.
- Los Consejos de Ciudadanos por demarcación territorial se elegirían e instalarían en 1995.
- El Congreso de la Unión conservó la facultad de legislar en las materias de orden común, civil y penal del Distrito Federal.

Al reformarse en diciembre de 1994, los artículos 94, 97, 100, 101 y 105 constitucionales, que incorporaron al órgano judicial federal la figura del Consejo de la Judicatura Federal.

Uno de los aspectos esenciales en que descansa la reforma judicial de Diciembre de 1994, fue el transferir todas las atribuciones y facultades de la Suprema Corte de Justicia, relativas a la administración y control del Poder Judicial de la Federación a un órgano nuevo, desconocido en la historia judicial de México, al cual se denominó Consejo de la Judicatura Federal.²⁸

Al mismo tiempo, este órgano fue reproducido en algunos de los estados y en el Distrito Federal, por lo que el artículo 122 constitucional se modificó, surgiendo el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. A este órgano se encomendó la administración, vigilancia y disciplina de la rama judicial local²⁹.

²⁸ *Vid., op.cit.*, "Facultades y Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: El Inicio de una Nueva Época".

²⁹ *Vid., op.cit.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Así mismo, se indicó que los organismos que conformasen el órgano judicial realizarían sus funciones de acuerdo a lo estipulado en el Estatuto.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del Fuero Común en el Distrito Federal.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se integraría por 7 miembros: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, un Magistrado, un Juez de Primera Instancia, un Juez de Paz -electos mediante insaculación-, 2 consejeros nombrados por la Asamblea Legislativa y uno designado por el Jefe del Distrito Federal que duran en el cargo cinco años y serán sustituidos de manera escalonada.

Las atribuciones y normas del Consejo se regularon en el artículo 100 de la Constitución Federal. Los jueces del Tribunal, Magistrados y Consejeros estarían sujetos a los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 constitucional.

Se facultó a este órgano para expedir acuerdos generales para el ejercicio de sus funciones. Entre sus obligaciones estaba la elaboración del Presupuesto de los órganos judiciales y del Tribunal Superior de Justicia, mismo que debía ser remitido al Jefe de Gobierno para su inclusión en el presupuesto de egresos local.

Aún y cuando a través de esta reforma político-jurídica se logró un gran avance en materia de gestación de un gobierno para el Distrito Federal, el Ejecutivo local todavía estaba supeditado al nombramiento del Presidente de la República; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenía facultades legislativas limitadas en algunas materias y los Consejos Ciudadanos fueron equivalentes a la Junta de Vecinos de cada Delegación Política, limitándose sus funciones a opinión, consulta, denuncia y sólo aprobación en algunos casos.

El hecho de que el Jefe de Gobierno fuese electo de manera indirecta no acusaba una razón de peso. Los cambios constitucionales daban a entender que

éste seguía a cargo del gobierno federal y que las facultades que se otorgaban eran limitativas para no perder el control.

En 1995, la Asamblea emitió la Ley de Participación Ciudadana³⁰, a través de ésta se trató de convertir a los Consejos Ciudadanos Delegacionales en instituciones de participación, además de que se estableció que, aunque percibieran un sueldo y tomaran decisiones públicas, no eran autoridades.

Los Consejos Ciudadanos que constituyeron una forma de organización en el Distrito Federal desde finales de 1993, fueron el resultado de una lucha de la sociedad por reestablecer los derechos políticos de los ciudadanos de la capital.

Se puede concluir que los movimientos sociales y políticos emergentes en el país, así como las constantes crisis económicas y la pérdida de confianza de la sociedad en las instituciones del sistema gubernamental mexicano, propiciaron una gran inseguridad al interior del gobierno federal, que se reflejó en las modificaciones legislativas tendientes a crear un gobierno para el Distrito Federal.

La lucha iniciada por la ciudadanía del Distrito Federal en 1977 fue ampliamente recompensada a partir de 1987 cuando se estableció el primer órgano de representación en la Asamblea de Representantes.

Aunque este órgano tuvo limitadas facultades, fue a través de él que se logró impulsar una mayor participación ciudadana por medio de los Comités vecinales; así como la iniciativa legislativa que dio lugar a la modificación del artículo 122 constitucional en el cual se asentó la forma de gobierno para la entidad.

La forma de gobierno quedó establecida con la división de poderes a nivel local, denominados órganos: el órgano ejecutivo representado por el Jefe del Distrito Federal, el órgano legislativo constituido por la Asamblea de Representantes y el órgano judicial a cargo del Tribunal Superior de Justicia.

³⁰ La participación ciudadana referida como la participación política, abstrayendo la participación mediada por los partidos políticos y la ejercida por los ciudadanos cuando eligen a las autoridades políticas.

Sin embargo, como se observó, el gobierno así creado continuó sujeto al Poder Ejecutivo Federal, al nombrar al ejecutivo local, por lo que los trabajos continuaron hasta lograr una autonomía, que si bien no se logró, si se llegó a alcanzar una mayor independencia.

VIII. REFORMA POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL EN 1996

Durante el período comprendido de 1993 a 1996, en el país se presentaron conflictos de carácter político que impulsaron nuevamente a la sociedad capitalina y a la Asamblea de Representantes a la lucha por alcanzar la autonomía. Esta lucha tuvo frutos nuevamente cuando se realizaron en 1996 nuevas modificaciones al artículo 122 constitucional.

Estas modificaciones no le otorgaron la autonomía al Distrito Federal, pero si una mayor independencia al determinarse que el ejecutivo local, ahora denominado Jefe del Gobierno del Distrito Federal, sería electo por votación universal y directa.

En 1994, durante el período de campañas electorales para Presidente de la República, para la renovación parcial del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes, se presentaron una serie de acciones que desconcertaron a la ciudadanía mexicana: la firma del Tratado de Libre Comercio -fuertemente cuestionado- el movimiento de reivindicación del ejército zapatista en Chiapas, el asesinato del candidato presidenciable por el partido político mayoritario y los asesinatos de varios servidores públicos de alto nivel.

Estos hechos propiciaron gran descontento e inseguridad en la sociedad, cuestiones que la llevaron a votar por el partido político hegemónico para el siguiente período presidencial 1994-2000. Aunque sin olvidar las decepciones y descontento contra este partido político y el gobierno autoritario que se había ejercido.

El 24 de noviembre de 1995¹, los partidos políticos firmaron con el Ejecutivo Federal un Acuerdo Político Nacional para realizar una nueva reforma para el Distrito Federal. Este Acuerdo tuvo como objetivo ampliar los derechos ciudadanos y mejorar el sistema democrático de gobierno en el Distrito Federal.

Entre los lineamientos generales incluidos en el Acuerdo estuvieron:

¹ Román, José Antonio y Mireya Cuéllar. . "Punto de acuerdo en el Congreso para legislar antes de septiembre una "auténtica reforma política" para el DF". México. *La Jornada*. 24 de mayo de 1995. [18-VI-2000]. <http://www.jornada.unam.mx/1995/may95/950524/BACUERDO1-PG.html>

- a) El compromiso de ampliar las atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- b) La conformación de organismos electorales autónomos;
- c) La incorporación de fórmulas de participación ciudadana como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, con características y alcances debidamente regulados por la ley.

Los análisis realizados por los partidos políticos llevaron a consensos y disensos que determinaron un avance para los habitantes de la capital.

En 1996 el Ejecutivo y los partidos políticos elaboraron una iniciativa de cambios a la Constitución en materia electoral, en la cual se establecieron las bases para una transformación definitiva de las instituciones electorales. Así mismo, se estableció por primera vez una elección por el principio de representación proporcional para 32 de los 128 senadores; se puso un límite a la sobre representación en la Cámara de Diputados; se estableció la autonomía del Instituto Federal Electoral, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal desapareciendo la figura del Colegio Electoral, se simplificaron las categorías de registro de los partidos políticos y se propició que hubiera una mayor equidad en el proceso electoral con un nuevo esquema para el financiamiento².

Además, como parte sustancial para el Distrito Federal, se expuso que:

Un aspecto central de esta Iniciativa, que denota la convicción, el compromiso y sus alcances democráticos, es la reforma que se propone al régimen político del Distrito Federal; la propuesta condensa el desarrollo de las instituciones políticas de representación y de gobierno, del Distrito Federal, con la preservación de su naturaleza jurídica, como sede de los Poderes de la Unión.³

² *op.cit.*, Presidencia de la República. "Reforma Política y Procesos Electorales en México".

³ Palabras del Presidente Ernesto Zedillo, durante la Reunión de la Reforma Política, en la que se suscribió, junto con los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con representación en el Honorable Congreso de la Unión, los Acuerdos de dicha Reforma Política, hoy en la noche, en el Salón de Recepciones de Palacio Nacional. Palacio Nacional, 25 de julio de 1996. México. [05-05-2002]. zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/jul96/25jul96.html

Así mismo, en una votación unánime, la Cámara de Diputados aprobó las reformas constitucionales que irían avocadas por un lado, a los cambios en materia electoral y, por otro, a que en 1997 hubiese elecciones directas para el Jefe del Gobierno capitalino y se democratizase la designación de los delegados, es decir, que fuesen electos por la sociedad.

Una vez promulgadas las modificaciones a la Constitución, se hizo necesario elaborar las iniciativas de reformas a las leyes reglamentarias, con el fin de que pudiesen ser puestas en práctica lo antes posible, de esta manera llegadas las elecciones de 1997, ya estaría toda la reglamentación adecuada y vigente.

Con esta reforma se logró que se estableciera, constitucionalmente, un gobierno de la capital a cargo de los Poderes Federales y de los órganos locales, de acuerdo con lo que determinó el artículo 122 constitucional, pero además, “el aspecto más relevante de la reforma es la elección por sufragio universal, libre, directo y secreto del Jefe de Gobierno....⁴

Con esta reforma se obtuvo además, la sustitución de la Asamblea de Representantes por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que asemejó la figura del Congreso local de los estados, –aunque sin los derechos plenos de éste–; así como se mantuvo el establecimiento del Tribunal Superior de Justicia, pero desapareció la figura de los Consejos Ciudadanos.

La reforma constitucional de 1996, finalmente aprobada por el Congreso de la Unión, preservó el poder presidencial en la ciudad, con la incorporación de la cláusula que permite remover al Jefe de Gobierno con la intervención del Senado, además de abrir la posibilidad de anular la eficacia del voto capitalino.

A través de la reforma de 1996 el Distrito Federal adquirió nuevas características, mismas que quedaron asentadas en el artículo 122 constitucional. Al mismo tiempo, se logró una disminución del poder presidencial

⁴ *op.cit.*, Castellanos, Eduardo. **Las Reformas de 1996**. p. 220

puesto que el gobierno de esta entidad quedó a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.

8.1. El Artículo 122 en 1996

Las modificaciones esenciales de este artículo se encuentran en la reforma que se hace de todo el artículo y la nueva estructura que abarca ocho apartados:

- A. Competencias del Congreso de la Unión,
- B. Competencias del Presidente de la República,
- C. Bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,
 - Primera. Conformación y competencias de la Asamblea Legislativa,
 - Segunda. Conformación y competencias del Jefe de Gobierno,
 - Tercera. Conformación de la administración pública del Distrito Federal,
 - Cuarta. Conformación y competencias del Tribunal Superior de Justicia,
 - Quinta. Conformación y competencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo,
- D. Ministerio Público del fuero común y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,
- E. Facultad del Presidente de la República de disponer de la fuerza pública del Distrito Federal,
- F. Facultad del Senado, y en sus recesos de la Comisión Permanente, para remover la Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- G. Surgimiento de la coordinación metropolitana, y.
- H. Prohibiciones y limitaciones aplicadas a las autoridades del Distrito Federal y que son las mismas que tienen los estados.

Los contenidos que fueron modificados son:

Se indica que a partir de esta reforma, el Gobierno del Distrito Federal queda a cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y los órganos Ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.

Los órganos locales son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Queda clara la distribución de competencias al señalarse que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal excepto en las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; legislar en materia de deuda pública y; dictar disposiciones que aseguren el buen funcionamiento de los Poderes de la Unión.

Es el Congreso de la Unión el encargado de legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

Para el Presidente de la República se mantiene la facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión -pero no ante la Asamblea Legislativa- en lo relativo al Distrito Federal; reglamentar las leyes aprobadas y proponer montos de endeudamiento para financiamiento del presupuesto del Distrito Federal.

Así mismo, proponer ante el Senado al sustituto del Jefe de Gobierno en caso de remoción.

Las disposiciones con respecto a la Asamblea de Representantes, ahora Asamblea Legislativa, se conforman en la Base Primera. Las características son las mismas que en 1993, excepto en que ahora este órgano legislativo se integra por Diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. En cuanto a las facultades nuevas:

- Su Ley Orgánica solamente se envía al Jefe de Gobierno para la publicación;
- Se indica que en la ley de Ingresos no pueden incluirse montos de endeudamiento superiores a los aprobados con anterioridad por el Congreso de la Unión;
- Revisa la cuenta pública del año anterior a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de este mismo órgano;
- Nombra al sustituto del Jefe de Gobierno en caso de ausencia total de éste;

- Expedir disposiciones que rijan las elecciones locales;
- Legislar en materia de administración pública, en materias civil y penal; protección civil; de registro público de la propiedad y de comercio; de fomento económico y protección al empleo; de servicios de seguridad prestados por organismos privados, de adquisiciones y obra pública, responsabilidad de los servidores públicos de los tribunales del fuero común y planeación del desarrollo, urbana y ecológica.

Como se había señalado en un capítulo anterior, en las elecciones para diputados de la Asamblea Legislativa, la cláusula de gobernabilidad prevaleció. Así en la fracción III de la Base Primera se establece:

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

En cuanto al Jefe de Gobierno, sus características y facultades se encuentran en la Base Segunda:

Este podrá ser electo de manera directa⁵, con lo que deja de depender de la administración pública federal; durar en su encargo seis años (excepto durante el primer ciclo que durará tres: de 1997 a 2000, de acuerdo con los artículos transitorios). Sus facultades son:

- La atribución de las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública;
- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expide el Congreso de la Unión;
- La promulgación y publicación de las mismas.
- Presentar iniciativas y decretos ante la Asamblea Legislativa;
- La facultad de iniciativa respecto al presupuesto de Egresos y la Ley de ingresos corresponde al Jefe de Gobierno;

⁵ La elección directa implica mayor grado de responsabilidad y autonomía.

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del Ejecutivo local;

Se presenta una Base Tercera dedicada a la Administración Pública del Distrito Federal, donde se especifica que:

- Corresponde al Jefe de Gobierno determinar los lineamientos generales para distribución de atribuciones entre los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados;
- Fijar los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes en cada demarcación, la forma de integración, funcionamiento y relaciones entre éstos y de éstos con el Jefe de Gobierno. Así mismo, se señala que los titulares de las demarcaciones serán electos de manera directa por voto universal, libre y secreto.

Respecto al Tribunal Superior de Justicia, ubicado en la Base Cuarta, se estableció lo mismo que estaba en 1993, con la diferencia de que ahora se integró la modificación de 1994, es decir, lo referente al Consejo de la Judicatura.

En la Base Quinta, se estableció la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local.

El Ministerio Público está presidido por un Procurador General de Justicia nombrado de acuerdo al Estatuto.

De igual forma, se realizaron artículos transitorios que indican características especiales y fechas de ciertas materias señaladas en el contenido de este artículo.

Así, se indica que antes de 1996 deberán estar nombrados el Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos.

Se reitera la prohibición sobre la imposibilidad de cualquier ciudadano que haya sido titular de dicho órgano -aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación- de acceder a la Jefatura de Gobierno local.

Este artículo señaló que los titulares de las demarcaciones serían nombrados y removidos por el Jefe de Gobierno –y ratificado por la Asamblea Legislativa- para el primer período del Gobierno local, y votados de manera universal y directa a partir de las elecciones del año 2000.

La facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entraría en vigor el 1o. de enero de 1999.

Con estas disposiciones se mantuvo el autoritarismo y el centralismo en la forma de gobierno del Distrito Federal.

No se legisló en lo referente a la administración de las delegaciones, por lo que, por lo pronto éstas seguirían centralizadas en un solo individuo, mientras se estudiaba la posibilidad de que, a manera de los ayuntamientos, fuesen creados cuerpos colegiados. Tampoco se legisló en materia laboral como se establece en el artículo 116 constitucional para los Estados.

V.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Esta reforma fue ampliamente discutida y el argumento principal giró alrededor de la ausencia de autonomía que tiene el gobierno local frente al federal:

La “nueva” constitucionalidad para la Ciudad de México desvirtúa los principios constitucionales de autonomía, federalismo y municipalismo, que caracterizan la forma de gobierno de la República. Establece el principio electivo del jefe de gobierno; sin embargo, el nuevo artículo 122 constitucional y el Estatuto de Gobierno (aún no reformado), limitan la responsabilidad local en la organización gubernamental y privan de

autonomía al gobierno local frente al federal, imponiéndole la autoridad superior de los poderes.⁶

Se considera que siendo el Distrito Federal la sede de los poderes federales, difícilmente podría adquirir la autonomía. Esta sería posible solamente si se creara nuevamente una zona *exprofeso* para ser la sede, lo cual no parece haber sido contemplado dada la complejidad.

Por lo tanto, lo que debió haberse analizado, a partir de este momento, fue la viabilidad de coexistencia de los poderes federales y órganos locales y la posibilidad de que éstos fueran ocupados por partidos opuestos en ideología.

Antes de pasar al análisis del estatuto vale la pena mencionar que el Jefe del Distrito Federal en 1996 promovió un Juicio de Amparo ante la Suprema Corte de Justicia, en el que cuestionó la constitucionalidad del proceso de reforma del artículo 122 constitucional.

Debe recordarse que el artículo 122 señala que el ciudadano que ocupase el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podría volver a ocuparlo.

La queja explicitaba se había violado el procedimiento de reforma constitucional porque se había presentado una iniciativa ante la Cámara de Diputados conjuntamente por el Presidente de la República y algunos diputados y senadores al Congreso de la Unión, acción que no era válida dado que los senadores no estaban facultados para iniciar el proceso de reforma constitucional ante una Cámara distinta a la que pertenecían.

La Juez de Distrito en materia administrativa del Distrito Federal decidió que en el presente caso, los actos que se impugnaban no estaban comprendidos en las hipótesis de procedencia del juicio de garantías.

⁶ Pradilla, Emilio. "Limitaciones de la reforma política". México. *La Jornada*. 1º. de diciembre. 2001. [29-III-2002]. <http://www.jornada.unam.mx/2001/dic01/011222/040a1cap.html>.

La determinación de la juez de distrito en materia administrativa que desechó por considerarse notoriamente improcedente la demanda de garantías, fue revisada y el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos resolvió revocar el auto de desechamiento y dejar que la juez, actuando con plenitud de jurisdicción, proveyera nuevamente sobre la admisión o no de la demanda.

Como consecuencia, la Juez de Distrito en materia administrativa tuvo por admitida la demanda y resolvió sobreseer (dar por terminado) en el juicio destacando como hecho notorio que con fecha 6 de julio de 1997, se llevó a cabo el procedimiento de elección al cargo de jefe de gobierno del Distrito Federa

...al ser el amparo eminentemente restitutorio, el juicio de garantías debe tener una finalidad práctica y para que éste resulte procedente, es necesario que la sentencia que llegare a pronunciarse, en el supuesto de que fuese favorable al quejoso, pueda producir la restitución del promovente del amparo en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo o cuando sea de carácter negativo, obligando a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trata; lo anterior, de acuerdo con lo estatuido en el artículo 80, de la citada Ley...⁷

El Jefe del Distrito Federal en 1996 y el Congreso de la Unión interpusieron recurso de revisión. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia al resolver sobre los recursos interpuestos formuló las siguientes consideraciones jurídicas:

- a) Aun cuando los diputados y senadores carezcan del derecho de iniciar leyes y decretos en las Cámaras contrarias, como lo aduce el quejoso, tal argumento resulta inoperante para concederle el amparo, porque de lo contrario parecería que la iniciativa del proceso de reforma

⁷ Adato, Victoria "Iniciativa de reforma constitucional". México. *Revista Cuestiones Constitucionales*. IJ/UNAM. No. 2. enero-junio. 1999. [02-V-2001].

<http://www.juridicas.unam.mx/>

Su presentación conjunta por el Presidente de la República y miembros de ambas cámaras del Congreso de la Unión no pugna con el requisito previsto por el artículo 71 constitucional (comentario a la tesis número 193,255).

constitucional impugnado había sido presentada por un órgano carente de legitimación para hacerlo.

- b) Al haberse presentado ante la Cámara de Diputados y ser firmada no sólo por los senadores a los que se hace alusión en la queja, sino también por el Presidente de la República y cuatros diputados, se cumple con lo establecido en materia de iniciación de leyes y decretos e consagrados en las fracciones I y II del artículo 71 constitucional, por lo que no puede existir violación procedimental.⁸

Este hecho sentó el precedente respecto a que por primera vez se estableció la procedencia del Juicio de Amparo contra una reforma constitucional.

8.2. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es la Ley Suprema del Distrito Federal y es emitido por el Congreso de la Unión según lo señalado en el artículo 122 constitucional. Fue publicado, por primera vez, en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994⁹ y sufrió dos modificaciones, una en 1997 y otra en 1999.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994, con perfiles muy propios es, en términos singulares, una Constitución local para que la el gobierno federal y el nuevo gobierno local puedan sobrevivir en armonía y lograr el mejor funcionamiento de la entidad.¹⁰

El Estatuto de Gobierno se conformó por seis títulos que integran:

1. Las disposiciones generales;

⁸ *Idem.*

⁹ Gobierno del Distrito Federal. "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". México. Distrito Federal. 1998. [12-III-2001]. <http://www.df.gob.mx/leyes>

¹⁰ "Historia de la Ciudad de México". Gobierno del Distrito Federal. México. 2001. [10-II-2001]. <http://www.df.gob.mx>

2. Los derechos y obligaciones de carácter público (población);
3. Las atribuciones de los poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal (el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos);
4. Las bases de la organización y facultades de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal de la Asamblea de Representantes, de la Comisión de Gobierno, del Jefe del Distrito Federal, de la Coordinación Metropolitana y de Tribunal Superior de Justicia).
5. Las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones de sus órganos (Delegaciones, órganos centrales y desconcentrados);
6. Los Consejos Ciudadanos.

En las bases de organización, los capítulos están subdivididos en secciones que desglosan -de manera desorganizada- estas bases. Así se determinan las facultades de la Asamblea [la iniciativa y formación de leyes, la Comisión de Gobierno]; del Jefe de Distrito Federal [la elección y la remoción, facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno y la Coordinación Metropolitana]; y de los órganos encargados de la función judicial.

Se observan diferencias de forma y fondo, mismas que hacen evidente la idea federal de no dejar libre totalmente al Distrito Federal. Pero además, en este año, no existía una propuesta de un Gobierno autónomo, sino de una dependencia electa de manera indirecta y supeditada al gobierno federal.

Aunque no se va a repetir lo que dice el Estatuto por considerar que existe una gran similitud con el texto constitucional, se indican algunas cuestiones de importancia y algunas de estas incongruencias.

Los Títulos primero y segundo llevan un buen orden y se concretan a tratar lo que podría esperarse como contenido acorde a su denominación. Pero en el Título Tercero, referido a las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal empiezan los problemas.

Existe una confusión de temas al saltar de un rubro a otro dejando al documento en una inconsistencia.

Por ejemplo, se indican los derechos, las obligaciones ciudadanas y la participación ciudadana; que debieron quedar incluidas en el Título segundo sobre derechos y obligaciones de carácter público y en otro orden, porque el artículo 17 refiere a los primeros, el artículo 18 a las segundas, posteriormente el artículo 19 establece que los derechos se ejercen de acuerdo a los términos y condiciones constitucionales, el 20 desglosa los derechos, el 21 y el 22 refieren a la participación ciudadana y el 23 las obligaciones.

Finalmente, a en los artículos 24 y 25 de este Título, se establecen las atribuciones del Congreso de la Unión. Para que en los siguientes se hable de la remoción del Jefe del Distrito Federal que realiza la Cámara de Senadores y las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a las atribuciones del Presidente de la República, se especifican las referidas por el 122 constitucional (en 1993) y se agregan las características y requisitos del servidor público que tiene a su cargo el mando directo de la Fuerza Pública en el Distrito Federal.

Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, así como aprobar el nombramiento o remoción, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Así mismo, iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias relativas al gobierno del Distrito Federal y enviar anualmente a éste mismo, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal¹¹.

El Título cuarto Bases de la Organización de la Asamblea de Representantes, establece de forma clara y concreta las características de organización y requisitos de integración de la misma; los requisitos de los representantes, las formas de elección de éstos y las facultades y obligaciones

¹¹ Vid., "Estatuto del Gobierno del Distrito Federal". Constituciones Hispanoamericanas. México. Distrito Federal. 1994. [12-III-2001].
<http://cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Mexico/fed.districtofederal.Distrito%20Federal.shtml>

de este órgano; además, las atribuciones específicas concedidas para lograr una buena administración.

En lo referente al Jefe del Distrito Federal, se indican los requisitos, las facultades y obligaciones, causas graves que pueden provocar la remoción y las atribuciones especiales como lo es la consulta mediante el plebiscito y los acuerdos metropolitanos. Repite varias de las facultades de la Asamblea que en su momento fueron señaladas.

Cabe resaltar la forma de elección indirecta que en este documento se encuentra bien enmarcada¹². En el artículo 52 se señala que el Presidente de la República nombrará al Jefe del Distrito Federal de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, Diputados federales o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Cuando el nombramiento no fuese ratificado por la Asamblea de Representantes, el Presidente nombra una segunda ocasión, si no fuese ratificado tampoco, entonces la Asamblea de Representantes lo hace del conocimiento de la Cámara de Senadores, quien hará el nombramiento a los cinco días siguientes, de acuerdo con la constitución y el artículo 52 del Estatuto.

El nombramiento que haga el Senado será comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

Por lo que toca al órgano judicial, se establecen las características del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Judicatura y juzgados y los requisitos de los integrantes.

En el Capítulo I del Título quinto referido a las bases para la organización de la administración pública, repite al inicio los principios estratégicos de funcionamiento; establece que ésta será centralizada, desconcentrada y

¹² *Idem.*

paraestatal; enmarca las características y requisitos de organización y de algunos de sus miembros.

Señala que la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, integran la administración pública paraestatal.

En este capítulo se indica lo referente al patrimonio inmobiliario, indicando que los bienes inmuebles de dominio público federales ubicados en el Distrito Federal, están bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, pero acatan las disposiciones administrativas que sean dictadas por la Asamblea de Representantes.

En el Capítulo II se explicita que “la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal”¹³.

En este capítulo, se indican los requisitos y funciones de los titulares Delegacionales; se establece que el período en el cargo será de tres años; nuevamente se señalan atribuciones de la Asamblea; se enmarcó lo referente al presupuesto.

Se indicó que debían ser formulados estudios para establecer, modificar o reordenar la división territorial capitalina, a través de la conformación de un Comité de Trabajo integrado por servidores públicos y miembros de la Asamblea.

Esta división debería cumplir con ciertos requisitos ahí previstos que serán comentados en un análisis posterior.

¹³ *op.cit.*, “Estatuto del Gobierno del Distrito Federal”. Constituciones Hispanoamericanas. México. Distrito Federal. Artículo 104. 1994. [12-III-2001].
<http://cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Mexico/fed.districtofederal.Distrito%20Federal.shtml>

En el título referido a los Consejos Ciudadanos se establecen las características de éstos; los requisitos para ser Consejero y las atribuciones.

En cada Delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana¹⁴.

La ley determina la forma en que se dividen las Delegaciones para realizar esta elección, correspondiendo a cada una cuando menos quince Consejeros por Consejo de Ciudadanos. Se renuevan cada tres años y se organizan de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana (esta ley sería emitida hasta 1995 rompió con lo establecido al intentar convertir a los Consejos de Ciudadanos Delegacionales en instituciones de participación, además de que se estableció que, aunque percibieran un sueldo y tomaran decisiones públicas, no eran autoridades, con lo que finalmente desaparecieron).

Se advierte que el Estatuto adolece de organización, es un documento carente de sistematización, lleno de detalle en algunos aspectos y vacío en otros. El documento expresa los intereses políticos del momento, basados en el mantenimiento del control político y económico de la entidad. Representa la creación de un gobierno local político que no ciudadano.

El Estatuto fue adicionado con dieciséis artículos transitorios que disponían diferentes características y fechas para su correcta aplicación. En mayo de 1995, éstos fueron modificados dos veces una referida al tiempo de desempeño de los Consejeros Ciudadanos electos y la otra referida a los requisitos que debían cubrir los integrantes del Consejo de la Judicatura. De igual manera fueron modificados en 1997 y posteriormente en 1999¹⁵.

En una modificación de 1994, el capítulo II del Título sexto: bases para la distribución de atribuciones entre órganos de la administración pública, se indica

¹⁴ *op.cit.*, "Estatuto del Gobierno del Distrito Federal". Constituciones Hispanoamericanas. México. Distrito Federal. 1994. [12-III-2001].

<http://cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Mexico/fed.districtofederal.Distrito%20Federal.shtml>

¹⁵ *Idem.*

lo respectivo a los partidos políticos –que dicho sea de paso nada tiene que ver con la denominación del Título, se explicitan sus características; se introduce la figura del órgano encargado de las elecciones, sus características, atribuciones y funcionamiento; requisitos de sus integrantes; características del Tribunal Electoral¹⁶. Lo respectivo al patrimonio inmobiliario se cambia a este capítulo.

Como resultado de las modificaciones al artículo 122, el 13 de noviembre de 1997¹⁷ se elaboró una iniciativa de modificación de este documento. Las reformas tendieron a dar sustento a la nueva estructura política del Distrito federal creada con la reforma de 1996. Este nuevo Estatuto sentó las bases para la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal como normas para la participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Esta modificación¹⁸, en lugar de ser un intento por mejorar los contenidos y la estructura misma, lo convirtió en un documento confuso, mal delineado y rebuscado. Se presenta una mezcla de ordenamientos que no permiten encontrar una regularidad y por ende dificultan su entendimiento.

El modificado el contenido más no la forma.

Se eliminó el título correspondiente a los Consejos Ciudadanos y se agregaron los respectivos a las elecciones y al patrimonio inmobiliario.

¹⁶ En el Distrito Federal hay 30 distritos electorales cuya demarcación se establece en el Código Electoral del Distrito Federal. Para la integración de la Asamblea Legislativa se nombran 66 diputados locales: 40 por mayoría y 26 por representación proporcional. “Código Electoral del Distrito Federal”. México. Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. IEFD. Artículos 15-17 y transitorios. 5 de enero de 1999. [26-II-2002]. <http://www.iedf.org.mx/documentos/CodigoElectoral/index.html>
Circunscripción se refiere a la delimitación geográfica establecida para la asignación de Diputados de representación proporcional a través del sistema de listas. El Distrito Federal, únicamente cuenta con una circunscripción que abarca la totalidad de su territorio. *Vid.*, Instituto Electoral del Distrito Federal. [2/03/2002]. <http://www.iedf.org.mx>

¹⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. “*Leyes y Reglamentos*”. México. ALDF. Primer año de ejercicio de la I Legislatura. septiembre-diciembre de 1997. [26-V-2001]. <http://www.asambleadf.gob.mx/>

¹⁸ Una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal requiere de la aprobación de la mayoría de las dos cámaras federales, y una reforma constitucional integral, que consolide la autonomía y responsabilidad del gobierno del D. F., requeriría de la aprobación de las dos terceras partes de ambas cámaras, así como de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados. *Vid.*, MARVÁN LABORDE, Ignacio. “La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano”. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. No. 1. julio-diciembre 1999. [17-XI-2000]. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/art/art3.htm>

Lo aduciente a la Asamblea de Representantes y al Jefe del Distrito Federal quedó acorde con los nuevos nombres otorgados a las autoridades locales: Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Lo que estaba ubicado en el capítulo tercero hasta antes de las atribuciones del Congreso de la Unión, pasó a formar parte de las disposiciones generales.

En lo referente al las atribuciones de los poderes federales, en el artículo respecto al Presidente de la República, se suprimieron las facultades del Ejecutivo Federal para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa; el secretario de Seguridad Pública será propuesto en común acuerdo con el Jefe de Gobierno.

Esta acción, aunque limitó la participación del Ejecutivo federal en el gobierno local y permitió más apertura de este último, fue una muestra de las buenas intenciones del gobierno federal tendientes al fortalecimiento del sistema político mexicano y su democracia, así como un voto de confianza para el desempeño del gobierno local.

En cuanto a las atribuciones del Jefe de Gobierno, se señala que éste realizará el nombramiento o remoción del Procurador de Justicia capitalino y del Presidente de la Junta de Asistencia Privada; propondrá al Presidente de la República el nombramiento y remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; administrará los reclusorios y centros de readaptación social; tendrá la facultad de proponer la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que antes pertenecía al Presidente de la República.

Este capítulo en particular, independientemente del desorden general, carece de un orden de ideas y sistematización. A lo largo de los 15 artículos que lo integran se hace uso discontinuo de las ideas de remoción, sustitución, faltas temporales o suplencias, que no integran la totalidad del tema.

En lo relativo a la administración pública se establece que será centralizada, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura de Gobierno del Distrito

Federal puede crear órganos desconcentrados conforme a las necesidades de la capital.,

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados, diferentes de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno¹⁹.

Además,

...la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal²⁰.

Se crea la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo titular es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno.

En este rubro quiero señalar un error, en este caso conceptual, mismo que favorece la confusión posterior.

En el artículo 87 del Estatuto se había señalado que las demarcaciones territoriales contendrían órganos político-administrativos para su desempeño y despacho de los asuntos propios de la demarcación:

...La administración pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente estatuto y en las leyes.

Posteriormente, en el artículo 104 se indica que la administración pública contará con órganos administrativos desconcentrados ubicados en la demarcación territorial.

¹⁹ Dirección General de Modernización Administrativa. "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". México. DDF. 1998. [18-XVI-2001]. <http://www.ddf.gob.mx>

²⁰ *Idem*.

En estos dos artículos no existe uniformidad de criterios y nombres para estos organismos de la administración pública capitalina. Primero, en el artículo 87 se entiende que el gobierno de las demarcaciones territoriales –territorio- está a cargo de una estructura denominada órgano político-administrativo –administración. Segundo, en el artículo 104 estos órganos pierden la calidad de políticos y se convierten en órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional, lo que significa que las leyes que los rigen provienen de un poder legislativo que no está integrado a ellos.

Además, se decide que el territorio y la administración serán denominados conjuntamente delegaciones.

El problema viene cuando indistintamente a lo largo de la legislación del Distrito Federal se habla de órgano político-administrativo -que no órgano administrativo-, delegación o demarcación,.

En lo correspondiente a los partidos políticos y procesos electorales les es otorgado un Título, en donde se señala que los partidos políticos serán sólo nacionales, no habrá partidos políticos locales. Esto obedece a la importancia electoral que juega el Distrito Federal en las elecciones y por tanto en los partidos políticos nacionales existentes.

Se crean el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, como las instancias encargadas de los procesos electorales en el ámbito local. Ambos organismos son autónomos y están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios.

A lo largo del documento, a pesar de tener dos títulos consagrados para los poderes federales (legislativo y Ejecutivo respectivamente) se insiste en la importancia de los poderes federales y su intervención en el gobierno local, repitiéndose las facultades de éstos.

Después de realizar un análisis de este documento tanto del aprobado en 1994 como del modificado en 1997 se puede señalar varias conclusiones:

El Estatuto de 1997 es un documento carente de sistematización, lleno de detalle en algunos aspectos y vacío en otros. El documento expresa los intereses políticos del momento, basados en el mantenimiento del control político y económico de la entidad.

En materia electoral, a diferencia de los estados, se señaló que sólo podrían participar, en las elecciones locales, los partidos políticos nacionales, con lo cual se limitó la participación y registro de partidos locales.

Si se recuerda que el Distrito Federal es la entidad de mayor peso electoral, entonces, se entiende la preocupación de permitir la participación de partidos locales: por un lado, se tiene la inexperiencia en materia de creación de partidos políticos locales, lo que podría acarrear conflictos mayores; y por otro, los partidos políticos nacionales no permitirían perder su mayoría electoral.

Posteriormente, en 1999, la Asamblea Legislativa propondría al Congreso de la Unión una nueva modificación al Estatuto de Gobierno.

En cuanto a la existencia de las Delegaciones, la representación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal consideró importante dejar estipulado que éstas deberían pasar a formar parte de la administración pública descentralizada, cambiando su nombre por el de Alcaldías, contando con un Consejo de Gobierno y “precisando con esto el nuevo tratamiento jurídico que con toda puntualidad se señalará en una ley que al efecto emitirá esta Asamblea Legislativa”.²¹

Esta modificación no fue aceptada por el Congreso de la Unión y por tanto no fue decretada.

Después de este amplio análisis se consolida la tesis mencionada al inicio del último apartado: el problema mayor al cual el Estatuto de Gobierno se enfrentó fue el hecho de que los diputados locales, enfrascados en su lucha contra los poderes federales por el poder, no se dieron a la tarea de analizarlo y

²¹ Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria/ALDF: México; 1999*. México. LVIII Legislatura. No. 346. Lunes 13 de septiembre (433-I). [04-VII-2001]. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

ordenarlo. En su lugar, se dedicaron a modificar los contenidos de tal manera que se adaptasen a sus intereses políticos.

Así las reformas que fueron realizadas en 1999 tendieron a la adquisición de más poder, más que a estructurar y establecer cordura en las ideas. Este documento pareciera ser un bosquejo más que un documento final de gran envergadura para la capital.

El análisis de las modificaciones políticas y constitucionales deja ver claramente el conflicto jurídico, político y administrativo en el que quedaron inmersos los poderes federales y los órganos locales en el Distrito Federal.

Con estas nuevas reformas el gobierno del Distrito Federal quedó listo para ser votado en 1997, adquiriendo como forma definitiva un ejecutivo denominado Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un legislativo denominado Asamblea Legislativa y un judicial que mantuvo su nombre de Tribunal Superior de Justicia.

Sin embargo, es evidente que mientras el Distrito Federal sea la sede de los Poderes de la Unión, el gobierno de la entidad estará al abrigo de los poderes federales, manteniendo éstos últimos el control de la entidad que mayor influencia política, económica, social y cultural tiene el país.

De acuerdo con el artículo 41 constitucional, la soberanía la ejerce el pueblo a través de los poderes federales y estatales en los términos de sus propias constituciones. El Distrito Federal, como capital, no accedió a tener poderes locales sólo órganos locales, por lo que la sociedad capitalina ejerce su soberanía únicamente a través de los poderes federales. Tampoco se le dio la oportunidad de elaborar su propia ley suprema, esta quedó a cargo de los poderes federales.

El Gobierno del Distrito Federal, a través de los privilegios que se otorgan a los poderes federales constitucionalmente y a través del Estatuto de Gobierno, documento que tiene las funciones constitucionales de la entidad queda conformado como un gobierno con autonomía funcional, ya que las leyes que lo rigen emanan de un poder legislativo diferente a él.

Además, por medio de la legislación, se estableció que este Gobierno capitalino mantendría una forma administrativa centralista y ejercería ésta sobre las delegaciones.

IX. ELECCIONES Y ESTABLECIMIENTO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 1997-2000

Las elecciones de 1997 con las cuales se instauraría el primer gobierno del Distrito Federal, se dieron en un ambiente de incertidumbre política, pero a la vez con un gran entusiasmo. El resultado fue sorprendente porque el triunfador fue un partido político de oposición.

El Gobierno del Distrito Federal inició sus funciones sobre la estructura del anterior Departamento, debiendo realizar un gran esfuerzo para su adecuación, el cumplimiento de sus atribuciones y el logro de objetivos.

Este Gobierno tuvo enormes desventajas, por un lado el hecho de ser un gobierno de corta duración, ya que en la Constitución General se había establecido que el primer gobierno tendría la duración de tres años; y por otro, que el ejecutivo local dejó de ejercer sus funciones un año antes del término del período para presentarse a la candidatura por la Presidencia de la República.

Así mismo, la Ley Orgánica de este gobierno fue decretada un año después al inicio de funciones, lo que propició un descontrol en la administración pública local.

En este período de tiempo se iniciaron las gestiones partidistas tendientes a las elecciones, en el año 2000, de los Jefes Delegacionales por voto universal y directo conforme lo señaló la Constitución General.

9.1. El reto de gobernar al Distrito Federal

Varios fueron los sucesos que se conjuntaron para que las elecciones de 1997 se convirtieran en un acontecimiento que transformó la vida política del Distrito Federal de forma profunda.

Externamente, se puede mencionar el surgimiento de la globalización y con ella los cambios políticos, sociales, económicos, culturales, tecnológicos y territoriales que se derivaron en todo el mundo y en este país.

La privatización, la desregulación y la descentralización; el nuevo institucionalismo; la fortaleza de las políticas públicas; los regionalismos; las mega ciudades; el uso de nuevas tecnologías, computadores e Internet; la apertura de la comunicación; la ciudadanización; la democratización y la participación ciudadana; la diferenciación entre lo público y lo privado; la importancia de lo local; la gestión pública y las nuevas formas financieras, son algunos de los cambios de mayor significado en el ámbito internacional que han repercutido en la conformación de la sociedad y en su comportamiento.

Internamente, los sucesos fueron muchos, desde el sismo de 1985; el probable fraude electoral de 1988; la desaparición de diversos políticos entre 1990 y 1992; la insurrección zapatista en Chiapas, el asesinato del candidato presidencial en 1994; la crisis económica y la implantación del FOBAPROA¹; la creación del IPAB; la debilidad del presidente de la República para mantener la imparcialidad en las elecciones.

En este período de tiempo, el Partido de la Revolución Democrática ejerció gran presión en la sociedad, denunciando fraudes electorales a lo largo del país, lo cual también fue un elemento más que se conjuntó para que en las elecciones de 1997 se obtuvieran los resultados que marcaron la caída del partido mayoritario en el país.

Para 1997, año de las elecciones para el primer Gobierno del Distrito Federal, la tasa de crecimiento poblacional era de 0.4% anual, por lo que la población de esta entidad se calculó en 8'489,007² y la correspondiente a la zona metropolitana en 15'047,685³ habitantes.

¹ El FOBAPROA: Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el IPAB Instituto para la Protección de los Ahorradores Bancarios son las instituciones creadas por el gobierno para el rescate bancario.

² INEGI. "Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos". México. INEGI. 1996.

³ CONAPO. "IX Censo General de Población 1970, integración territorial". México. SIC- DGE. 1973.

Para 1997, en los 32 municipios conurbados se concentraba el 60 por ciento de la población que circundaba al Distrito Federal y conformaba la zona conurbada.

INEGI. "XI Censo General de Población y Vivienda 1990, integración territorial". México. INEGI. 1991.

El Distrito Federal como centro económico, y espacio desde donde surge la política, donde emanar los principales servicios, donde se ubican los principales centros de cultura y el aeropuerto internacional, era el centro de mayor concentración de población, una mega ciudad⁴ en la cual se hicieron más evidentes las desigualdades sociales.

El Distrito Federal mexicano es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, pues en ella habita aproximadamente una séptima parte de la población total; es la más industrializada; es el centro financiero del país, el asiento de los poderes federales y, por lo tanto, el corazón político de todo el Estado mexicano; constituye el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la cual dependen los principales institutos de investigación; en él están los mayores teatros, las orquestas sinfónicas, los cuerpos de ballet, etc.⁵

El Distrito Federal electo como capital por su belleza ya se había convertido en una ciudad totalmente urbanizada, donde las pocas áreas verdes fueron destruidas para la construcción de edificios de oficinas y casas habitación. Así mismo, las zonas de reserva ecológica continúan siendo destruidas y ocupadas por los individuos y el medio ambiente en general se encuentra prácticamente minimizado.

La enorme migración hacia la ciudad capital fue implicando una mayor demanda de servicios que van desde educación y salud hasta vivienda y empleo, lo que no sólo rebasó las capacidades gubernamentales para atenderlos con rapidez y eficacia, sino que recrudesció los problemas. El abastecimiento de agua, el drenaje, la recolección de basura, la contaminación, el tráfico, el desempleo son muestras de los grandes retos gubernamentales que no habían podido ser atendidos y que mientras persistiera la centralización del gobierno federal, difícilmente podrán ser controlados.

⁴ Borja, Jordi y Manuel Castells. **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información.** Madrid. Ed. Taurus. 4ª. Edición. 1999. pp. 418.

⁵ Carpizo, Jorge. **Los sistemas federales del continente americano** "Sistema federal mexicano". México. UNAM/FCE. 1972. p. 530.

Pero con todos los problemas existentes, el Distrito Federal es el Distrito Federal. Es el área donde se desenvuelve la economía, la política y la sociedad, donde todo lo que se realice repercute hacia el país.

... la ciudad de México de una importancia geopolítica y económica excesivas, que hacen que cualquier acontecimiento que afecte a la estructura política y económica de la urbe, repercute inevitablemente en el resto del país, más allá de lo que debería de ser en una nación con la población y la extensión territorial de México.⁶

Por estas razones se considera que los poderes federales no quisieron liberar al Distrito Federal; por esas razones es importante su control; por esas razones las reformas quedaron inconclusas y se dio apretura a un Gobierno semiautónomo. Por las mismas razones el reto de gobernar esta ciudad fue y continúa siendo enorme.

9.2. Las elecciones

Para finales de 1996 y principios de 1997, ya aprobada la Reforma Política en la cual se estableció que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuera electo por voto popular, universal y secreto, las principales candidaturas para el Gobierno del Distrito Federal fueron presentadas por ocho partidos políticos: tres primarios, el Partido de la Revolución Democrática PRD, el Partido Revolucionario Institucional PRI, el Partido Acción Nacional PAN, y cinco secundarios, el Partido del Trabajo PT, el Partido Verde Ecologista Mexicano PVEM, el Partido Cardenista PC, el Partido Demócrata Mexicano PDM y el Partido Popular Socialista PPS.

Las elecciones de 1997 incluían la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 66 Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y 500 de la Cámara de Diputados y 32 miembros de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

⁶ Vid., Andrea S., Francisco J. de. . "La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*: México. IJ/UNAM. Número 93. Nueva Serie. Año XXXI. septiembre-diciembre. 1998. *passim*.

Cada uno de los candidatos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal presentó una plataforma electoral que contenía los problemas principales de la entidad, centrándolos en los rubros de gobierno y democracia, seguridad pública y justicia, economía y propuesta social. Sus propuestas de solución fueron en el sentido de: frenar la inseguridad, la violencia, la pobreza, la corrupción, el quebranto del orden jurídico, alcanzar la suficiencia en la prestación de servicios y cumplir con derechos esenciales como empleo, vivienda y educación. Establecer una política fiscal, asumir un gobierno con amplia participación social en la solución de los problemas, a través de la instrumentación de programas sociales y se propuso que los delegados rindiesen informes periódicos.

Por igual, tendían a una reforma política que garantizase la democracia y la división de poderes al promover la participación ciudadana, la responsabilidad gubernamental y la legitimidad de origen y de ejercicio de autoridades.

Como parte del discurso cabe destacar que el candidato del PRD propuso propugnar por la creación del estado 32 –propuesta anteriormente desechada- y su integración con un gobernador, un congreso y municipios.

Por su parte, el candidato del PRI declaró que esa propuesta sería inviable en virtud de que se presentarían por un lado, la división de responsabilidades en 16 municipios y, por otro, desequilibrios por los recursos económicos diferenciados de que dispondría cada zona. Por el contenido del artículo 115 constitucional decretado en 1999, en el cual se otorgan competencias exclusivas al municipio, el segundo argumento fue el más válido y denotó un mayor conocimiento de las leyes.

Así mismo, dos de los partidos principales aceptaron presentarse en un debate abierto televisado, del cual se esperaba una confrontación de alternativas y propuestas para la solución de los problemas. Tanto las propuestas como el debate demostraron que para los candidatos independientemente del tema de seguridad, la preocupación se centraba en el mejoramiento de los servicios públicos. En este debate se excluyó al candidato del PAN, el cual posteriormente tuvo un tiempo en otra cadena televisora, empero, “usó una parte importante de

ese tiempo para denunciar la exclusión y casi nada para dar a conocer su propuesta”.⁷

El candidato del PRD propuso que la política fiscal se sustentara en ampliar la base de contribuyentes y eficientar el uso de los recursos. En materia de seguridad estableció que era indispensable atacar la corrupción, la ineficiencia policiaca y la carencia de decisión política para enfrentar la delincuencia organizada, pero sin dar propuestas de solución.

Propuso garantizar la educación pública y la salud, en este último rubro canalizando al menos 5 por ciento del presupuesto destinado a esta entidad.

Así mismo, planteó que la recuperación de la ciudad debía iniciar con el término del centralismo y la verticalidad (planteadas en la legislación del Distrito Federal) para asumir un gobierno con amplia participación social en la solución de los problemas.⁸

El candidato del PRI propuso que los delegados rindieran informes periódicos; y la probable firma, para la solución de los problemas comunes en los municipios conurbados, de un convenio con el gobierno del estado de México.

Expuso la necesidad de combatir la inseguridad, producto de la falta de empleo y el deterioro del ingreso de amplias capas de la población, además de fallas en las instituciones responsables de combatir el crimen, los policías mal pagados y un sistema judicial poco confiable. Sin embargo, no dio una propuesta concreta para la solución, sólo argumentó que establecería una política de prevención del delito y de desaparición de la Policía Judicial, para sustituirla por un instituto policial del combate contra el crimen.

En materia de la política social propuso la descentralización de la educación como base para igualar oportunidades.

⁷ Vid., Aziz Nassif, Alberto. “Resultados del debate”. *La Jornada*. México. mayo 27 de 1997. [15-VI-1997]. <http://www.jornada.unam.mx/1997/may97/970527/aziz.html>

⁸ *La Jornada*. 26 de mayo 1997. México. 1997. Palabras del Candidato del PRD a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal: Cuauhtémoc Cárdenas en Debate.

En cuanto a política económica, este candidato expresó la necesidad de promover y dar confianza a la inversión, así como la importancia de que el salario mínimo creciera por encima de la inflación y de las tarifas de los servicios.⁹

Desde la contienda electoral se observó la tendencia social por alcanzar al cambio. Por primera vez en la historia del Distrito Federal, la competencia electoral y el pluralismo fueron característicos.

Los resultados de la votación fueron sorprendentes y rotundos. Se alcanzó mayoría del PRD en la Asamblea Legislativa con 44.51 por ciento y en la Jefatura de Gobierno, la cual fue ganada por el PRD con el 47.63 por ciento de las casillas electorales¹⁰ a su favor. La sorpresa no sólo se ubicó en la solicitud de la sociedad capitalina de un cambio, sino en el respeto que por primera vez el gobierno federal otorgó a los comicios, aceptando la derrota en el Distrito Federal para su partido.

En estas elecciones, el PRD obtuvo un fuerte apoyo de la sociedad. De los 30 distritos federales en la capital del país, obtuvo ventaja de 28 en el Congreso y de los 40 distritos locales para la Asamblea Legislativa ganó 39 distritos¹¹, lo cual fue explicado como una reacción lógica al supuesto fraude de 1988.

[En] la Asamblea Legislativa, el Congreso de la capital, el PRD ocupa 38 escaños habiendo obtenido 45 por ciento de la votación; el PRI 12, con 24 por ciento; el PAN 10, con 18 por ciento; 13 por ciento restante de los votos se distribuyó entre el PVEM, que ocupa cuatro escaños, y el PT y el Partido Cardenista, que obtuvieron un escaño cada uno¹².

⁹ *Idem.* Palabras del Candidato del PRI a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal: Alfredo del Mazo en Debate.

¹⁰ *Vid.*, Aranda, Jesús y Mireya Cuéllar. . "Ganaría el PRD la Asamblea y 28 de los 30 distritos del DF". *La Jornada*. julio 7, 1997. [07-VII-1997].
<http://www.jornada.unam.mx/1997/jul97/970707/df.html>

¹¹ *La Jornada* 10 de julio de 1997. México. 1997. [12-VII-1997].
<http://www.jornada.unam.mx/1997/jul97/970710/prd.html>

¹² *op.cit.*, Presidencia de la República. "Reforma Política y Procesos Electorales en México".

En tanto, las elecciones para el Senado de la República, con un total de 53 por ciento de las casillas computadas en el ámbito nacional, arrojaron una tendencia en favor del PRI de 35.81 por ciento; seguido del PAN, 28.43; PRD, 26.61¹³.

La apertura política y el respeto electoral que se hicieron manifiestos en estas elecciones, propiciaron un clima de distensión en el ámbito nacional. A partir de ese momento, muchas gubernaturas estatales empezaron a ser gobernadas por los dos principales partidos políticos de oposición.

Un mes después de las elecciones sostuvieron un encuentro los dos titulares del Ejecutivo –federal y local – con respecto a la designación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal. De acuerdo con el Apartado D del artículo 122, esta designación sería hecha conforme a los requisitos que señalase el Estatuto de Gobierno, es decir, el “Procurador General de Justicia, [será] nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República”. En el encuentro, se acordó que la designación de este servidor público sería respaldada por el Ejecutivo federal y el nombramiento del titular de Seguridad Pública sería a propuesta del Jefe de Gobierno capitalino, quedando este servidor público bajo las órdenes de éste último.

Con este acuerdo, en la práctica, se estableció el respeto mutuo entre ambas autoridades, pero a su vez se otorgó una mayor libertad al Jefe de Gobierno capitalino para nombrar al Procurador, al quedar claro que su designación sería aprobada por el Presidente de la República.

Se acordó así mismo, integrar una Comisión de Enlace entre ambos gobiernos para llegar a puntos de consenso en materia de problemas que afectasen a ambos.

La tarea de la Asamblea Legislativa consistió en avocarse a elaborar la legislación que dotara al Jefe de Gobierno de un marco jurídico que le permitiese

¹³ *op.cit.*, Aranda, Jesús y Mireya Cuéllar.

iniciar sus funciones con éxito. Esta debería haberse preparado para ser promulgada antes de la toma de posesión.

Esos esfuerzos para la elaboración de las leyes debían centrarse principalmente en la iniciativa de modificaciones al Estatuto, en la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior. A través de estos instrumentos sería establecida la nueva organización y la estructura del Distrito Federal.

Por otro lado, a partir de este momento, se empezó a leer y escuchar en la prensa que el Gobierno del Distrito Federal era un cogobierno.

Para evitar equívocos, se realizó un análisis del término y se llegó a la conclusión de que el término cogobierno estaba mal empleado.

El cogobierno debe ser entendido como la existencia de una coalición de gobierno, donde uno es el partido o el grupo de gobierno, y otro el partido o grupo de oposición que facilita el gobierno, que ayuda al partido de gobierno a gobernar¹⁴.

Este término normalmente es usado en las Universidades, referido a la participación de los estudiantes en la dirección de la institución: en la determinación de los cursos a ofrecerse, el manejo de los problemas disciplinarios y el control administrativo.

Cogobierno. Esto simplemente significa la participación de los estudiantes en el gobierno universitario...¹⁵

Por tanto, el término no puede ser aplicado al Gobierno del Distrito Federal. El Gobierno de esta entidad no es un participante o un grupo de oposición, sino que es el Gobierno de la entidad y, por tanto, tiene obligaciones y

¹⁴ *Cfr.*, Bottinelli, Oscar A. "La cultura de cogobierno". Columna dominical de análisis político del profesor Oscar A. Bottinelli, publicada en el diario *El Observador*, de Montevideo, Uruguay, entre 1994 y 2000. Marzo 1998. [15-IX-2001]. <http://www.factum.com.uy/estpol/confirma/1998/con98001.html>

¹⁵ *Cfr.*, "Report of the Senate Fact-Finding Subcommittee on Un-American Activities in California, no. 13, 1965". *Online Archive of California*. [03-V-2001] <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/kt4w1003q8>

responsabilidades muy específicas señaladas en la Constitución, en el Estatuto de Gobierno y en las demás leyes que le corresponden.

De aquí que el Gobierno del Distrito Federal coexiste con el gobierno federal, al convivir dos gobiernos de elección popular directa en un mismo territorio, al presentarse el respeto de cada ámbito de gobierno y al compatibilizar los intereses para un mejor desempeño gubernamental. Un ejemplo de la coexistencia de ambos órdenes de gobierno es la presencia del acuerdo anterior.

El problema permanente, en cualquier esfuerzo por institucionalizar la coexistencia de la legitimidad [local-federal] es lo que se refiere a la doble responsabilidad del [Gobernador y su Gabinete] hacia el [Presidente y el Congreso de la Unión]¹⁶.

Sintetizando, previo a la toma de posesión del nuevo gobierno, las actividades se centraron en:

- Elaboración por parte de la Asamblea Legislativa, y puesta a consideración del Congreso de la Unión, de la iniciativa de reforma del Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica.
- Debate sobre el presupuesto de 1998 entre autoridades entrantes y salientes.
- Designación del gabinete básico, propuesta de Delegados¹⁷ y jefes policíacos.
- Entrega-recepción de la administración pública, por parte del gobierno saliente al gobierno entrante.
- Acuerdos con el gobierno del Estado de México para crear la Comisión Metropolitana, cuyo objetivo sería solucionar los problemas de seguridad pública, agua, drenaje, transporte, vialidad, medio ambiente y vivienda en la zona conurbana.

¹⁶ Huntington, Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio**. México. Ed. Paidós. 1968. p. 166.

¹⁷ El Jefe de Gobierno envía propuestas a la Asamblea Legislativa. Esta publica listado en medios de información para recepción de elementos de juicio. La Asamblea cita a comparecencia a los candidatos y convoca al pleno para su dictaminación. La ratificación del nombramiento requiere del voto de las tres cuartas partes de los miembros de la Asamblea. *Vid.*, Alejandro, Ma. de Jesús. "Participación de los gobiernos locales". *Revista de la Asamblea Legislativa*. No. 2. noviembre. 1997. [02-III-2000]. <http://www.asambleadf.gob.mx/princip/temas/tema08.htm>

9.3. El inicio de las funciones y sus problemas

El 5 de diciembre de 1997 por primera vez en casi setenta años, el Distrito Federal contó con un gobierno local. Aunque con ciertas limitantes, este gobierno fue importante por haber quedado a cargo de un partido político de oposición, y por ser una muestra más de los avances democráticos del país.

Sin embargo la corta duración del tiempo de este primer Gobierno¹⁸ señalada en la Constitución como de tres años no iba a permitir grandes avances, quizá el acomodo del pequeño equipo de trabajo y la experimentación de estrategias.

El gobierno de oposición, dada la larga trayectoria del presidencialismo y la preponderancia de un solo partido en el país, no estaba preparado para ser el ganador y gobernar la capital.

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal y su equipo se enfrentaron a varios retos ya señalados, por lo que se realizó el plan de trabajo denominado Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, que iba enfocado a dar atención a la gobernabilidad, a la democracia y a la participación; lograr mayor seguridad y justicia; aplicar políticas sociales tendientes a elevar la calidad de vida y reducir la inequidad; atender al empleo y al ambulante; avanzar en la infraestructura y equipamiento urbano; crecer económicamente en condiciones de sustentabilidad; alcanzar un alto nivel de responsabilidad y eficiencia y fomentar el respeto de los derechos humanos.¹⁹

Para el 5 de diciembre los cambios que la Asamblea Legislativa había realizado a la legislación no habían abordado todas las necesidades de la capital. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, las cuales eran básicas para la organización y estructura

¹⁸ Cfr. Diario Oficial de la Federación. "Artículo transitorio séptimo del Decreto que reforma, entre otros, el artículo 122 constitucional". México. SEGOB. 22 de agosto de 1996.

¹⁹ Dirección General de Modernización Administrativa. "Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000". México. Gobierno del Distrito Federal. Junio 1998. [26-V-2001] www.ddf.gob.mx/eyes/organica.html

del nuevo Gobierno no fueron terminadas y las modificaciones al Estatuto de Gobierno sólo implicaron la ampliación de las atribuciones del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el establecimiento del plebiscito y la iniciativa popular como formas de consulta del poder y no como mecanismos de decisión en manos de los ciudadanos.

Aunque el Gobierno del Distrito Federal hubiese quedado en cualquier otro partido, el órgano legislativo debía haber cumplido con sus obligaciones y para entonces haber realizado la legislación, acaso nada más para revisión; sin embargo la ausencia de ésta hace pensar que las leyes se hacen de acuerdo con los intereses de los partidos.

El Jefe de Gobierno se encontró no sólo corto de tiempo y de recursos, sino que además estaba presente el desconocimiento de los procedimientos internos burocráticos, de financiamiento, de la administración y de las redes de intereses locales del Distrito Federal.

De la misma manera, no contaba con el número suficiente de adeptos capacitados para ocupar los puestos de mayor envergadura en la estructura existente.

[E] nombramiento inicial del director de la Policía Judicial, y algunas de sus iniciales propuestas de delegados políticos, [fueron] rechazadas por una Asamblea Legislativa dominada por su partido....²⁰

Los puestos fueron ocupados con personas adscritas al partido, por lo que la falta de coordinación y comunicación sobre las estrategias o las políticas que se pretendía implantar fue inminente. Esta ausencia no sólo fue intersecretarías sino incluso con el Jefe de Gobierno.

Un ejemplo de ello fue el asunto del Oficial Mayor. Este servidor público exhibió un listado de plazas aparentemente no ocupadas pero si cobradas. Cuando la prensa y la opinión pública, además de los ocupantes de las plazas contravinieron ese listado, el Jefe de Gobierno hizo público su desconocimiento y el Oficial Mayor tuvo que presentar la renuncia.

²⁰ *op.cit.*, Andrea S., Francisco J. de.

9.3.1. *La situación del Ejecutivo local*

Como se puntualizó anteriormente, las características legales del Jefe de Gobierno se encuentran enmarcadas en la Base Segunda del artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno en el rubro dedicado a ello.

Cabe señalar que las acciones del Jefe de Gobierno se encontraban limitadas ante las faltas graves que podían propiciar la remoción y/o sustitución de éste.

El Estatuto en su artículo 28 establece que el sustituto del Jefe de Gobierno, en caso de remoción por faltas graves, es designado por el Senado o la Comisión Permanente en su caso. La presunta existencia de causas graves es hecha del conocimiento de la Cámara de Senadores por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las causas graves son:

- Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
- No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;
- Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público.

En el mismo se indica que cuando la Cámara de Senadores sea notificada de la presencia de cualquiera de ellas, lo comunicará al Jefe de Gobierno para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes. De no tener argumentos convincentes, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordarán la remoción.

En caso de que se presente la remoción la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrará a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluirá el mandato, mismo que debe cumplir con los requisitos reglamentarios estipulados en los artículos 26 y 56 del Estatuto de Gobierno.

Así mismo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica claramente hasta donde puede un servidor público llegar en el desempeño de sus funciones y los castigos a los que se hace acreedor en caso de que se presentara una falta.

Las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal enmarcan perfectamente bien las atribuciones y actividades que tiene cada uno de estos ámbitos en el desempeño de la actividad gubernativa.

De esta manera el Ejecutivo local tuvo que ajustar sus políticas para el desempeño de sus funciones.

No sobra reiterar que el período de gobierno fue limitado y de ajuste, por tanto pocas acciones de importancia realizó realmente el Jefe del Gobierno capitalino. Este Gobierno tuvo dos dirigentes del mismo partido, ya que el titular electo renunció, de acuerdo con la ley, para postularse para la Presidencia de la República, cuyas elecciones serían llevadas a cabo en el año 2000, quedando a cargo, el titular de la Secretaría de Gobierno que se encontraba en turno.

9.3.2. *El trabajo de la Asamblea Legislativa*

En cuanto a la Asamblea, después de las elecciones, ésta adquiere la categoría de 'I Asamblea Legislativa' y su labor consistirá en dotar al Distrito Federal de leyes para su buen funcionamiento realizando la revisión y en su caso, actualización de las leyes existentes y analizar las propuestas para la creación de leyes nuevas que complementen el marco jurídico capitalino.

La Asamblea Legislativa mantuvo la integración que tenía su antecesora; es decir, se organizó a base de Comisiones y Comités especializados en los diversos problemas sociales, económicos y políticos.

Tres fueron las modificaciones legislativas básicas de suma importancia para este Gobierno:

En noviembre de 1997²¹, la Asamblea Legislativa aprobó la iniciativa de Decreto en el que se adicionó al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el Título Sexto dedicado a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos. En este documento se estableció la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal, precisando su naturaleza jurídica, así como las bases para su integración, organización y funcionamiento.

Se determinó que el Instituto Electoral del Distrito Federal se conformaría como la autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, autónoma en su funcionamiento y desempeño. Su estructura se integraría con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, en donde el Consejo General queda como el órgano superior de dirección y se integra por un consejero presidente, seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos.

Se estipuló que el Tribunal Electoral del Distrito Federal es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en

²¹ Garrido, Raciél. "El Tribunal Electoral del Distrito Federal frente a la reforma política del Distrito Federal". Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. México. Ponencia. Mesa 8. 20,21 y 22 junio 2001. [20-VII-2001]. <http://www.iedf.org.mx>

materia electoral²². La solución jurisdiccional de los desacuerdos entre actores políticos permitiría la eliminación de los conflictos políticos.²³

A partir de entonces las elecciones locales serían realizadas por este órgano electoral y las controversias electorales serían analizadas y juzgadas en el Tribunal Electoral.

Ambos instrumentos permitieron al Gobierno del Distrito Federal tener claridad, transparencia y veracidad en las elecciones.

En enero de 1999 se publicó en la Gaceta Oficial el Código Electoral del Distrito Federal, en donde quedó establecida la autonomía de este órgano como máxima autoridad jurisdiccional electoral de la capital.

De la misma manera, en diciembre de 1998 se aprobó la Ley de la Participación Ciudadana del Distrito Federal, que sustituyó a la de 1995, con la cual los ciudadanos podrían organizarse y conformar Comités Vecinales; y se decretó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior, instrumentos que sirvieron para crear la ‘nueva estructura’ del Gobierno capitalino. Estas leyes se analizan más adelante.

9.3.3. Funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia

El órgano judicial quedó conformado conforme lo establecido en el artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno.

Los pocos cambios que se dieron, permitieron una mejor sistematización como el hecho de que los Magistrados del Tribunal deben “haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal”.²⁴

²² *Vid., op. cit.*, “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”.

²³ Castellanos, Eduardo. *Las relaciones entre los poderes de la Unión en el Proceso Legislativo en Gobernabilidad Democrática en la Transición Mexicana*.

²⁴ *Vid.*, Artículo 122, Base Cuarta, Fracción 1 de las Reformas al artículo 122 de fecha 22 de agosto de 1996.

Las funciones del órgano jurídico se centraron en:

- a) Exigir al Jefe de Gobierno que el nombramiento de individuos para las vacantes de Magistrados de ese Tribunal fuese sometida a la aprobación de la Asamblea Legislativa.
- b) Designar a los Magistrados.
- c) Determinar que las reglas de funcionamiento, las atribuciones, los impedimentos y sanciones se llevaran a cabo de acuerdo con los artículos 100 y 101 constitucionales.
- d) Verificar que el Consejo de la Judicatura elaborara el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitiera al Jefe de Gobierno.

9.4. Estructura Orgánica

El nuevo Gobierno, a partir del 5 de diciembre de 1997, por falta de una Ley Orgánica propia, tuvo que establecerse en la estructura existente para el anterior Departamento del Distrito Federal.

Este hecho significó grandes dificultades y atrasos al nuevo Gobierno, porque careció de un marco jurídico propio para crear una estructura acorde con las necesidades; porque no contó con los elementos humanos suficientes, en los niveles altos, para dar continuidad a los proyectos; porque no fue posible eliminar las dependencias que ejercían las mismas funciones y; porque al interior de la administración no existía la tecnología que le hubiese permitido la eficiencia para el mejor desempeño.

Tampoco hubo una clara conciencia de los recursos humanos, materiales y financieros para el desarrollo de las actividades, ni del *status* que guardaban las instalaciones.

La estructura del Departamento estaba conformada por diez Secretarías básicas, la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna:

1. Secretaría de Gobierno;

2. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
3. Secretaría de Desarrollo Económico;
4. Secretaría de Turismo;
5. Secretaría del Medio Ambiente;
6. Secretaría de Obras y Servicios;
7. Secretaría de Desarrollo y Educación, al interior de la cual existía una Dirección General de Salud;
8. Secretaría de Finanzas;
9. Secretaría de Transportes y Vialidad;
10. Secretaría de Seguridad Pública;
11. Oficialía Mayor;
12. Contraloría del Distrito Federal;

Esta estructura detentaba dependencias que realizaban las mismas actividades, como era el caso de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial –dependiente de la Secretaría de Finanzas- y la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario–dependiente de la Oficialía Mayor- donde se realizaban los avalúos y el control inmobiliario.

El nuevo Gobierno, durante su primer año agregó un gran número de dependencias sin eliminar ninguna de las existentes, repitiendo más las funciones y aumentando la nómina del gobierno, como sucedió con la creación del organismo desconcentrado denominado Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal, que realizaba las mismas actividades de los dos organismos señalados en el párrafo anterior.

Así mismo, este Gobierno tuvo un gabinete inestable, en el tiempo de desempeño se presentaron constantes cambios de dirigentes, se careció de manuales de procedimientos y se hizo evidente el desconocimiento de los proyectos y programas en curso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal hasta el 29 de diciembre de 1998. La Ley Orgánica fue el ordenamiento que desarrolló con mayor amplitud los aspectos de estos órganos de gobierno, así como los medios para descentralizar y desconcentrar la administración de la ciudad.

En ella se establecieron las disposiciones para la organización de la entidad, declarando que su administración pública sería centralizada, desconcentrada y descentralizada conforme a lo dispuesto en la Constitución General.

La primera estaría conformada por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y los organismos desconcentrados que para el buen funcionamiento de las actividades, fuesen creados por el Jefe de Gobierno “los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine”²⁵. Esta estructura quedó conformada por las mismas secretarías existentes, cambiando de denominación la Secretaría de Desarrollo y Educación por Desarrollo Social; surgiendo la Secretaría de Salud y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, cuyo titular es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno y depende directamente de éste. Los requisitos para ser Consejero son los mismos que en el Estatuto de Gobierno se señalan para el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

La Procuraduría Social quedó establecida como organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobierno.

Las atribuciones generales principales de las Secretarías se concretan en: acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos; someter a su aprobación leyes, reglamentos y decretos respecto de los asuntos de su competencia; planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito y comparecer ante la Asamblea Legislativa en los casos previstos por el Estatuto de Gobierno y la legislación.

Los titulares de estas dependencias, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilian por Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como

²⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Distrito Federal. Artículo 2. 1998. [02-XII-1998]. <http://www.ddf.gob.mx>

por los demás servidores públicos que se establecen en el Reglamento Interior y en los manuales administrativos.

La estructura correspondiente a los organismos desconcentrados no se indicó.

La segunda se integró con los órganos político-administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en acciones de gobierno, ubicados en las demarcaciones y dependientes de la Jefatura de Gobierno.

En el artículo 3o., de esta Ley se determinó que la administración pública desconcentrada estaba conformada por los “órganos político-administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno”²⁶. Esto es importante porque la Ley Orgánica no hace ninguna diferenciación entre los órganos administrativos desconcentrados y las delegaciones, como la hace el Estatuto²⁷; y, en este caso, tampoco indica que estas últimas tengan autonomía alguna.

Así mismo, al especificarse lo que se entenderá por cada término, ocurre un error que indiscutiblemente es ocasionado por la equívoca clasificación de la administración pública realizada al principio de la Ley: se determina que la administración pública desconcentrada forma parte de la administración pública centralizada y de la administración pública desconcertada.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno...

y

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

I. Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;

II. Administración pública desconcentrada. Los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente

²⁶ *Idem. op.cit.*, “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”.

²⁷ *op.cit.*, “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”. 1998. Artículos 91 y 101.

denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine....²⁸

Por considerarse que existen contradicciones en esta ley, se analizó aparte la estructura de estos órganos político-administrativos.

La Administración Pública Paraestatal quedó compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. La estructura de los organismos descentralizados no se especificó ya que son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.

Conforme lo señala esta Ley, el Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Sus facultades las puede delegar a los servidores públicos subalternos, mediante acuerdos que deberán ser publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

Se establece que el Jefe de Gobierno puede elaborar proyectos de reglamentos sobre las leyes que expide el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, pero deben ser sometidas a la consideración del Presidente de la República.

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno, para su validez y observancia deberán ser refrendados por el Secretario o Secretarios –si es el caso-correspondientes.

Todas las actividades y atribuciones señaladas en la Ley Orgánica se encuentran reglamentadas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Este instrumento, normalmente emerge entre tres y seis meses después de ser decretada la Ley Orgánica.

²⁸ *Idem.*, Artículos 2o. y 3o.

Para realizar las adecuaciones necesarias para el funcionamiento del nuevo Gobierno, la Ley Orgánica fue modificada en diciembre de ese mismo año, en junio del año siguiente y en abril del siguiente.

9.5. Situación de las Demarcaciones de 1997-1999

Los órganos político-administrativos ubicados en áreas territoriales que dividen al Distrito Federal fueron denominados Demarcaciones o Delegaciones. Aunque ambos términos son conjuntados en una sola nominación: Delegaciones.

Las Delegaciones son la división geográfica del Distrito Federal y parte de su administración pública. Sus límites se encuentran señalados en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal de 1999.

Las Delegaciones cuentan con diferente territorio y población por lo que existe una amplia gama de situaciones, condiciones y problemas que han permitido a cada una tener una naturaleza propia y diferenciada, caracterizándolas como unidades políticas, económicas y sociales individuales.

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno determinó que el gobierno avanzaría hacia la descentralización de la toma de decisiones que facilitase a las Delegaciones la resolución de los problemas. La propuesta del Jefe de Gobierno en este Programa pretendía un proceso de municipalización de las Delegaciones a través de la transferencia de ámbitos de decisión y acción, por parte de la administración central, iniciando por los servicios públicos. En impulso a este proceso, el Gobierno del Distrito Federal promovería la instalación de los espacios de planeación participativa, que podrían constituirse en los cabildos cuando así fuera posible²⁹.

Por decreto constitucional y estatutario, la conformación de las Delegaciones sería analizada por una Comisión creada *exprofeso* con el fin de redistribuir al territorio y a la población, eliminando o creando tantas divisiones

²⁹ *op.cit.*, "Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000". p. 14.

políticas como fuera necesario. Esta Comisión constituiría un comité de trabajo, y sería integrada por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y por una Comisión de Diputados de la Asamblea del Distrito Federal.

Para la realización de ese trabajo la Comisión consideraría, además de los elementos que internamente se acordasen: la población del lugar; la configuración geográfica; la identidad cultural de los habitantes; los factores históricos; las condiciones socioeconómicas; la infraestructura y equipamiento urbano; el número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las delegaciones; las directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias; la previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales Delegacionales; y el presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad³⁰.

Vale señalar que a pesar de la insistencia del Gobierno para promover la participación ciudadana y de ser uno de los elementos que integran la democracia, en estas propuestas no se consideró importante ni la opinión ni la participación de la ciudadanía.

Por otra parte, en la Reforma de 1996 la situación, funcionamiento y conformación de las Delegaciones no quedaron claramente establecidos. Su carácter era de apoyo a las actividades del gobierno capitalino y meramente operacional.

Esta situación prevaleció, ya que en el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de 1998 y su Reglamento Interno de 1999, las Delegaciones quedaron integradas como órganos desconcentrados con autonomía funcional, es decir, la autonomía parcial que se otorga a un órgano para mejorar su funcionamiento; empero, quedaron supeditadas al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste asignara³¹.

³⁰ *Vid., op.cit.*, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". (20 de julio de 1994).

³¹ *Vid., op. cit.*, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". 1998. Capítulo II. De las demarcaciones territoriales y de los Órganos Político-Administrativos.

Las Delegaciones, por tanto, permanecieron como meros instrumentos operacionales de la Administración Pública del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 122 constitucional, en 1997 los Jefes Delegacionales fueron nombrados de manera indirecta por el Jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa, siguiendo las mismas acciones que se realizan para la ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal³². Se estableció constitucionalmente que por esta única ocasión los titulares Delegacionales durarían en el encargo tres años.

Así mismo, en el Estatuto de Gobierno se estableció que el titular de cada Delegación debía cumplir con los requisitos de tener una residencia mínima de dos años en el Distrito Federal, ser mayor de 30 años y no tener antecedentes penales. Estos servidores públicos serían nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de Representantes y por esta ocasión el período de gobierno sería de tres años.

Los titulares de cada Delegación se auxilian, para el despacho de los asuntos de su competencia, de Subdelegados, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establece el Reglamento Interior.

De acuerdo con el Reglamento Interior la estructura básica de las Delegaciones quedó conformada por:

- a) Subdelegación de Jurídica y de Gobierno
- b) Subdelegación de Obras y Desarrollo Urbano
- c) Subdelegación Administrativa
- d) Subdelegación de Servicios Urbanos
- e) Subdelegación de Desarrollo Social

Las atribuciones más importantes que a todas correspondían eran: la expedición de copias, certificaciones y constancias de los archivos; la programación, organización dirección, coordinación, evaluación y supervisión del

³² Vid., *Idem.*, Artículos 79 y 80.

desempeño de las labores; la elaboración del presupuesto operativo; la proporción de cambios al Programa Delegacional y a sus propios programas y la formulación de planes y programas de trabajo.

Y aunque el Reglamento Interior establecía una estructura, en la práctica la estructura administrativa era característica de los problemas propios en cada Delegación, por lo que si existía un organigrama preestablecido para su funcionamiento, éste estaba rebasado. En todas las Delegaciones existía un aparato gubernamental diferenciado acorde con las propias necesidades, mismas que abarcaban desde la distribución del agua, la recolección de los desechos, la contaminación ambiental hasta la administración territorial y de vivienda, la invasión de las reservas naturales, la seguridad y los servicios de salud y educación.

Las Delegaciones empezaron a ser punto de interés político y estratégico, porque a través de ellas se podía legislar para la ciudadanía y lograr un mayor apoyo político. Así, la participación social representada por medio del referéndum y del plebiscito es suplida por la cultura de la participación política, es decir, el ciudadano como miembro de la sociedad con capacidad influir en la toma de decisiones gubernamentales.

La cultura política participativa, en la que los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como opera. En ella, consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas.³³

La cultura política que se empezó a fomentar permitió la creación de los Comités Vecinales.

9.5.1. Los Comités Vecinales

Después de la elección del primer Jefe de Gobierno en 1997, la Asamblea Legislativa se abocó a analizar y expedir una nueva Ley de Participación

³³ Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México. IFE. 1995. p. 21.

Ciudadana y con ella la institución de los Comités Vecinales, como una de las principales herramientas para enfrentar el problema de la escasa participación de la ciudadanía en el gobierno.

La idea fue que la Ley de Participación Ciudadana estableciera una nueva cultura en la sociedad con miras a la resolución de los problemas colectivos, al fortalecimiento de la organización comunitaria, así como a la construcción democrática desde abajo.³⁴

Se explicó que esta ley buscaría promover los espacios de participación, la decisión de los ciudadanos, la comunicación entre gobierno y sociedad, así como la información y la descentralización del gobierno.

La Ley de Participación Ciudadana fue aprobada por la Asamblea en 1998. Esta Ley tenía dos funciones primordiales:

A) Señalar los instrumentos de participación ciudadana:

1. Plebiscito, designado como la consulta hecha por el Jefe del Gobierno a los electores para aprobación o rechazo de ciertas iniciativas o actos;
2. El referéndum, descrito como un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía aprueba o rechaza una decisión de la Asamblea Legislativa referida a leyes;
3. La iniciativa popular definida como el instrumento que sirve a la ciudadanía para presentar proyectos referidos a leyes ante la Asamblea Legislativa;
4. La consulta vecinal, vista como la emisión de opiniones para la resolución de problemas;
5. Colaboración vecinal en donde la cooperación económica, laboral o material son básicas para la ejecución de una obra o prestación de un servicio en su ámbito de competencia y;
6. Las unidades de quejas y consultas, entre otras.

³⁴ *op. cit.*, Alejandro, Ma. de Jesús. "Participación de los gobiernos locales".

La Ley de Participación Ciudadana señaló que para que un plebiscito y/o un referéndum se llevara a cabo y tuviera impacto, era requisito que el 1% del electorado global del Distrito Federal lo solicitase³⁵.

B) La creación de los órganos de representación ciudadana, esto es, los Comités Vecinales, cuyo principal cometido era ser órganos de representación ciudadana que relacionan a los habitantes del área con los órganos político-administrativos. Los miembros de estas instituciones tienen una serie de obligaciones definidas en la Ley y no cuentan con un salario.

Los Comités Vecinales conforme a la Ley son organizaciones territoriales básicas. Cada Comité Vecinal agrupa a 5,000 personas aproximadamente. Se adoptó un Comité Vecinal por cada unidad territorial definida por el IFE como zona para elecciones. Así, existen 1,352 Unidades Territoriales del IFE y, por tanto, debía existir el mismo número de Comités Vecinales³⁶.

De acuerdo con Ziccardi³⁷, se constituyeron 1,200 comités en las 16 delegaciones y, en comicios extraordinarios posteriores (mal publicitados) se conformaron otros 152, con lo cual se cubrieron las 1,352 Unidades Territoriales del Distrito Federal.

Los Comités Vecinales se ubicaron en las Delegaciones para facilitar el gobierno de los delegados.

De acuerdo con esta Ley y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los órganos de representación vecinal con sus funciones de carácter vinculatorio se integrarían por elecciones, las cuales estarían a cargo de la autoridad local, esto es, del Instituto Electoral del Distrito Federal.

³⁵ "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal". GDF: Distrito Federal; 1999. Artículo 14. Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral...

Artículo 27.- Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum: [...] el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral..."

³⁶ *Vid.*, INEGI. *Estadísticas*. México. INEGI. 1995.

³⁷ *op.cit.*, Ziccardi, Alicia. "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el D.F". p. 51.

Las elecciones para el establecimiento por primera vez, de Comités Vecinales, se llevaron a cabo el 6 de junio de 1999.

El resultado no fue muy alentador por el alto abstencionismo que se suscitó y las numerosas denuncias de fraude que se presentaron. El abstencionismo fue calculado por los partidos políticos en un 90%³⁸.

Aunque hay Delegaciones donde los Comités Vecinales están realizando supervisiones, evaluaciones y gestiones para satisfacer la demanda ciudadana del área (un ejemplo se presenta en algunos Comités de Iztapalapa), en general, esta forma de organización no salió triunfante.

En cuanto a las formas de participación ciudadana institucionalizada sólo se puede decir que no se han reglamentado ni publicitado para el conocimiento ciudadano y, por lo tanto, la ciudadanía no las practica.

9.6. El gobierno interino 1999

En 1999 el Jefe de Gobierno capitalino presentó la renuncia al Gobierno del Distrito Federal para integrarse a las campañas para elecciones presidenciales del año 2000.

El Gobierno Interino fue delegado a la encargada de la Secretaria de Gobierno, de acuerdo con lo indicado en el Estatuto de Gobierno.

Artículo 62.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá solicitar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal licencia para separarse del cargo por un período hasta de ciento veinte días naturales, en cuyo caso el Secretario de Gobierno en funciones quedará encargado del despacho.....

En los pocos meses de Gobierno Interino -de diciembre de 1999 a julio 2000- la política social fue la más importante. De acuerdo con la Jefa de Gobierno, centrada en la construcción de ciudadanos que ejercieran plenamente

³⁸ Alejandro, Ma. de Jesús. "Elecciones vecinales". *Revista de la Asamblea Legislativa*. México. No. 22. Vol. 2. julio. 1999. [02-III-2001]. <http://www.asambleadf.gob.mx/princip/temas/tema08.htm>

sus derechos, esta política tendió sólo a detener por un lapso de tiempo los problemas.

Detuvimos esa curva ascendente de mayor inseguridad, de deterioro de la infraestructura física, del deterioro de servicios y el deterioro del tejido social y empezamos a revertir esta tendencia, le dimos la vuelta a la tuerca, para iniciar un proceso de recuperación.³⁹

Este Gobierno buscó que el Distrito Federal fuera incluido en el reparto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, rubro específico del presupuesto dedicado a la distribución de los recursos económicos para combatir a la pobreza en los municipios conocido como el Ramo 33.⁴⁰

Para hacer efectiva la demanda, siendo que no es parte de sus competencias, la Jefa de Gobierno expuso la iniciativa al Congreso de la Unión. Este órgano, después de realizar el análisis correspondiente respondió negativamente a la petición, por lo que la Jefa de Gobierno capitalino presentó una controversia constitucional⁴¹ en la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴² para que fuera tomado en cuenta el Distrito Federal en la distribución de esos fondos.

La Suprema Corte, después de analizar la situación, finalmente determinó que no correspondía al Distrito Federal esta partida presupuestal y por tanto negó la solicitud.

³⁹ Flores, José Luis. México. *El Universal*. 25 de noviembre de 2000. p.16. "Palabras de la Jefa de Gobierno".

⁴⁰ En 1999 el entonces Jefe de Gobierno presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y, debido a que en la aprobación del presupuesto para el año 2000 la Cámara de Diputados el Distrito Federal no fue incluido en estos fondos federales, la Jefa de Gobierno interina promovió nuevamente el mismo recurso.

⁴¹ *Supra.*, Las controversias son analizadas en el apartado correspondiente a Los conflictos y los medios de defensa constitucionales.

⁴² Los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinaron no ir al fondo del asunto sobre las controversias 5/99 y 11/2000 presentadas por los exjefes del gobierno capitalino. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobreesayó las dos Controversias Constitucionales presentadas por Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles durante su gestión como jefes de gobierno del Distrito Federal, en relación con la exclusión del Ramo 33 (combate contra la pobreza)". *Vid.*, Medellín, Jorge Alejandro. "Las controversias del GDF, sin efecto". México. *El Universal*. 02 de febrero de 2001.

Este gobierno no realizó cambios sustantivos en la legislación. Sin embargo, la Jefa de Gobierno interina logró hacer frente a los problemas inmediatos y darles solución.

De julio a diciembre de 2000, mes de toma de posesión del nuevo gobierno, las actividades se centraron en informar al gobierno entrante las acciones que se estaban realizando, con la idea de lograr una continuidad.

...Nosotros creamos toda la infraestructura a partir de la que él [el Jefe de Gobierno entrante en el año 2000] va a operar, programas de un impacto masivo, que creo es a lo que va. Si no hubiéramos generado estos modelos, él no tendría la base para poder masificar los programas.⁴³

El primer gobierno de la ciudad fue importante por haber sido la primera vez, después de setenta años que el pueblo capitalino, haciendo uso de sus derechos políticos renovados, eligió a su Jefe de Gobierno.

También es importante señalar que por primera vez el partido en el poder perdió credibilidad en esta entidad, la cual otorgó su voto de confianza a un partido opositor, al Partido de la Revolución Democrática.

Este gobierno tuvo poco tiempo para realizar acciones de peso, sin embargo, realizó algunos cambios de podrían señalarse de significancia social y política:

a) Para conocimiento de la sociedad, la legislación se actualizó y se promovió. Hubo un cambio en la cultura política de esta entidad.

b) Se logró el desasolve de gran parte de las coladeras de la capital, con lo cual las inundaciones anuales, producto de las intensas lluvias, disminuyeron a más del 50%.

c) Se alcanzó un grado de limpieza citadina bastante alto.

⁴³ *op.cit.*, Flores, José Luis.

d) Fue un gobierno estable, donde las relaciones con los poderes federales se llevaron de buena lid; excepto en la petición que se hizo para que al Distrito Federal se le incluyera en los fondos para el combate a la pobreza, en la que se presentaron dos controversias constitucionales.

e) Se logró una buena coordinación metropolitana, aunque con grandes dificultades dado el crecimiento continuo de la zona metropolitana. Cabe señalar que los convenios entre el Distrito Federal y los municipios estatales son simbólicos más que prácticos, ya que son áreas de conflicto en la medida en que los municipios son autónomos.

Por otro lado, el gobierno electo y el interino no lograron cumplir las promesas hechas y completar el Programa General de Desarrollo, manteniendo muchos de los vicios y problemas existentes con anterioridad.

Existió una incontrolable inestabilidad administrativa, no sólo por los continuos cambios de personal, sino por la falta de intercomunicación y adecuación de los problemas.

La inseguridad y la corrupción crecieron. El gobierno no pudo controlar la violencia, los robos y los raptos, los asesinatos; tampoco pudo evitar que la corrupción siguiera arraigada, sobre todo en algunas dependencias que ofrecen ciertos servicios.

El problema del ambulante, mayoritariamente existente en el centro de la ciudad, no pudo ser controlado y, de igual manera, creció.

El gran conflicto de la Universidad Nacional Autónoma de México, conflicto estudiantil que duró un año, no pudo ser controlado por las autoridades ciudadanas –grupos policíacos y de negociación-, provocando gran descontento a la ciudadanía con las marchas y mítines realizados que ocasionaban el caos vial. Los brotes de violencia que surgieron en varias ocasiones pusieron en riesgo a las personas de la zona.

Los problemas de contaminación y vialidad mantuvieron su vigencia sin control.

En general, el Distrito Federal mantuvo su problemática jurídico política y administrativa, la cual no pudo ser modificada. La nueva Reforma Política que pretendía cambiar la situación del Distrito Federal hacia un Estado 32 no se llevó a cabo.

La situación de las Delegaciones continuó inestable; las limitaciones al gobierno local por parte de los poderes federales no fueron modificadas; la estructura administrativo-gubernamental no se adecuó al nuevo gobierno; los Comités Vecinales no tuvieron éxito y la forma de gobierno federal centralista fue adoptada.

La actuación del primer Gobierno del Distrito Federal fuera de los méritos de ser electo por primera vez desde 1928 y de haber sido ocupado por un partido de oposición con la aceptación del gobierno federal, no cambió la situación existente en la capital, sólo continuó con las virtudes y los vicios del centralismo.

En el año 2000 se realizaron elecciones federales y locales.

X. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL PERÍODO 2000-2002

Las elecciones del año 2000 fueron muy importantes porque en ellas se realizaron elecciones para Ejecutivo Federal, para el Ejecutivo del Distrito Federal, para el Congreso de la Unión, para la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales.

Dando muestras de descontento contra el partido hegemónico que había gobernado al país, la ciudadanía capitalina eligió para ocupar la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal al mismo partido de oposición que estuvo en el gobierno anterior y, la ciudadanía del país eligió como titular del Ejecutivo federal al otro partido primario de oposición, ambos con una duración en el cargo de seis años, conforme la señala la Constitución General. Las Jefaturas Delegacionales fueron ocupadas por estos dos partidos con duración de tres años.

En el período que comprende el primer tercio del nuevo gobierno del Distrito Federal no ha habido muestras importantes de cambio o mejora, pero se ha demostrado un abuso de poder ante los constantes conflictos y controversias con el gobierno federal.

Por su parte, la Asamblea Legislativa se ha dado a la tarea de revisar la legislación penal que ahora le fue atribuida conforme lo señaló la Constitución General y continúa pugnando por convertir al Distrito Federal en un nuevo Estado.

10.1 La situación política y las elecciones

La correlación de fuerzas después 1997 colocó al Distrito Federal y al país en una situación diferente a la que había prevalecido. A partir de este momento los tres partidos políticos principales empezaron a dividirse las gubernaturas de los estados y comenzó a darse una mayor participación política de la ciudadanía.

El nuevo escenario facilitó el proceso de aceleración hacia la transición democrática y hacia la pluralidad.

Los partidos políticos analizaron las posibilidades de adoptar posiciones cooperativas en la construcción de coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados, con el fin de evitar la parálisis de gobierno. En la Cámara de Senadores también se hicieron necesarias las coaliciones para alcanzar dos tercios de votos de sus miembros para aprobar ciertos nombramientos presidenciales.

En el período de 1997 a 2000 la relación del Ejecutivo federal con su partido –el partido hegemónico- se modificó. El presidente cedió su capacidad de elegir a su sucesor y decidió que la elección se haría conforme a los mecanismos institucionales establecidos, esto es, elecciones directas y libres.

En el período de elecciones presidenciales, estas coaliciones nuevamente resurgieron, con dos finalidades: una) fortalecer a los tres partidos políticos principales y dos) mantener el registro y la posibilidad de escaños en el Congreso de la Unión y en la Asamblea Legislativa para los partidos minoritarios.

Durante los primeros meses del año 2000 se dispusieron los mecanismos para las elecciones para Presidente de la República, 500 diputados para el Congreso de la Unión (300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional) y 128 senadores (64 de mayoría, 32 de primera minoría y 32 por lista nacional), Jefe de Gobierno capitalino, 66 diputados para la Asamblea Legislativa (40 electos según el principio de votación mayoritaria y 26 conforme al principio de representación proporcional) y Jefes Delegacionales.

En esta entidad, la atención se centró en los candidatos para ocupar el Ejecutivo federal y el Ejecutivo local.

Las campañas y los debates fueron intensos y, como algo inusual en el país, los partidos minoritarios se aliaron con los grandes lo que representó un avance democrático. Al Partido de la Revolución Democrática se anexaron el

Partido del Trabajo, el Partido de la Sociedad Nacionalista, el Partido Alianza Social y Convergencia Democrática constituyendo la Alianza por la Ciudad de México; al Partido Acción Nacional se anexo el Partido Verde Ecologista de México conformando la Alianza para el Cambio. Los Partidos Revolucionario Institucional; Democracia Social, Auténtico de la Revolución Mexicana y Centro Democrático compitieron de manera independiente.

Cada uno de los candidatos a la Jefatura de Gobierno realizó una oferta política que tenía como fundamento la participación ciudadana y la aplicación de la ley, sin embargo, en los debates hubo poco análisis de la realidad capitalina y la mayoría de las propuestas careció de contenidos concretos, quedando en generalidades. Cabe señalar que algunas de las propuestas fueron en el mismo sentido, por lo que la innovación también se encontró ausente.

La oferta política del candidato de la Alianza por el Cambio tuvo como ejes seis programas fundamentales, que pretendían responder a las demandas de la ciudadanía en materia de seguridad pública, combate a la corrupción, desarrollo económico, servicios públicos, desarrollo humano y medio ambiente¹.

En materia de seguridad propuso llevar a cabo una reforma integral y estructural al sistema de seguridad pública, que atacase desde la raíz el problema de la corrupción, que mejorase, modernizara y profesionalizara a la policía.

En cuanto al marco jurídico del Distrito Federal, este candidato señaló la necesidad de tener una mayor participación ciudadana para lograr mejorar su conformación:

... deberán abrirse los cauces de participación ciudadana para perfeccionar los instrumentos de democracia semidirecta, y para aplicarlos también en las delegaciones y colonias de la ciudad.²

¹ Castañeda, Sergio. "Presenta Creel su Plan de Gobierno y su oferta en materia de cultura". *El Economista*. México. Jueves 29 de Junio de 2000. [09-XI-2001]. <http://www.deperiodistas.com/lideres/eco45.html>

² *La Jornada*. Palabras del candidato a la Jefatura de Gobierno de la Alianza por el Cambio: Santiago Creel en Debate. 13 de marzo de 2000. México. 2000. [16-III-2000]. <http://www.agora.net.mx/elecciones/debatejornada.html>

Así como dotar a la Asamblea Legislativa de todos los elementos que le permitieran convertirse en un congreso con facultades plenas.

En materia tributaria, propuso realizar una reforma fiscal integral que fortaleciera la capacidad recaudatoria del Distrito Federal mediante la ampliación de la base de contribuyentes, lo que permitiría mantener sin aumento los impuestos o incluso eliminar algunos, de tal manera que la equidad y la proporcionalidad prevalecieran.

Para combatir la corrupción en el Distrito Federal, la propuesta fue en el sentido de crear una entidad de fiscalización superior que tuviera como fin vigilar los ingresos, los egresos, la eficacia y eficiencia de los programas públicos de gobierno del Distrito Federal; así como ampliar las facultades de la Asamblea Legislativa para realizar investigaciones, recabar información y, en su caso, pudiera hacer comparecer a cualquier funcionario público.

La oferta política del candidato por la Alianza por la Ciudad de México sancionó 20 compromisos a seguir durante su gobierno, los cuales estuvieron centrados principalmente en el combate a la pobreza, a la corrupción y a la delincuencia, la reducción del gasto y del número de funcionarios y su sueldo, y el apoyo a los grupos de la tercera edad, jóvenes, mujeres y discapacitados³.

Este candidato expresó como propuesta para dar seguridad a todos los ciudadanos del Distrito Federal el realizar el combate a la impunidad.

Así mismo, para facilitar el gobierno, propuso un esquema basado en los Comités Vecinales:

... crear más de mil trescientas unidades de gobierno con representantes electos democráticamente por sus vecinos y con personalidad jurídica y presupuesto propios.⁴

³ *El Metro*. Distrito Federal. 28 de octubre de 1999.

⁴ *La Jornada*. Palabras del candidato a la Jefatura de Gobierno de la Alianza por la Ciudad de México: Andrés Manuel López Obrador en Debate. 13 de marzo de 2000. Palabras del candidato a la Jefatura de Gobierno de la Alianza por la Ciudad de México: Andrés Manuel López Obrador en Debate. 13 de marzo de 2000. México. 2000. [16-III-2000]. <http://www.agora.net.mx/elecciones/debatejornada.html>

Y, al igual que el anterior, propuso que la Asamblea Legislativa se convirtiera en un congreso con facultades plenas.

En materia de distribución de ingresos y tributaria propuso -sin gran definición- gobernar con eficiencia y austeridad, a través de la puesta en práctica de una reforma fiscal progresiva y crear una política fiscal diferente, diseñada para fomentar la justa distribución de la riqueza.

Para acabar con la corrupción, este candidato propuso rodearse de gente honesta, crear contralorías ciudadanas; que la Contraloría del Distrito Federal pasara a depender de la Asamblea Legislativa y que las cuentas del gobierno estuviesen en *Internet*, con el fin de facilitar un seguimiento de éstas por parte de la ciudadanía y así cumplir con la rendición de cuentas que demanda la democracia.

El candidato del Partido Revolucionario Institucional incluyó en su oferta política el abatimiento del desempleo, la construcción de vivienda, prioridad a la seguridad, eliminación total de la corrupción, creación de un órgano de fiscalización, impulso de la coordinación metropolitana⁵.

En materia de seguridad pública, este candidato propuso modificar el presupuesto para contar con los recursos necesarios que permitiesen enfrentar al crimen organizado con las más modernas tecnologías, eficientes programas de capacitación e instrumentos de control; establecer un sistema de inteligencia para identificar y desarticular las bandas de delincuentes y desterrar la corrupción de las corporaciones policiacas y de las instituciones de justicia.

En cuanto a la distribución de ingresos y tributaria, este candidato formuló la propuesta de crear programas de acción, sin señalar cuales o cómo funcionarían. Esto quedó señalado como: “aumentaremos la base gravable y no las tasas de los impuestos [..]; mejoraremos la administración tributaria, que hoy

⁵ Ramírez, Aida. . “Programas regionales y de largo plazo para el DF, plantea Silva Herzog”. *El Economista*. Jueves 29 de Junio de 2000. [26-VIII-2001]. <http://www.deperiodistas.com/lideres/eco45.html>

en día es muy deficiente [..]; con una política social sólida y con un gobierno promotor de la actividad económica, que afiance el crecimiento”⁶.

Para combatir la corrupción ofreció tomar las medidas necesarias para lograr cero corrupción en los niveles de gobierno y, con el apoyo de la Asamblea Legislativa, proponer una reforma al artículo 122 de la Constitución, que facilitara la creación de un órgano de fiscalización plenamente autónomo, encargado de supervisar el gasto público.

Los resultados electorales favorecieron a la Alianza por la Ciudad de México con 39.7% de los votos, mientras que la Alianza por el Cambio obtuvo 33.8% y el candidato del Partido Revolucionario Institucional recibió 22%.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de las veintiséis diputaciones por representación proporcional la Alianza por el Cambio obtuvo la mayoría; sin embargo, dado que prevaleció la cláusula de gobernabilidad, la cual establece que deben ser partidos políticos únicos y no coaliciones y que al partido político que por sí solo obtenga la mayoría de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional, la asignación por esta mayoría fue para el PRI.

Aún así, la Asamblea Legislativa quedó conformada de la siguiente manera: el Partido de la Revolución Democrática, conservó 21 diputaciones; el Partido Acción Nacional obtuvo 24, el Partido Verde Ecologista de México obtuvo 10 y el Partido Revolucionario Institucional alcanzó 5. El resto se distribuyó entre los partidos minoritarios alcanzando 1 escaño cada uno.⁷

En las Delegaciones del Distrito Federal donde por primera vez se llevaron a cabo elecciones, la Alianza por la Ciudad de México obtuvo 10, mientras que Alianza por el Cambio ganó 6: Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza⁸.

⁶ op.cit., *La Jornada*. 13 de marzo de 2000. Palabras del candidato a la Jefatura de Gobierno del Partido Revolucionario Institucional: Jesús Silva Herzog en Debate.

⁷ op.cit., Presidencia de la República. “Reforma Política y Procesos Electorales en México”.

⁸ “México Hoy”. *Política: Elecciones*. México Hoy. México. Año 2. No. 5. Abril-julio.2000. [26-VIII-2001]. <http://www.consulmex.qc.ca/mexicohoy/MexicoHoy5/page7.html>

Las personas electas, en sus diferentes áreas, iniciaron las funciones preparatorias para la toma de gobierno que, de acuerdo a la Constitución General, sería el 5 de diciembre de 2000.

Por primera vez desde 1929, en estas elecciones ningún partido obtuvo la mayoría absoluta.

10.2. El inicio de la administración

El nuevo Gobierno capitalino inició sus actividades modificando la legislación local, ello con el fin de realizar los ajustes correspondientes y empezar el ejercicio de gobierno el 5 de diciembre de 2000, sobre una estructura propia que no adecuada, en virtud de la duplicidad de actividades existentes en las diferentes dependencias, la carente coordinación entre estas y la falta de otros organismos para otorgar atención a problemas específicos.

El 21 de agosto de 2000, el Jefe de Gobierno electo presentó el Plan de Gobierno, mismo que contenía las primeras 40 medidas que adoptaría durante su mandato. Estos puntos se encontraban divididos en los rubros de reforma política; eficiencia administrativa y cero corrupción; autoridad republicana; el derecho a la seguridad y a la protección civil; y por el bien de todos, primero los pobres.⁹

En estas medidas se encontraban ampliados los 20 compromisos anteriores, tendientes a la realización de procedimientos democráticos, a la conversión de los Comités Vecinales en verdaderos gobiernos vecinales y, como algo novedoso y a la vez riesgoso, se indicaba que el Jefe de Gobierno se sometería al principio de revocación de mandato, es decir, cada dos años se haría una consulta a los ciudadanos para determinar si continuaba en funciones el Jefe de Gobierno electo.

Cabe señalar que tanto en el discurso político, como en los primeros 20 puntos de la propuesta política y en este Plan de Gobierno se observa una falta

⁹ *El Metro*. Distrito Federal. 21 de agosto de 2000.

de definición sobre la pobreza y la forma de atacarla. La política social desatada tendió a incrementar el presupuesto destinado a educación, salud y vivienda, cuando lo que debería haberse definido en primera instancia era la forma de enfrentar las causas de la pobreza: desempleo y la pérdida del poder adquisitivo de los asalariados.

Las soluciones propuestas en el Plan de Gobierno en el rubro “Por el bien de todos, primero los pobres” que contabilizaban un total de 17 de los 40 puntos, no atacaban las causas de la pobreza, sino que fueron enfocadas hacia los adultos mayores de edad, los discapacitados, los jóvenes con problemas de adicciones y la población en general para resolver problemas concretos y mejorar la calidad de los servicios.

Así mismo, en este Plan se incluyó la Reforma Política, cuyo principal propósito fue promover un acuerdo con todas las organizaciones ciudadanas, sociales y políticas para la promulgación de la primera Constitución Política del Distrito Federal.

Como consecuencia de la pluralidad en el Distrito Federal, es decir, que el Ejecutivo federal estuviera presidido por una persona de otro de los partidos políticos opositores –Alianza por el Cambio-, se empezó a hacer evidente una política coexistencial entre el gobierno federal y el local de constantes desacuerdos con la legislación existente y con las acciones de gobierno.

10.2.1. Las acciones emprendidas por el Jefe de Gobierno

El Jefe de Gobierno, argumentando hacer uso de una de las competencias constitucionales que lo autorizaban a emitir bandos, acuerdos y reglamentos¹⁰, y de manera autoritaria y unilateral, durante el primer mes emitió 16 bandos, con los cuales pretendió regular varios procesos administrativos.

¹⁰ *op.cit.*, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. El Artículo 115 fracción II, expresa la facultad que tienen los ayuntamientos de emitir los bandos, entendiéndose éstos como una disposición administrativa de policía y buen gobierno cuyo objeto es atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes en materia de educación, salud y asistencia social; distribución de alimentos; mercados y rastros; agua y drenaje y seguridad pública, entre otros. Por tanto la emisión de bandos no es facultad del Distrito Federal.

BANDO INFORMATIVO NÚMERO...

En mi carácter de Jefe del Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en las facultades que me confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno, a los habitantes del Distrito Federal HAGO SABER:...¹¹

Sin embargo cabe señalar que en el artículo 122 constitucional referido al Distrito Federal, esta facultad no se encuentra expresa, ya que corresponde únicamente a los Municipios. A partir de entonces, empezaron las violaciones y la ilegalidad.

Para finalizar el año, emitió siete bandos más. De la misma manera ni en el Estatuto de Gobierno ni en ninguna de las leyes del Distrito Federal se expresa esta competencia, sin embargo, la ciudadanía, la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión los aceptaron. En los últimos bandos la leyenda expresa:

BANDO INFORMATIVO NUMERO ...

En mi carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en las facultades que me confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la Ley de Seguridad Pública, el Reglamento de la Policía Preventiva y el Reglamento de Tránsito, a los habitantes del Distrito Federal HAGO SABER:...¹²

Así mismo, en los tres primeros meses, el Jefe de Gobierno estableció, nuevamente de manera unilateral y sin previa consulta al legislativo local, siete acuerdos¹³, tendientes a otorgar a la población determinados servicios. En cada acuerdo los considerandos van relacionados con el tema del acuerdo que se trata. A manera de ejemplo:

ACUERDO DEL JEFE DE GOBIERNO PARA LA VIGILANCIA CIUDADANA DENTRO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

¹¹ *Vid.*, Página del Gobierno del Distrito Federal. [25-IV-2002]. www.df.gob.mx

¹² *Idem.*

¹³ Los acuerdos tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. *Vid., op.cit.*, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios".

CONSIDERANDOS:

Que la ciudadanía tiene el derecho a la rendición de cuentas, a estar bien informada y a la vigilancia de los recursos públicos.

Que la vigilancia ciudadana es un contrapeso necesario para que el gobierno haga las cosas bien y de manera honesta.

Que es indispensable acabar con la impunidad y seguir avanzando hacia la meta de cero corrupción en el gobierno de la Ciudad.

Por estas y otras consideraciones se toma el siguiente:

ACUERDO:...¹⁴

De esta manera el titular del Ejecutivo local creó disposiciones argumentadas en la atención de las necesidades sociales, pero que más bien se adecuaron a las pretensiones propias de modificar el aparato administrativo, asumiendo de manera equívoca y autoritaria las tareas de la Asamblea Legislativa y -se piensa- presuponiendo lentitud en las funciones de ésta.

Estas disposiciones dejaron abierta la posibilidad de un conflicto en la distribución de competencias entre los niveles de gobierno local, ya que el Ejecutivo local no estaba tomando en cuenta las funciones de la Asamblea Legislativa y estaba sustituyendo las iniciativas por bandos y acuerdos.

Por otro lado, en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal se realizó una reforma administrativa cuyo punto de partida, según se señaló en la toma de gobierno, sería la integración de cuatro Gabinetes denominados: de Gobierno y Seguridad Pública, de Desarrollo Sustentable, de Progreso con Justicia, de Administración y Finanzas, los cuales estarían integrados por representantes de las Secretarías de la Administración Pública Centralizada y coordinados por el titular de alguna de estas Secretarías integradoras.

De acuerdo con el artículo 12 de este documento, los Gabinetes tenían por objeto la planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de

¹⁴ *Vid., op.cit.*, Página del Gobierno del Distrito Federal.
Consultar listado completo de bandos y acuerdos en los anexos al final de esta tesis.

Desarrollo, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como los demás programas que derivasen de éste y los que estableciera el Jefe de Gobierno¹⁵.

Sin embargo, no se adujo la forma de integración, el tipo de asuntos a tratarse, ni el propósito de la conformación.

Fuera de estas modificaciones, la estructura central quedó conformada como estaba en el gobierno anterior. Al igual que en el gobierno de 1997, se eliminaron algunas dependencias para crear otras.

En cuanto a las Delegaciones, aunque éstas fueron sujetas a elección directa, fueron dominadas por el Ejecutivo local, lo que conflictuó la situación gubernamental de la entidad.

Después de un año de gobierno, fueron sometidas dos decisiones de gobierno en referéndum telefónico: la aplicación o rechazo del horario de verano en el Distrito Federal y el aumento de la tarifa del transporte colectivo Metro. El comportamiento social fue de desconocimiento y de apatía, el comportamiento administrativo fue de descontrol, y los resultados y la toma de decisiones estuvo a favor de la política pública que el ejecutivo local quería imponer. Esto fue denominado populismo¹⁶.

Las modificaciones gubernamentales locales no fueron de gran importancia, no así el conflicto que, durante el primer año de gobierno, se mantuvo constante entre el Ejecutivo local y el federal, conflicto provocado por el deseo de ambos órdenes de gobierno por controlar las situaciones, medir fuerzas y mantener el poder en el Distrito Federal.

¹⁵ "Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal". Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 224. 28 de diciembre del 2000.

¹⁶ En la consulta del horario de verano de acuerdo con la información periodística participaron 318,304 capitalinos del total de la población. De éstos, el 75% rechazó la aplicación del horario de verano. Alcántara, Liliana. México. "Votan contra el horario". *El Universal*. 26 de febrero 2001.

En la consulta para el aumento del transporte colectivo Metro participaron, de acuerdo con la información periodística, un total de 47 mil 835 personas que conforman el 1 por ciento de los usuarios del Metro. De éstos, 28 mil 78 votaron en favor del aumento y 19 mil 757 lo hicieron en contra. González, Rafael y Ella Grajeda. México. "Será de dos pesos tarifa del transporte". *El Universal*. 27 noviembre 2001. [27-XI-2001].

http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=37337&tabla=ciudad

A manera de ejemplo se puede hablar de los problemas por la creación de las preparatorias y la Universidad de la Ciudad de México, las dificultades para el establecimiento del Horario de Verano, las contrariedades para la sustitución del Secretario de Seguridad Pública y los obstáculos para el establecimiento del Seguro Único de Vehículos Automotores SUVA.

10.2.2. El desempeño de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa se abocó a revisar nuevamente la legislación y crear la necesaria. Así, en dos años de gobierno se habían creado 5 leyes nuevas y se habían revisado, adicionado y/o modificado 20¹⁷.

Entre las revisiones, cabe destacar la iniciativa que en la sesión celebrada a principios de noviembre del 2001, sesenta y dos diputados presentaron en la Asamblea Legislativa. Esta iniciativa pretendió reformar y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico del Distrito Federal¹⁸ y se centraba en lograr la verdadera autonomía para el Distrito Federal.¹⁹

En esta iniciativa se expuso la necesidad de considerar que el Distrito Federal como parte integrante de la Federación, como capital y asiento a los poderes de la Unión, debía estar sujeta a un régimen constitucional especial; por lo que se requerían instrumentos de gobierno interior que garantizaran la unidad, la congruencia y la continuidad territorial, así como un cambio en la organización jurídico, político, administrativa del Gobierno, que garantizase la eficacia y la eficiencia.

¹⁷ *Vid.*, op. cit., Asamblea Legislativa del Distrito Federal. "Leyes y Reglamentos".

¹⁸ "Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76, fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. ALDF. 2002. [12-IX-2002]. <http://www.asambleadf.gob.mx>

¹⁹ En este sentido, si el Distrito Federal es considerado una entidad federativa, entonces de acuerdo con Contreras Bustamante: "Una entidad federativa no es únicamente la división territorial de un sistema federal, sino que debe contar con poder y autonomía, es decir, con un orden jurídico propio". *Vid.*, op.cit., Contreras, Raúl. **La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectivas**. p.186.

Por ello, consideraron prudente que fuesen realizadas una serie de modificaciones constitucionales que otorgaran a esta entidad una mayor autonomía.

La reforma plantea autonomía para el gobierno local y la definición de competencias específicas para el gobierno federal....²⁰

Las modificaciones afectarían varios artículos constitucionales a saber:

El artículo 73 fracción VIII, para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tuviera la facultad para aprobar el endeudamiento público del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, y para revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo.

El artículo 76 fracción IX pretendía elevar el quórum de votación, exigido para la remoción del Jefe de Gobierno, a dos terceras partes de los miembros del Senado; asentar que esta facultad sólo corresponde al Senado y no a la Comisión Permanente; y someter esta facultad a una legislación reglamentaria que expedirá el Congreso de la Unión,

El artículo 89 fracción XIV, tiende a facultar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la concesión del indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común

Los artículos 108, 109, 110, 111 para instaurar un régimen de responsabilidades locales para servidores públicos del Distrito Federal. Los servidores públicos propensos a la procedencia penal por delitos del orden común se sujetarán a lo que dispongan el Estatuto Constitucional y las leyes aplicables.

El nuevo sistema de distribución de competencias que se plantea entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, permitirá que, conforme al texto que se propone del artículo 109, la Asamblea Legislativa expida una ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos²¹.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

El artículo 122, se vería afectado en su totalidad al realizarse las modificaciones anteriores, cambiando y adecuando todo lo que corresponde a las facultades de los poderes federales, y sentando las bases constitucionales para dotar al Distrito Federal de autonomía.

Todas las modificaciones a los artículos constitucionales mencionados y en concreto al artículo 122 proponen lograr la autonomía del Distrito Federal a través de:

1. Invertir el sistema de distribución de competencias entre los órganos legislativos federal y local de tal forma que ahora corresponda a la Asamblea legislativa en todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal. De aquí que el legislativo federal tuviese las facultades expresas y el órgano local las demás.
2. Facultar a la Asamblea Legislativa para aprobar y vigilar el endeudamiento público y emitir el Estatuto Constitucional. Este documento cambiará su contenido y será expedido por la Asamblea Legislativa, tomando en cuenta que este documento no puede imponer obligaciones o prohibiciones a los poderes federales. Para su expedición o reforma, deberá ser votado por las dos terceras partes del total de miembros de la Asamblea Legislativa.

El hecho de que el Estatuto sea emitido por la Asamblea Legislativa es de gran importancia, porque de ser aceptado por el Congreso de la Unión, sin importar la presencia de los poderes federales –en el texto constitucional– para ciertos hechos y disposiciones, el Distrito Federal automáticamente adquiere su autonomía.

3. Otorgar al Ejecutivo local la capacidad para nombrar al responsable de seguridad pública y al Procurador de Justicia. El Jefe de Gobierno nombra al servidor público con autorización del Presidente de la República que a su vez tendrá reservado el derecho de la remoción de este servidor público cuando así lo considere.
4. En cuanto a la posible remoción o ausencia absoluta del Jefe de Gobierno, se planteó que la Constitución contenga dos supuestos: si ocurre durante los

dos primeros años del período de gobierno, el Senado, en la primera (remoción) o la Asamblea Legislativa, en la segunda (ausencia absoluta), nombra el interino. Si ocurre transcurrido más tiempo, el mismo Senado – para la remoción- o la Asamblea Legislativa para la ausencia absoluta- se designa a un Jefe de Gobierno sustituto.

5. Someter al Jefe de Gobierno a un doble régimen de responsabilidad para que sea sujeto a juicio político.
6. El Distrito Federal tendrá las prohibiciones y limitaciones de los estados de la República, lo que le da un mayor acercamiento hacia ser una entidad de la Federación.

Como entidad federativa y, más aún como capital del país, el Distrito Federal deberá observar dichas limitaciones a su autonomía en materias como la celebración de alianzas o tratados con potencias extranjeras, acuñación de moneda, gravamen del tránsito de personas o cosas por su territorio y las demás que impone la Constitución²².

7. Crear un Consejo de Delegados Políticos cuyas funciones están directamente relacionadas con políticas territoriales y administrativas.

El objetivo esta reforma política fue lograr que los instrumentos jurídicos que particularizaban los conflictos –Constitución General y Estatuto de Gobierno- se entrelazaran para propiciar la mejor coexistencia política entre los poderes federales y locales.

Se abre un nuevo capítulo, donde se reconoce la "cohabitación" (*sic*) institucional, social y política de un gobierno local, autónomo en su régimen interno, con la sede de los poderes federales en la capital del país²³.

Esta Reforma Política fue aprobada por el Pleno del Cámara de Diputados el 11 de diciembre de 2001, y se encontraba en espera de una

²² *Ibid.*

²³ Romero, Gabriela. "De la Asamblea Legislativa su visto bueno a la reforma política del DF". Palabras de Armando Quintero Coordinador del PRD en la Asamblea Legislativa. *El Reforma*. Sección Ciudad de México. Sábado 10 noviembre. 2001. [18-I-2001]. <http://www.reforma.com>

respuesta también positiva por parte de la Cámara de Senadores, hasta julio de 2002.

Empero, si bien la reforma tiene avances significativos, también dejó cuestiones sin resolver:

1. Continúa la dualidad en materia de seguridad pública.
- 2.
3. Persiste la limitación de la soberanía local, con la remoción del Jefe de Gobierno por parte del Senado.
- 4.
5. El problema delegacional siguió presente, es decir, no se les consideró órganos desconcentrados y continuaron conservando la relación y la indeterminación de su autonomía frente a la Jefatura de Gobierno.
- 6.
7. Subsisten ámbitos de conflicto entre el poder federal y la legitimidad del poder local.

La Reforma Política caracterizó la existencia de una Federación mexicana compleja, que continuará teniendo problemas. De acuerdo con Emilio Pradilla se puede hablar de un Estado federal pleno y una capital federal sin autonomía plena. Se puede hablar de Congresos locales con plenas facultades y una Asamblea Legislativa restringida. Se puede hablar municipios libres con cabildo y delegaciones sin participación plural y con autonomía limitada.²⁴

La Reforma Política del Distrito Federal todavía está inconclusa.

Por otro lado, la Asamblea Legislativa realizó una iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual buscaba que el gobierno federal transfiera recursos económicos del Ramo 33 a la administración pública local. Esta iniciativa fue aprobada y enviada al Congreso para que en 2001 fueran otorgados estos recursos al Distrito Federal.

²⁴ Vid., Pradilla Cobos, Emilio. "Limitaciones de la reforma política". México. *La Jornada*. 1º. de diciembre. 2001. [29-III-2002]. <http://www.jornada.unam.mx/2001/dic01/011222/040a1cap.html>.

En la Ley de Coordinación Fiscal para el año 2001, el Distrito Federal fue incluido en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud de este Ramo, explicitándose en el capítulo quinto de esta Ley que esos recursos no podrán ser erogados con fines distintos a los que ahí se señalan.

10.3. Situación de las Demarcaciones en este período

La Constitución General, en las modificaciones de 1996, estableció que los Jefes Delegacionales, en el año 2000, serían electos por votación universal, directa y popular, denotando con ello que estos organismos pasarían a ser descentralizados.

Previo a las elecciones, y como se había establecido en ambos documentos jurídicos –Constitución General y Estatuto de Gobierno, debió realizarse un estudio de la división política. No obstante, este análisis no se hizo, por lo que la división política quedó como estaba, con la misma forma jurídico-político y administrativa.

Las elecciones fueron llevadas a cabo en un ambiente de tensión ocasionado por las disputas de los partidos políticos y sus candidatos.

En virtud de que el interés público se manifestó principalmente en las candidaturas de los Ejecutivos federal y local, los candidatos a ocupar las Jefaturas Delegacionales de cada partido, en mi opinión, fueron desconocidos para la mayor parte de la población, por lo que los votos que dieron el gane fueron votos en favor del partido político que proponía al candidato para el Ejecutivo –federal o local- más *ad hoc* con el pensamiento individual, más que en favor del candidato delegacional.

Los resultados de las votaciones realizadas dieron muestra de la pluralidad partidista en el ámbito local, pero también dejaron una entrever la falta de acuerdos y la competencia entre los partidos.

Como ya se había señalado, la Alianza por la Ciudad de México (encabezada por el Partido de la Revolución Democrática) obtuvo 10

Delegaciones, mientras que Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México) ganó en 6 Delegaciones²⁵.

La existencia de Jefes Delegacionales pertenecientes a diferentes partidos implicó la necesidad de llegar a acuerdos, principalmente de intercomunicación, entre Jefes Delegacionales y de éstos con el Jefe de Gobierno.

Los elementos básicos que moldearon las acciones y funcionamiento de las Delegaciones y el nuevo Gobierno se encontraban en la estructura distintiva y cambiante del gobierno local, en la dificultad para obtener la cooperación entre las unidades en un área política para el desarrollo, y en el problema de coordinación de esfuerzos de estas unidades independientes que operan en diferentes áreas políticas²⁶.

La descentralización de las Demarcaciones quedó incompleta, ya que faltaron una serie de lineamientos y normatividades que permitiesen impulsar el desarrollo. Además, la expedición de leyes continuó siendo de la administración central, misma que no abarca las especificidades de cada zona, sino que continúa siendo una legislación para la generalidad.

La misión de las Delegaciones, es decir, apoyar a la ciudadanía, otorgar servicios de calidad, agilizar trámites y propiciar la conciencia y la participación fue planteada a los nuevos dirigentes Delegacionales.

Para ello, el plan de trabajo del Jefe de Gobierno incluyó los principios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, mismos que debían ser las directrices de todas las acciones que se llevaran a cabo, tanto al interior de la organización, como hacia afuera de ella, en sus relaciones con otras organizaciones gubernamentales, públicas o privadas.

²⁵ *Op.cit.*, "Mexico Hoy. Política. Elecciones". Abril-julio 2001.

²⁶ *Vid.*, Scott, Richard y John Meyer. *La organización de los sectores sociales. Proposiciones y primeras evidencias* en POWELL, Walter y Paul DiMaggio (comp). **El nuevo institucionalismo en el análisis de las organizaciones**. México. FCE/UAEM/CNCPAP. 1999. *passim*.

El inicio de las funciones se realizó sobre la estructura existente en las Delegaciones.

Cada Delegación quedó estructurada según lo establecen la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y descrito en el apartado anterior; con la salvedad que las subdelegaciones pasaron a conformarse en Direcciones Generales.

Estas Direcciones podían fusionarse de acuerdo a las características propias de cada Órgano Político-Administrativo.

Así mismo, cada Jefe Delegacional podía contar con las Direcciones Generales específicas según las necesidades propias de cada área, para el ejercicio de las atribuciones que establecen la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y los demás ordenamientos jurídicos. Pero, su creación, dependería de la suficiencia presupuestal y de un dictamen previo expedido por la Oficialía Mayor del Distrito Federal.

A través de este argumento legalizado, el Jefe de Gobierno pretendió otorgar la flexibilidad necesaria para que las Delegaciones fueran capaces de adaptarse a las necesidades. No obstante, los recortes presupuestales y los programas de austeridad no otorgaron ninguna flexibilidad para que este punto del Reglamento Interno fuera viable.

Los cambios de estructura se establecieron unos meses después en un documento que incluyó los organigramas de cada uno de estos órganos y cuya aplicación sería a partir de febrero de 2001.²⁷ Esta estructura diferenciada implicaba diferencias en la cantidad de personal técnico-operativo que labora en ellas, en presupuesto, en recursos materiales y patrimoniales, por lo que su aplicación no fue factible.

²⁷ *Vid.*, "Estructura Orgánica Dictaminada". En esta materia había una contradicción. Se estableció el funcionamiento de la nueva estructura diferenciada a partir febrero 2001, pero no se modificó el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo que no se encuentran reglamentadas las funciones de las diversas Direcciones Generales establecidas en esta nueva estructura.

En el Acuerdo del Jefe de Gobierno sobre Autonomía (sic) a las Delegaciones del Distrito Federal emitido el 5 de febrero de 2001, quedó señalado que se descentralizaba parte del presupuesto central hacia las delegaciones.

El Presupuesto de Egresos del 2001 transfiere recursos de la administración central a las delegaciones, además de que el Congreso de la Unión aprobó, por unanimidad, la participación de las delegaciones políticas del Distrito Federal en los Fondos de Fortalecimiento Municipal (Fortamun)²⁸.

Esto significó que la Secretaría de Desarrollo Económico, descentralizaba hacia las Delegaciones las facultades que conservaba en materia de operación y administración de mercados. Lo mismo opera con los deportivos que estaban a cargo del Instituto del Deporte, la operación del programa para la prevención del delito y seguridad pública.

Se dispuso también que las Delegaciones junto con el DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia) generaran las bases para operar un sistema local de instancias infantiles, cuyo objetivo sería atender a la niñez de zonas con mayor marginalidad en cada delegación.

Así mismo, se señaló que con base en la Ley de Participación Ciudadana, se establecerían los lineamientos para la participación de los Comités Vecinales. Empero, las elecciones para nuevos dirigentes de estos Comités se encontraban aplazadas a dos años de gobierno.

Este acuerdo pretendió consolidar la autonomía funcional y reafirmar el compromiso de una Reforma Política Integral del Distrito Federal, aunque la realidad fue que nuevamente desconcentró pero no descentralizó.

A finales del año 2001, el Jefe de Gobierno solicitó a la Asamblea Legislativa iniciar los trabajos para la revisión de los límites territoriales de las 16

²⁸ "Acuerdo del Jefe de Gobierno sobre Autonomía a Delegaciones del Distrito Federal". GDF. México. 2001. 5 de febrero. [25-IV-2002].
<http://www.df.gob.mx>

delegaciones. Para tal objetivo se creó una Comisión de Trabajo integrada por nueve funcionarios y encabezada por el secretario de Gobierno²⁹.

Los trabajos de esta Comisión deberían tender a logro de equilibrio y mejor desarrollo de la sociedad, tomando en cuenta los elementos sociales, políticos, culturales, poblacionales: colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales en cada una de las delegaciones.

... la variación de la división territorial deberá perseguir:

- I. Un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad;
- II. Un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos;
- III. Mayor oportunidad y cobertura de los actos de autoridad;
- IV. Incremento de la eficacia gubernativa;
- V. Mayor participación social;
- VI. Otros resultados previsibles en beneficio de la población; y
- VII. Contribuir a la estabilidad financiera de la entidad³⁰.

El análisis no sólo deberá abordar la división territorial como tal, sino además, será necesario determinar una media en número de habitantes para alcanzar una buena representación; determinar las delegaciones que serán divididas y la forma en que ésta división será realizada; la forma en la cual se afectará al presupuesto y el costo de esta división; la creación de nuevos edificios sede de delación y la adquisición de recursos materiales, humanos, tecnológicos y financieros que este hecho conlleva; y finalmente, deberá considerarse la viabilidad de la política pública, las consecuencias, la implantación y la evaluación de su funcionamiento.

El análisis, a su vez debía comprender la posibilidad de descentralizar a estos órganos de gobierno, determinando las competencias y estableciendo el

²⁹ Participan también los titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; el subsecretario de Gobierno; los titulares de la Coordinación General de Programas Metropolitanos; la Dirección General de Regularización Territorial; la Dirección General de Desarrollo Urbano; la Dirección General de Administración Urbana; la subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, y la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y el Comercio. *Vid.*, OLAYO, Ricardo. "Pide López Obrador a la ALDF revisar límites de las delegaciones". México. Reforma. Sección Ciudad de México. Febrero 20. 2001. [26-II-2001] <http://www.reforma.com>

³⁰ *op. cit.*, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". Artículo 111. 14 octubre 1999.

tipo de descentralización que sería más funcional, para lo cual sería necesario crear la instancia de coordinación entre ellas y el gobierno central.

Hasta aquí se ha visto que el gobierno del Distrito Federal, electo en el año 2000, ha sido un gobierno conflictuado. Por una parte, el abuso del Ejecutivo local para realizar normatividad fuera de los lineamientos constitucionales y estatutarios y la permanencia del centralismo con miras a un autoritarismo que ya no aplica en el país y mucho menos en la entidad capitalina.

Por otro lado, la insistencia de lograr la autonomía como un nuevo Estado, que aunque fue aprobada por la Asamblea Legislativa y por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no así por el Senado, quien tiene la última palabra.

Finalmente, la descentralización que debió darse a las Delegaciones como órganos político-administrativos con representación electa directamente, se ha convertido en una desconcentración de ciertas facultades; así mismo la nueva delimitación de éstas continúa aplazándose.

Las constantes provocaciones al Ejecutivo federal y la falta de comunicación y respeto entre el Legislativo y Ejecutivo localeson han dado lugar a controversias y conflictos que mantienen a la sociedad en expectativa sobre los resultados.

XI. CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS

Como era de esperarse, la coexistencia de dos gobiernos –federal y local- de diferente partido político entraron en áreas de conflicto político, jurídico y administrativo. Es así que los dos gobiernos del Distrito Federal han presentado controversias a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a puntos de desacuerdo con el gobierno federal. Así mismo, la Asamblea Legislativa presentó una controversia contra el Ejecutivo local como una muestra de la existencia de los conflictos administrativos que puede causar una mala redacción de la legislación.

El máximo órgano jurídico federal ha realizado el análisis y emitido las sentencias correspondientes para la solución, aunque en algunos casos éstas no se han obedecido por parte de Ejecutivo local.

Habrá que recordar, como se señaló anteriormente que un conflicto nace del desacuerdo entre las partes involucradas -los órdenes y/o poderes- y que se soluciona con las normas respectivas, es decir, un desacuerdo político será arreglado con normas políticas, y así sucesivamente o mediante los recursos de defensa constitucionales.

Se ha señalado también que la reglamentación jurídica para el Distrito Federal iba a ser causante de conflictos, por la coexistencia de los poderes federales y los órganos locales y por la interferencia de los poderes federales en el gobierno local.

Estos, a la entrada de dos gobiernos totalmente diferentes e inexpertos - por una parte, el gobierno federal ocupado por uno de los partidos primarios de oposición y por otro, un gobierno local a cargo de otro de esos partidos de oposición-, no se dejaron esperar.

De primera instancia, como se señaló anteriormente. se presentaron, por el primer Gobierno del Distrito Federal en el lapso de 1997-2000, dos controversias constitucionales por la inclusión del Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios conocido como Ramo 33 presupuestal.

Posteriormente, durante los dos primeros años del segundo Gobierno del Distrito Federal se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación controversias constitucionales por invasión de las esferas de gobierno federal-local-federal y local-local, algunas de las cuales serán analizadas con mayor profundidad.

A finales del año 2000, el Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo interpuso una controversia de inconstitucionalidad contra el hecho de que la administración y manejo del Bosque de Chapultepec se encontrara a cargo del Gobierno del Distrito Federal y no en la Demarcación.

En marzo de 2001, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional por la aplicación del Horario de Verano, luego de que el Gobierno Federal había anunciado su permanencia y puesta en marcha.

En noviembre de ese mismo año el Jefe de Gobierno capitalino promovió una nueva controversia constitucional contra el Gobierno Federal, ahora por la decisión de construir en Texcoco el aeropuerto alterno de la Ciudad de México

En marzo de 2001 y en enero de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió sendos fallos, uno contra la Delegación de Cuajimalpa (un Juez Federal dictó la suspensión definitiva de la obra que el Gobierno del Distrito Federal llevaba a cabo) y otro contra la Delegación Iztapalapa (la resolución determinó que esta Delegación pagase 31 millones de pesos, como indemnización por la expropiación de un predio), resoluciones que a mediados de 2002 no habían sido acatadas por el Gobierno local.

En enero de 2002 entró en vigor la reforma al artículo 66 de la Ley de Transporte Local, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1999, con la cual se sancionaría con 20 días de salario mínimo a los automovilistas que no poseyeran el Seguro Único de Vehículos Automotores (SUVA). Sin embargo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no aprobó la medida y creó el Programa de Reorganización Fiscal, con el que se condonaba la multa, dejando en entre dicho las disposiciones del órgano legislativo.

A principios de mayo de ese año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó, ante la Suprema Corte, controversia constitucional contra estas disposiciones del Ejecutivo local.

En febrero de 2002 el Jefe de Gobierno capitalino aceptó la renuncia del secretario de Seguridad Pública y, sin atender el precepto constitucional que decreta la consulta al Presidente de la República para nombrar al sustituto, él lo designó.

En este mismo mes, la Delegación Benito Juárez presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional, para impedir la operación de una preparatoria del Gobierno del Distrito Federal.

El 2 de abril de 2002, tres delegados del PAN presentaron ante la Suprema Corte controversias constitucionales por encontrarse en contra del acuerdo emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre el uso de colores partidistas, argumentando que esta disposición violaba los artículos 6 y 7 constitucionales.

Estas acciones del Ejecutivo local, que representan una pugna y una confrontación constante con los poderes federales y con los órganos locales, propiciaron un clima de tensión y desaprobación social.

De mantener su actitud de confrontación con otros poderes y llevar hasta el límite el cumplimiento de disposiciones judiciales o leyes, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, se arriesga a ser destituido, coincidieron los constitucionalistas Ignacio Burgoa Orihuela, Eduardo López Betancourt y Emilio O. Rabasa¹.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal no sólo puso en riesgo su cargo y la seguridad de la capital, sino que además estaba enseñando a los individuos a protestar y desobedecer las leyes y mandatos; propiciando que ninguno de los dos gobiernos –el federal y el local- tuviesen peso y reconocimiento.

¹ Pavón, Carolina. . “Lleva AMLO leyes al límite”. *Reforma*. México. 18 de febrero de 2002.

11.1. El Horario de Verano

El horario de verano es el sistema, que se aplica principalmente en el período que va de abril a octubre en el hemisferio norte y de noviembre a marzo en el hemisferio sur, que consiste en adelantar el reloj una hora en los meses de mayor insolación y adoptar el sistema de Husos Horarios² que determina la adopción de la hora del meridiano 75°. Su propósito ha sido el ahorro de energía eléctrica y la utilización de la luz solar.

... el horario de verano o estacional es una medida convencional que han adoptado los países con objeto, entre otros, de adecuar o uniformar sus husos horarios con los de otros países a fin de facilitar las transacciones comerciales y las comunicaciones. Al mismo tiempo esta medida les permite un mejor aprovechamiento de la luz natural que produce ahorros de energía a nivel nacional.³

Desde 1917, el Presidente de la República fue el encargado de expedir los decretos que establecieron los horarios para la República y para distintas zonas del país.

En 1988, por primera vez, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas solicitaron el establecimiento del horario de verano en sus entidades, con la finalidad principal de conseguir un mayor aprovechamiento de la luz solar y lograr el ahorro de energéticos.

El decreto presidencial del 17 de febrero de 1988 determinó que estos estados, durante el período que abarcaba el primer domingo de abril hasta el

² Cada uno de los 24 husos en que se considera dividida la superficie terrestre a fin de establecer la hora legal. El primer huso horario es el de Greenwich, cuyo meridiano medio 0° determina la hora de Europa Occidental, y con el que se identifica el tiempo universal. Escamilla, Francisco. "Husos horarios: un concepto de escaso valor científico". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9796]. N° 166, 30 de agosto de 1999. [18-VI-2002]. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-166.htm>

³ Sandoval de Escurdia, Martín. "Horario de Verano". México. *Cámara de Diputados*. Serie DPS- 05 Marzo, 2000. [14-III-2002]. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/horver/conte.htm>

último domingo de octubre, regiría la hora del meridiano 75°. A este período se le denominó Horario de Verano⁴.

En 1996, el Ejecutivo federal en turno expidió un decreto por el cual se estableció el horario de verano en tres zonas:

Zona Uno.- Regiría el huso horario correspondiente al meridiano 75°, en todo el territorio nacional, excepto en las zonas dos y tres.

Zona Dos.- En Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora, regiría el huso horario correspondiente al meridiano 90°.

Zona Tres.- Comprendía únicamente el territorio del Estado de Baja California Norte, donde el huso horario que corresponde al meridiano 105° prevalecería.

Este decreto señaló que con la aplicación de esta medida, se lograría la disminución en la demanda de energía eléctrica; reducción en el consumo de combustibles utilizados en la generación de la energía eléctrica; disminución en la emisión de contaminantes; menor consumo de energía eléctrica; mayor número de actividades a la luz del día y mayores condiciones de seguridad pública.⁵

A partir de entonces, cada año se vino realizando en México esta práctica, misma que a su vez operaba en otros países “para aprovechar mucho mejor la luz en países o regiones que no gozan de nuestro privilegio geográfico en este sentido, y en donde las diferencias en la luz natural entre una y otra hora son determinantes para la propia calidad de vida y producción”.⁶

Durante 2001, el Ejecutivo federal determinó que esta práctica continuaría con una pequeña reducción, en lugar de siete meses tendría una duración de cinco. Estableció que el horario de verano se llevaría a cabo del primer domingo de mayo al último domingo de septiembre.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

Los estados del norte de la República solicitaron ser integrados en la propuesta de la Federación de mantener el horario de verano en siete meses sin obtener resultados positivos, por lo que tuvieron que acatar la disposición oficial emanada del Ejecutivo federal.

A su vez, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, inconforme con este mandato, propuso una consulta para tener en consideración la opinión de los capitalinos, advirtiendo a los jefes Delegacionales que estaban obligados a acatar los resultados.

La consulta fue llevada a cabo con una escasa participación ciudadana⁷. Aún así, el Ejecutivo local emitió un decreto para la no-aplicación del horario de verano en la capital.

Empero, el sector empresarial entró en desacuerdo con este decreto y le quitó peso al expresar públicamente que éste no sería acatado y se mantendría el horario de verano, porque había traído beneficios económicos en áreas comerciales, industriales y financieras.

Las cúpulas empresariales del país desacreditan el decreto que expidió el Jefe de Gobierno del DF en contra del horario de verano.⁸

Como respuesta, el 5 de marzo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal promovió una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando que la facultad para legislar en materia de medición del tiempo correspondía al poder legislativo federal:

Artículo 73.

El Congreso tiene facultad:

...

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas...

⁷ Sólo 291 mil 588 capitalinos de los 6.3 millones en edad de votar participan en la consulta sobre el horario de verano en el Distrito Federal y, de éstos, casi el 75 por ciento rechazaron su aplicación. Cfr. Fuentes, Víctor. "Podrá fijar horario sólo el Congreso". *Reforma/Ciudad de México*. Reforma. Marzo 2001. [04-IV-2001]. <http://www.reforma.com>

⁸ *op.cit.*, Fuentes, Víctor. *Podrá fijar horario sólo el Congreso*. Reforma. Marzo 2001.

En este sentido, cabe la pena indicar que si bien está estipulado como competencia del legislativo federal adoptar un sistema general de pesas y medidas, la medición del tiempo no se encuentra enmarcada en ninguna de las facultades de los poderes federales o locales, por lo que la facultad del Presidente de la República de efectuarla queda incluida en las competencias implícitas.

En México el Horario de Verano actualmente se encuentra regido por el Decreto relativo a los horarios estacionales en los Estados Unidos Mexicanos de fecha 13 de Agosto de 1997.⁹

De acuerdo con el artículo 29 del Estatuto de Gobierno, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se enmarcan en el artículo 105 constitucional y que se refiere, entre otros a las controversias constitucionales que se susciten entre el Distrito Federal y la Federación.

El gobierno federal a su vez presentó, ante esta misma instancia, una controversia constitucional para combatir el desacato del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Mientras se analizaban las controversias, la Suprema Corte suspendió el decreto del Ejecutivo local y decretó que se aplicaría a partir del 1o. de mayo el horario de verano.

Así, el horario de verano entró en vigor el 6 de mayo y el Jefe de Gobierno capitalino tuvo que acatarlo, aunque dejó asentado que era bajo protesta.

En septiembre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ni el presidente de la República ni las legislaturas de los gobiernos estatales estaban facultados para establecer el horario de verano, y que esa es función que competía sólo al Congreso de la Unión.

⁹ *op. cit.*, Sandoval de Escurdia, Martín.

La Presidencia ha hecho uso indebido de su facultad reglamentaria, invadiendo la esfera de atribuciones del Poder Legislativo.¹⁰

Así mismo, se contestó al Jefe de Gobierno capitalino que tampoco era su facultad expedir decretos en esta materia.

La Suprema Corte emitió una sentencia en la que dictaminó la correspondencia del establecimiento del Horario de Verano y se lo turnó al Congreso de la Unión.

Después de conocer la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados se propuso crear una legislación que regulase el Horario de Verano, lo que llevaría a la expedición de una ley o reglamento específicos.

El 27 de diciembre de 2001, el Congreso de la Unión expidió la Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada dos días después en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley tendió a reglamentar, dentro del territorio nacional, lo referente a los horarios, reconociendo los meridianos correspondientes para cada zona en que se divide la República Mexicana:

Se reconoció la aplicación y vigencia de los husos horarios 90 grados, 105 grados y 120 grados oeste del meridiano de Greenwich y los horarios que les corresponden conforme a su ubicación, aceptando los acuerdos tomados en la Conferencia Internacional de Meridianos de 1884, que estableció el meridiano cero¹¹.

El sistema sólo podría ser modificado cuando mediase un decreto del Congreso de la Unión que estableciera horarios estacionales. Las propuestas de modificación debían realizarse ante esta instancia con seis meses de anticipación.

¹⁰ *op. cit.*, Fuentes, Víctor.

¹¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos". México. 2001. [15-IV-2002]. <http://www.cddhcu.gob.mx/legislación>

Se indicó a su vez que correspondería a los Ejecutivos, federal, estatal y del Distrito Federal difundir, con la anticipación debida, el Decreto por medio del cual se establecería el cambio de horario.

De esta manera finalmente quedó decidida la legislación con respecto a las posibles modificaciones que tuviera que sufrir el horario en los meses de abril a octubre. Sin embargo, no se estableció el tiempo de la modificación o de vigencia del Horario de Verano.

11.2. La sustitución del Secretario de Seguridad Pública en el Distrito Federal

Desde el inicio de las presentes administraciones, el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno consideraron a la seguridad pública como una prioridad, tanto en el ámbito nacional como en el Distrito Federal. Para ello, propusieron planes con metas específicas y acciones estratégicas que impulsaran la lucha contra la delincuencia y generaran en la sociedad confianza.

La seguridad pública es uno de los aspectos más críticos y más complejos en la Ciudad de México. En esta área el gobierno federal, en las modificaciones constitucionales de 1996, estableció un candado que permitiera a ambos gobiernos federal y local, actuar en coordinación para tratar de resolver los problemas de inseguridad y el combate a la delincuencia.

A cargo de la seguridad pública en la capital se encuentra la Secretaría de Seguridad Pública, la cual tiene a su mando a la Policía auxiliar y a la Policía preventiva, y su función es de vital importancia para mantener la paz y la seguridad en esta área.

El 11 de febrero de 2002, el Secretario de Seguridad Pública presentó la renuncia a su cargo. A partir de ese momento, los Gobiernos federal y local se insertaron en un conflicto jurídico-político.

El Jefe de Gobierno, haciendo uso indebido de sus facultades, y actuando al margen de la normatividad vigente, hizo público el nombramiento del sustituto, antes de informarlo y acordarlo con el Presidente de la República, argumentando que había enviado un comunicado al Ejecutivo federal con esta sugerencia¹².

En la Secretaría de Gobernación se negó haber recibido tal propuesta y se comunicó que el Presidente no había sido notificado del relevo en la titularidad de la Secretaría de Seguridad Pública ni consultado en la elección del posible sustituto.

De acuerdo con el artículo 122, Base Quinta, apartado E, es prerrogativa del Presidente de la República nombrar y remover al servidor público encargado de la seguridad pública, a propuesta del Jefe de Gobierno.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno¹³.

Así mismo, el artículo 34 del Estatuto de Gobierno señala que:

Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal¹⁴.

El Ejecutivo local tampoco cumplió con la norma señalada en el Estatuto de Gobierno respecto a la información constante que debe realizarse al Ejecutivo federal sobre la situación que guarda la seguridad pública en el Distrito Federal, al no informar con tiempo sobre la posible renuncia del Secretario de Seguridad.

¹² Otero, Silvia. "Preocupa a Fox la inseguridad". *El Universal*. Miércoles 13 de febrero de 2002.

¹³ *Vid.*, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". El artículo 115 fracción VII establece que: El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

¹⁴ *op. cit.*, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 1999.

Artículo 35.- El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad....¹⁵

La cascada de cambios de personal que se iniciaron después de la renuncia del encargado de la seguridad, de acuerdo con la Secretaría de Gobernación, no fueron informados al Sistema Nacional de Seguridad Pública por parte del gobierno local.

Así mismo, mediante un comunicado de esta misma Secretaría, se exteriorizó que quien encabezara la Secretaría de Seguridad Pública debía ser un funcionario de capacidad, profesionalismo y preparación comprobados, además de contar con un profundo conocimiento de la problemática de seguridad que vive la capital.¹⁶

Finalmente, después del escándalo que se creó en los medios, el Ejecutivo local turnó un oficio al Presidente de la República con la propuesta del sustituto.

De acuerdo con Emilio Rabasa, “[El Gobierno local] debe respetar la supremacía Constitucional y acatar lo que ordene la Corte, la Asamblea Legislativa y las leyes, si no lo hace sólo hay dos salidas, la destitución o la utilización de la fuerza pública, inclusive”¹⁷.

Después de una serie de reuniones que sostuvo el Ejecutivo federal con los integrantes del gabinete de seguridad, vetó la propuesta, pero solicitó al Jefe de Gobierno una reunión para acordar y nombrar al funcionario público idóneo para ejercer esta función. Además, le solicitó al Ejecutivo local, que el servidor propuesto para ocupar el cargo tuviera una trayectoria impecable en corporaciones policíacas y fuera apartidista.

Como parte de la respuesta a este comunicado, por un lado, el Jefe de Gobierno manifestó que no permitiría ninguna imposición en la designación del nuevo titular de seguridad, en esta ocasión argumentando que: "La ley me

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *op. cit.*, Otero, Silvia. Preocupa a Fox la inseguridad”

¹⁷ *op. cit.*, Pavon, Carolina. “Lleva AMLO leyes al límite. Reforma”.

faculta para que sea yo quien proponga al Presidente al encargado del despacho".¹⁸ Por otro lado, nombró al Subsecretario de Atención Ciudadana y Desarrollo Policiaco como titular de la Secretaría de Seguridad de acuerdo con, (lo que argumentó eran) las atribuciones que le concede la ley.

Dos días después, ambos mandatarios –federal y local- se reunieron para acordar la designación del servidor público que se encargaría de la seguridad pública en la capital.

De esta manera, se eliminó la posibilidad, legalmente establecida, de que el Ejecutivo federal quedara a cargo, directamente, del manejo de la fuerza pública en la capital.

El servidor a cargo designado había concursado por la Jefatura de Gobierno en las elecciones de 2000 con un partido político (Partido del Centro Democrático) y declinado en favor del partido ganador (Partido de la Revolución Democrática). Dicho servidor había sido Secretario dde Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por lo que sus conocimientos en materia de seguridad estaban garantizados.

Finalmente, después de una semana, el conflicto llegó a su fin a través de la comunicación y el consenso. Se espera que en la mesa del diálogo, el acuerdo sirva a ambos gobiernos para estrechar las relaciones, terminar con las pugnas y asegurar la eficacia de las acciones y la seguridad social.

Debe recordarse que aún en la propuesta de reforma política recién aceptada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se mantiene para el Presidente de la República la facultad de ratificar al titular de seguridad, a propuesta del Jefe de Gobierno capitalino.

En este proyecto de Reforma se indica que en caso de conflictos entre los gobiernos federal y local, en los cuales no existan consensos, se faculta a la

¹⁸ Grajeda, Ella y José Luis Ruiz. *Dirimen el lunes caso SSP. El Universal*. Sábado 16 de febrero de 2002. México. 2002. [26-II-2002]. <http://www.eluniversal.com>

Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias que pudieran presentarse.

11.3 Seguro Único de Vehículos Automotores (SUVA)

En 1997 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como parte de sus actividades, se avocó a la revisión de la legislación existente para el Distrito Federal, modificando las leyes para su adecuación al nuevo gobierno.

Entre las leyes revisadas y modificadas se encontró la Ley del Transporte del Distrito Federal. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal consideró que prevalecía una problemática ante la escasa responsabilidad civil de los automovilistas, por lo que al analizar la Ley propuso que se incluyera en ésta el Seguro Único de Vehículos Automotores SUVA. Este seguro de responsabilidad civil debía ser adquirido por todos los dueños de automóviles y su función primordial sería asegurar de daños a terceros en sus personas, en caso de accidente.

Así mismo, se estableció en esta propuesta, que el incumplimiento de su adquisición sería causa de una multa de treinta días de salario mínimo.¹⁹

El primer Jefe de Gobierno de la entidad, argumentando la problemática económica por la que atravesaba la ciudadanía en 1998, suspendió la entrada en vigor de esta disposición por tiempo indefinido.

Sin embargo, la Asamblea Legislativa insistiendo en la importancia de este seguro, a finales de ese año modificó nuevamente la Ley de Transporte para reinstalar la obligatoriedad del SUVA en el Distrito Federal. La modificación principal, por un lado, consistió en señalar que quienes ya contasen con un seguro vehicular de cobertura amplia o que incluyera daños a terceros no

¹⁹ Se estableció en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y la Ley de Transporte local que el SUVA tendría un costo mínimo de 415 pesos por año, sería obligatorio y sería aplicado a todos los vehículos que circulan en la ciudad, independientemente de su origen. Sin embargo, el aspecto de la multa por falta de cumplimiento de esta disposición quedó establecido sólo para los autos con placas del Distrito Federal, mientras que para los vehículos foráneos, si bien deben contar con una póliza de responsabilidad civil contra daños a terceros en sus personas y patrimonio, no se advirtió ninguna sanción.

tendrían que contratar el nuevo seguro. Así mismo, se incluyó un artículo transitorio en el que se ratificó la obligatoriedad del seguro y se redujo la multa por incumplimiento a veinte días de salario mínimo.

Artículo 66.-

Los conductores y propietarios de vehículos de servicio público, mercantil, privado y particular están obligados a responder por los daños y perjuicios causados a terceros en su persona y patrimonio. Quienes presten el servicio público la harán en términos de la fracción X del Artículo 45 de esta Ley. La Secretaría fomentará que todo vehículo matriculado en el Distrito Federal, cuente con póliza de seguro vigente para este efecto.

Para cumplir con la obligación anterior, los vehículos matriculados en el Distrito Federal deberán contar con póliza de seguro, que cubra los daños y perjuicios que puedan causarse a terceros en su persona. A quien no cumpla con esta obligación se le aplicará una sanción de veinte veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.²⁰

Así mismo, en mayo de 1999 se determinó que sería hasta mediado 2002 cuando la aplicación de este seguro entraría en vigor.

En octubre de 2001, el segundo Jefe de Gobierno del Distrito Federal envió una iniciativa a la Asamblea Legislativa para suspender la aplicación de este seguro; argumentando, nuevamente, la crisis económica. Empero, a finales de ese mismo año, la Asamblea Legislativa rechazó la propuesta y determinó que la disposición entraría en vigor a partir del primero de enero del año siguiente.

Aún con el riesgo de caer en responsabilidades de la Ley de Servidores Públicos por no cumplir con las leyes, el Jefe de Gobierno para finales de 2001 no había realizado la instrumentación necesaria para la ejecución del SUVA.

Para justificar sus acciones, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal informó, a principios de 2002, que no estaba de acuerdo con la aplicación de multas a los automovilistas y que, a cambio, enviaría a la Asamblea Legislativa una iniciativa de ley para reformar el Código Penal con miras a que el pago de

²⁰ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. "Ley de Transporte del Distrito Federal". Distrito Federal. ALDF. Última reforma 19 mayo 1999.

daños, en caso de accidente automovilístico, fuese obligatorio; así mismo, crearía un fondo para subsanar -a manera de préstamo para los culpables- los gastos que fuesen generados.

La Comisión de Vialidad y Tránsito Urbano de la Asamblea Legislativa rechazó la propuesta por considerarla inviable y propuso solicitar, a través de la Comisión de Gobierno, información a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si el Jefe de Gobierno capitalino se encontraba incurriendo en alguna irregularidad.

Para evitar las discusiones con la Asamblea Legislativa, y contraviniendo las disposiciones de este órgano legislativo, el Jefe de Gobierno determinó que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal emitiera un Programa de Regularización Fiscal para condonar “a partir del 2 de enero el 100 por ciento del pago de la sanción de 20 días de salario mínimo a los conductores que no tengan el SUVA”²¹.

Ante esta situación, la Asamblea Legislativa, en el periodo extraordinario de sesiones, decidió promover una controversia constitucional contra el Jefe de Gobierno por la inconstitucionalidad de su omisión para hacer obligatoria la adquisición del Seguro Único para Vehículos Automotores y negarse a aplicar las multas que, en su caso, correspondiesen.

"No obstante la exhortación que ese Órgano Legislativo le ha hecho para que cumpla con su obligación constitucional, ha realizado, a través de su Secretario de Finanzas acciones contrarias a la ley, con el único objetivo de hacerla nugatoria".

Por lo que contraviene no sólo al órgano legislativo sino a la misma Constitución General.

"Existen graves precedentes que denotan el desinterés, desconocimiento y negligencia del Jefe de Gobierno hacia la Constitución, las Leyes y las Instituciones”.²²

²¹ Palabras del legislador priísta Rafael Luna Alviso en Salazar, Claudia. “Empuja la ALDF multas por falta de SUVA”. *Reforma*. 7 febrero 2002.

²² Bermeo, Adriana. “Omiten diputados analizar controversia”. *Reforma*. 17 de abril 2000.

Finalmente, en mayo de 2002, la Asamblea Legislativa presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la controversia constitucional contra el Jefe de Gobierno capitalino, argumentándose que la conducta de éste contraviene lo dispuesto en los artículos 49 y 122, Base Segunda, inciso B de la Constitución General. El primero establece el principio de la división de poderes y el segundo la obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de promulgar, promover y ejecutar las leyes que expida el legislativo local.

De la misma manera, se violentó el Estatuto de Gobierno que señala, en su artículo 67 fracción segunda como facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno:

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

Hasta septiembre de 2002 el SUVA no había sido implantado y se esperaba la resolución de la Suprema Corte.

Estos tres casos son una muestra muy clara del conflicto que existe constitucionalmente entre los poderes federales y locales.

Se considera que aunque se hubiese dotado con autonomía al Distrito Federal, estos hechos se habrían presentado, ya que la coexistencia implica consensos y acuerdos entre los gobiernos y esto es precisamente lo que está faltando.

En palabras de Castellanos: "...la gobernabilidad democrática no [será] posible si cada uno de los actores políticos que protagonizan el ejercicio del poder público, [deja] de asumir las atribuciones y competencias que le son propias por disposición constitucional o se [excede] en su ejercicio".²³

²³ *op. cit.*, Castellanos, Eduardo. *Las relaciones entre los poderes de la Unión en el Proceso Legislativo en Gobernabilidad Democrática en la Transición Mexicana.*

CONCLUSIONES

La vida del Distrito Federal ha estado inmersa en conflictos jurídicos, políticos y administrativos desde su origen, al quedar establecido constitucionalmente como la Sede de los Poderes de la Unión y capital del Estado mexicano.

La lógica jurídica como punto de partida de su conformación y la propuesta de algunos elementos que se considera pueden facilitar la convivencia y el consenso entre los actores de los gobiernos capitalino y federal, implicó realizar un recorrido histórico-jurídico desde su origen y después un análisis político-administrativo de las reformas que dieron lugar al nuevo gobierno del Distrito Federal hasta la actualidad, tendiente a tocar todos los aspectos que de una forma u otra han afectado el comportamiento de esta entidad.

La adopción del Federalismo como forma de Estado para la integración del Estado mexicano implicó la agrupación de los estados en una unidad que, mediante un acuerdo, ha sido dirigida por un órgano común. A través del Federalismo, el país quedó conformado por los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, y por los poderes federales y estatales, que según el principio de división de poderes son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para reglamentar la existencia del Estado mexicano y ordenar la distribución de competencias, se elaboró de primera instancia el Acta Constitutiva de la Federación de 1823, misma que dio lugar a la Constitución General que fue promulgada en 1824. Esta es la Ley fundamental de la organización del Estado y vértice de la pirámide legal de este país, por lo que a partir de ella surgirá toda la normatividad que regulará el comportamiento social, político y económico.

En la Constitución General de 1824, se decidió que los Poderes de la Unión serían instaurados en parte del territorio que ocupaba la Ciudad de México. Esta área se denominó Distrito Federal.

Desde que el Distrito Federal ingresó a la Federación lo hizo en franca desventaja. El Distrito Federal no fue parte del orden de gobierno estatal – porque no era estado, tampoco municipal, porque no era municipio. El Distrito Federal fue parte de la Federación y en él se establecieron los Poderes de la Unión.

El Distrito Federal se erigió en un área dentro de la Ciudad de México, conformando un círculo de dos leguas de diámetro, donde se asentaron los poderes federales, convirtiéndolo en la sede y capital del país. Sin embargo, dadas estas características contó con escasas disposiciones legales propias que lo fortalecieran.

La división política que tenía en ese entonces, basada en municipios y ayuntamientos, se encontraba acorde con la situación política, geográfica y poblacional existente.

Así mismo, en este documento se establecieron las competencias de los órdenes de gobierno y de cada uno de los poderes –federales o estatales- lo que sentaba las bases para el entendimiento y las buenas relaciones entre los elementos que conforman al Estado.

A lo largo del siglo XIX, su situación política, territorial y geográfica fue afectada de manera constante: unas veces creciendo, otras veces disminuyendo, otras veces reorganizando su situación interior y otras veces cambiando su ubicación geográfica. Las constituciones centralistas y de 1857 cambiaron su situación jurídica y su estructura geográfica y política, e incluso los problemas políticos provocaron el desplazamiento de lugar de la capital para establecerse un tiempo en San Luis Potosí, en Querétaro y en Veracruz, coexistiendo con los gobiernos estatal y municipal.

Fue hasta la Constitución de 1917 en que el país empezó a estabilizarse, cuando el Distrito Federal redefinió su calidad de Sede de los Poderes de la Unión y el territorio donde se ubicaría.

En la misma Constitución General se ratificó que los estados son soberanos y serán determinados por una Constitución Estatal en la cual se

establecería la distribución de competencias –que no podían ser diferentes a las dispuestas por la Constitución General-; y se constituiría la función de los poderes estatales y la organización de su administración pública.

En este mismo documento, se determinó la clave de la distribución de competencias en el Estado mexicano en los artículos constitucionales: 44, donde se establecía que la Ciudad de México sería el Distrito Federal, capital y sede de los poderes; 73, el cual instituía las disposiciones y correspondencia de funciones del Congreso de la Unión; 115, dedicado a los Estados y Municipios (posteriormente, con la Reforma de 1999, quedó sólo para los Municipios y el 116, para los Estados) y; 124, donde se determinaba la distribución competencial entre estados y Federación.

Posteriormente, en 1993 se determinó que el Distrito Federal tuviera una distribución de competencias diferente a la que englobaba estados y Federación, misma que quedó determinada en el artículo 122, el cual instrumentó la conformación del Gobierno del Distrito Federal.

Finalmente, fue con la Constitución de 1917 que el Distrito Federal encontró una mayor estabilidad, al quedar instituido en el artículo 44 como una entidad parte de la Federación, con un territorio y una forma de gobierno propio regulados en la Ley Orgánica de la Administración Pública de los Territorios Federales y el Distrito Federal, señalándose que sería la sede de los Poderes de la Unión y capital del país.

Sin embargo, en este ordenamiento jamás se previó el crecimiento del área, la inexistencia de planeación y la sed de poder de los gobernantes federales en turno.

Independientemente de los conflictos políticos, en la capital empezó a manifestarse el crecimiento industrial y comercial. Este crecimiento, no se hizo manifiesto en la Ciudad de México o en sus alrededores, sino en el Distrito Federal. El territorio que ocupaba inicialmente dos leguas, empezó a extenderse sobre los municipios y provincias ubicadas alrededor de él y comenzó a asimilarlos, por lo que prefecturas y municipios, se vieron afectados constitucional, política y geográficamente.

El primer cambio que se presentó en el Distrito Federal, como una consecuencia de esa necesidad de poder y de las características presidencialistas que empezaban a mostrarse en el país con los gobiernos militares. En 1928 el candidato a la Presidencia de la República presentó una iniciativa para que el Distrito Federal cambiara su forma de gobierno y estructura administrativa, al considerar que esta entidad no contaba con los elementos suficientes para mantenerse.

Se decretó que el Distrito Federal se conformaría como un Departamento administrativo parte de la Administración Pública Federal y que por lo tanto su las partes integrantes de su división política dejarían de tener las características del municipio y del ayuntamiento para convertirse en Delegaciones. Estas nuevas áreas Delegacionales fueron organizadas de manera azarosa por el gobierno federal. Geográficamente, fueron reunidos diversos municipios y prefecturas, y reacomodados para dar lugar a una división política de trece superficies irregulares en terreno, población, urbanismo, cultura, economía y desarrollo.

Para reglamentar al Departamento del Distrito Federal, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, misma que dispuso la organización y funcionamiento de este órgano administrativo. En esta Ley se organizó la estructura orgánica del Departamento, misma que fue muy limitada, pero que sentó las bases de su crecimiento.

El Distrito Federal de hecho dejó de ser una entidad parte de la Federación, para ratificarse como capital del país, sede de los poderes federales y convertirse en un área administrativa, centro de la economía nacional y de la atención política, social y cultural.

Es en este lugar donde a partir de entonces, se concentrarán la cultura, la industria, el comercio, los mejores servicios de educación, de salud, de abasto alimentario y de desarrollo urbano y social. Es en este lugar donde se desprenderán todas las acciones políticas, jurídicas y administrativas en el ámbito nacional; pero también sería el espacio donde se concentrarían las quejas y desacuerdos nacionales, las manifestaciones, las fuentes de trabajo, la corrupción y la contaminación.

El Distrito Federal dejó de tener competencias específicas para adquirir únicamente las que le correspondían como órgano de la Administración Pública Federal. Su población perdió de la noche a la mañana sus derechos políticos para elegir a sus autoridades dado que éstas son, a partir de entonces, electas por los poderes federales: el Jefe del Departamento del Distrito Federal sería nombrado y removido por el Presidente de la República y las titularidades de las delegaciones, quedaron a cargo de servidores públicos nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, previo acuerdo con el Ejecutivo federal.

El Distrito Federal para finales de la década de los cuarenta abarcaba casi la totalidad del área que ahora ocupa, centralizando al 7.4%¹ de la población del país de ese entonces. Para principios de la década de los cincuenta, las autoridades federales fomentaron el crecimiento demográfico, pero no controlaron su ubicación geográfica, es decir, se promovió una explosión demográfica y urbana nacional que desafortunadamente se concentró en el Distrito Federal, el cual contando con un territorio mínimo, llegó a tener el 11,8% de la población total del país y, veinte años después, el 14.3% de la población nacional.

Si bien este crecimiento propició beneficios económicos y sociales para el país, también trajo consigo consecuencias negativas principalmente en el Distrito Federal donde, por la enorme población, se presentaron constantes conflictos sociales, carencia y carestía de los servicios, invasión de zonas forestales, urbanismo desmedido, recrudecimiento de tráfico con la consecuente contaminación y la insatisfacción social por la inadecuada administración local y la inestabilidad de la capital. Aunados a estos problemas, se encontraba la enorme migración hacia la capital y el incontrolable crecimiento de la zona conurbada que empezó a incrementar los problemas.

Al mismo tiempo, el presidencialismo y del centralismo que emergieron de la creación del partido político que se apoderó del gobierno mexicano desde entonces –1934- fueron adoptados como elementos básicos y acciones determinantes en la existencia del gobierno mexicano y por ende de la capital.

¹ INEGI. "Aspectos sociodemográficos del Distrito Federal". México. INEGI. 1999. [19-XI-2001]. <http://www.inegi.gob.mx>

En la década de los setenta, el presidencialismo, se había recrudecido propiciando una demanda social generalizada de nuevas formas de gobierno y de administración. A lo largo del país los cambios internacionales y las directrices de política marcadas por los organismos internacionales, dieron lugar a movimientos sociales –como el movimiento estudiantil de 1968, los movimientos ferrocarrilero y magisterial y la constitución de organizaciones sociales y ciudadanas- que demandaban cambios en la forma de gobierno.

Además, en esa misma década, como una medida para resolver los problemas sociales y demográficos en el Distrito Federal, por decisión presidencial desapareció la Ciudad de México. Se emitió un decreto mediante el cual se reestructuró al Distrito Federal y el territorio de la Ciudad de México pasó a formar parte de las cuatro nuevas Delegaciones que se enunciaron. Nuevamente, estas nuevas áreas Delegacionales emanaron de manera azarosa, desmembrando áreas geográficas previamente establecidas y creando otras sin existir de por medio una planeación.

Así mismo, se determinó que el Distrito Federal es la Ciudad de México.

Este tipo de medidas políticas y jurídicas implementadas en la capital hasta este momento, sirvieron de paliativo para dar respuesta inmediata a la problemática social, sin prever las consecuencias en el corto plazo. De hecho, la administración departamental, por sus características limitativas y su ineficacia, fue incapaz de resolver la situación de la capital.

A finales de la década de los setenta, se empezaron a hacer evidentes, por tomar mayor fuerza, las demandas sociales y las propuestas de solución para mejorar la situación del Distrito Federal. Entre estas propuestas se ubicó la necesidad de los individuos capitalinos de elegir a las propias autoridades.

La respuesta que el gobierno federal fue el establecimiento de una serie de cambios constitucionales que por una parte, afectaron el sistema electoral en cuanto a número y forma de integración del Congreso de la Unión; y por otra, permitieron que la población de esta entidad federativa participara en la revisión de la legislación propia. Este hecho fue de gran relevancia porque sembró las

raíces para el inicio de una reforma político-constitucional para el Distrito Federal.

Esta participación fue determinada en dos formas: por un lado, la estimulación para el establecimiento de la organización vecinal y, por el otro, el establecimiento del referéndum y del plebiscito. Estos instrumentos de participación, si bien han sido un instrumento de control y participación en otros países, en este país son desconocidos y su aplicación es intrascendental.

Estos cambios constitucionales, si bien permitieron un avance en la recuperación de los derechos ciudadanos capitalinos, se convirtieron en en el espacio del cual se apropiaron los partidos políticos de oposición para atacar al gobierno federal y al partido en el poder (el gobierno federal estuvo a cargo de un mismo partido político desde 1917), por lo que en vez de apoyar a los capitalinos, el interés partidista se volcó en una lucha para adquirir más escaños en el Poder Legislativo federal.

En el transcurso de la década de los ochenta, los partidos políticos, aprovechando la crisis provocada por la falta de credibilidad en las autoridades que se había presentado en la sociedad capitalina en el sismo de 1985, pugnaron para que el gobierno otorgara a la ciudadanía capitalina derechos políticos, e incluso para convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación.

A través de un pobre plebiscito –por la escasa participación-, constantes reuniones y presión al gobierno federal, los partidos políticos demandaron que el Distrito Federal se convirtiera en el Estado 32, hecho que, después de ser ampliamente discutido en el Congreso de la Unión fue desechado, dadas las características propias de esta entidad, es decir, ser Sede de los Poderes Federales.

No obstante, por otro lado, las luchas partidistas lograron que, a finales de esta década, se realizara una modificación constitucional a la fracción VI del artículo 73 a través de la cual se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Aunque este órgano tuvo funciones muy limitadas, el mérito de su creación se encuentra en el hecho de convertirse en la puerta que permitió,

en el mediano plazo la serie de cambios que se realizarían constitucional y políticamente, para que surgiera el Gobierno del Distrito Federal.

En las elecciones presidenciales de 1988, se instaló por primera vez este órgano de gobierno local. La Asamblea de Representantes se integró por 66 representantes –40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Así mismo, se estableció que ésta podría ejercer funciones de iniciativa de leyes o decretos ante el legislativo federal y de supervisión. Sin embargo, los representantes que ocuparon el cargo fueron seleccionados como candidatos por los partidos políticos, por lo que la representación ciudadana fue relativa.

Este órgano fue considerado semilegislativo, ya que sus funciones no incluían la plena libertad para legislar, función que permaneció atribuida al Congreso de la Unión.

En este tiempo, el órgano judicial que ya existía, empezó a adecuarse para funcionar como órgano propio del Distrito Federal.

De esta manera, la Reforma Política iniciada en la década de los setenta empezaba a dar sus primeros resultados. Los cambios que se iniciaron con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal siguieron con la propuesta de creación de un gobierno indirecto para el Distrito Federal.

Esta propuesta propició en 1993 que en la Constitución General: por primera vez hubiera un artículo dedicado al Distrito Federal, el artículo 122. Los contenidos de este artículo son pasados a otros artículos y lo correspondiente al Distrito Federal que se encontraba en la fracción VI del artículo 73 pasa a formar parte del contenido del nuevo artículo 122 o del Distrito Federal.

En este nuevo artículo se sentaron las bases para que a partir de 1997 se erigiera el gobierno indirecto y semiautónomo del Distrito Federal.

Este gobierno se caracterizaría además, por estar a cargo de los poderes federales y los órganos locales. La elección del Jefe del Distrito Federal sería de entre los representantes del nuevo órgano semilegislativo local, y los representantes en el Congreso de la Unión. Su nombramiento correspondería al

Ejecutivo federal y podría ser removido por la Cámara de Senadores, por causas graves, que dicho sea de paso, no se especificaron. La duración en el cargo, del Jefe del Distrito Federal y de los titulares Delegacionales, sería de tres años.

La distribución de competencias quedó establecida de tal manera que el Congreso de la Unión sería quien legislaría en el Distrito Federal, excepto en las materias expresamente concedidas a la Asamblea de Representantes. El Estatuto de Gobierno, es decir, la ley fundamental del Distrito Federal, sería emitido por el Legislativo federal y el nombramiento de los titulares de la Seguridad y de la Procuraduría de Justicia estaría a cargo del Presidente de la República.

Destaco también el hecho de que se le otorgó al Distrito Federal la capacidad de organizarse a través de órganos, lo que concedió a la capital una diferencia con respecto a los estados que jurídicamente se organizan mediante poderes.

De la misma manera, se enunció, para la capital, una distribución de competencias diferente a la que prevalecía para los estados: mientras que para éstos las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los poderes federales, se entienden reservadas para ellos; para el Distrito Federal se aplica una fórmula opuesta, es decir, el Congreso de la Unión legisla en lo relativo a esta entidad excepto en las materias expresamente conferidas al órgano legislativo local.

Estas dos diferencias en el establecimiento de un gobierno para el Distrito Federal, respecto a los gobiernos de los estados como miembros de la Federación, demostraron que la capital tenía características diferentes y, por tanto, de esta manera se mantendría como Sede de los Poderes Federales.

Ahora bien, el Congreso de la Unión fue el encargado de emitir el primer instrumento jurídico fundamental del Distrito Federal. Este instrumento, que adquirió el nombre de Estatuto de Gobierno, fue elaborado por primera vez en 1994 y se caracterizó por ser un documento carente de orden y sistematización; más que ley fundamental del Distrito Federal parecía un documento redactado para confundir y preservar a la entidad como estaba instituida.

En ese mismo año, se fortaleció al órgano jurídico federal al instaurarse el Consejo de la Judicatura como autoridad encargada de la administración, evaluación y control del poder judicial. Este órgano fue reproducido en algunos estados de la República y en el Distrito Federal, realizándose las adecuaciones necesarias en las Constituciones General y locales y en el Estatuto de Gobierno.

Así mismo, se judicializaron los conflictos entre poderes, niveles de poder e instancias de gobierno. Es decir, las controversias constitucionales y la inconstitucionalidad que se presentasen en el gobierno deberían ser, a partir de entonces, analizadas y dictaminadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los mayores problemas y la inconformidad política se encontraron en la dualidad gubernativa, en la participación de los poderes federales en el gobierno local, en el nombramiento indirecto del Jefe de Gobierno y en la emisión de la ley fundamental por el Legislativo federal.

Éstas dieron lugar a que, por una parte los partidos políticos y por otra, el gobierno federal, presentaran ante el Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reformular nuevamente el artículo 122. Esta iniciativa fue un avance más en la Reforma Política para el Distrito Federal.

En ella, se propuso una serie de cambios tendientes a la modificación de la forma de gobierno que debía implantarse en el Distrito Federal. En análisis de la iniciativa dio lugar a una nueva Reforma político-constitucional en 1996.

Esta Reforma no implicó cambio alguno al gobierno semiautónomo, es decir a la participación en el gobierno capitalino de los poderes federales y órganos de carácter local; pero si se propuso que:

- a) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuera votado de manera directa, esto es, en elecciones universales, con voto secreto de la ciudadanía.

- b) La Asamblea de Representantes cambiara de nombre y se denominara Asamblea Legislativa, otorgando a este órgano mayores prerrogativas y funciones y denominando a sus integrantes: diputados.
- c) El nombramiento de los titulares de Seguridad y de la Procuraduría de Justicia estaría a cargo del Jefe de Gobierno con aprobación del Presidente de la República, por lo que la seguridad continuó quedando a cargo del Ejecutivo federal.
- d) Los encargados de las Delegaciones serían nombrados, de manera indirecta, por el Jefe de Gobierno, para el período 1997-2000, pero en las elecciones de 2000 serían electos de manera directa.
- e) Se enunciaron las causas graves por las que el Jefe de Gobierno podría ser removido de su cargo.
- f) Se ratificó que para el Jefe de Gobierno y los encargados Delegacionales, la duración en el cargo, por esta única ocasión sería de tres años, posteriormente, después de las elecciones del año 2000, la duración en el cargo del Ejecutivo local sería de seis años.

La importancia de esta Reforma es la instauración del voto universal para la elección del Jefe de Gobierno y, en el corto plazo, para la elección de los titulares en cada una de las Delegaciones en que se divide el Distrito Federal. Este hecho devolvió a los habitantes del Distrito Federal sus derechos políticos perdidos en 1928: el derecho a elegir a sus representantes.

La polémica por la carencia de autonomía prosiguió y fue punta de lanza de gran número de debates, escritos y demandas. En todos estos, se consideró que la Reforma Política para el Distrito Federal estaba inconclusa y la solicitud consistió en concluirla a través de:

- a) la creación del Estado 32;
- b) la salida de los poderes federales del gobierno local;

- c) la elaboración de la propia ley fundamental y;
- d) la libertad para nombrar a las propias autoridades de la administración pública local (en concreto, al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador de Justicia).

De acuerdo con las argumentaciones, no existía razón alguna para que el Distrito Federal no pudiera tener las mismas características de las capitales extranjeras. Sin embargo, como lo muestra el análisis, presentado, éstas cuentan por igual son semiautónomas para su funcionamiento, quedando sujetas a través de ciertos lineamientos políticos y económicos o de falta de reconocimiento como estados.

Al Distrito Federal no se le otorgó la autonomía. Este hecho es evidente al señalarse que esta entidad no tiene la capacidad de expedir su propio ordenamiento jurídico, su constitución local, por ser sólo la Sede de los Poderes de la Unión.

Las razones para limitar dicha autonomía fueron políticas y fundadas en las características de la entidad; la coexistencia de poderes federales y órganos locales implicaba límites a los segundos para el buen desempeño de los primeros.

Por otro lado, la necesidad de mantener un mayor control –electoral- sobre la población y sobre la economía -mayor población, mejor economía, mayores ingresos-, hizo que la entidad fuese de enorme interés para ambos ámbitos de poder.

La forma gubernamental del Distrito Federal adquirió la característica de ser una entidad *sui-géneris* diferente a la que había prevalecido. Ahora sus características iban a estar acordes con un nuevo gobierno que probaría su funcionamiento, pero ya no gobernando para la mayoría oriunda de la capital, sino abarcando a todos los habitantes de la zona, esto es, la minoría capitalina y la mayoría de la zona conurbada. Este nuevo gobierno pasó a ser un gobierno dividido, un gobierno en coexistencia con otro en un mismo territorio, que será

determinado por autoridades de diferentes niveles de gobierno, un gobierno que se va a distinguir por:

- Tener una participación de los poderes federales;
- Quedar constituido por órganos y no por poderes;
- Conformarse por un órgano Ejecutivo encabezado por un Jefe de Gobierno; un órgano legislativo representado por la Asamblea Legislativa y, un órgano judicial cuyo titular es el Tribunal Superior de Justicia;
- Ser un gobierno semiautónomo por no emitir su propia ley fundamental;
- Encontrarse limitado en la distribución competencial;
- Tener una enorme población que demanda mejores servicios, mayor seguridad y una administración sana;
- Tener que negociar acuerdos con los gobiernos de los Estados aledaños para otorgar una mejor atención a las demandas sociales y evitar el deterioro de la calidad de vida;
- Tener tres años para demostrar su capacidad;

Se pretendió con estos cambios dar por terminada la Reforma Política para el Distrito Federal, sin embargo, quedó pendiente la autonomía.

Bajo esta serie de cambios constitucionales y políticos, que afectaron también a la administración pública federal, en 1997 se realizaron las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En estas elecciones ganó el gobierno capitalino uno de los partidos políticos primarios de oposición, lo que representó un fracaso para el partido hegemónico y un logro para la sociedad capitalina en general. Por primera vez en la capital, cuna del centralismo, lugar donde casi todo lo político y económico es decidido, donde existe la mayoría poblacional, se buscó el cambio político; se

votó por un partido de oposición con la esperanza de un mejor vivir y, se logró ganar un gobierno a cargo de un partido político diferente al que prevalecía en el país.

No obstante, el primer gobierno de la capital se enfrentó con grandes retos; estos retos no sólo fueron de gobierno externo sino internos.

Por un lado, la capital estaba inmersa en multitud de problemas que no habían sido atendidos o que finalmente habían rebasado la capacidad del gobierno del Departament para darles la atención debida.

Por otro, este gobierno del Distrito Federal que por única ocasión tendría una duración de tres años, heredó la planeación y el presupuesto anual que habían sido realizados por la administración federal saliente (el personal que laboraba en el Departamento del Distrito Federal), por lo que el gobierno entrante tuvo que adecuarse a los programas ya existentes.

Finalmente, no contaba con una Ley Orgánica de la Administración Pública propia y acorde con el nuevo Gobierno, para la realización de sus actividades. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal fue aprobada por la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión un año después de iniciado el período de gobierno, lo que propició no sólo que el nuevo gobierno empezara su desempeño sobre la estructura orgánica existente, sino que en ese momento ya no tuviera el tiempo para adecuarla a la nueva forma de gobierno y a las necesidades y demandas sociales.

Estas limitantes afectaron su desempeño, porque en los dos años restantes no fue posible realizar un cambio total de la situación de gobierno que existió por casi setenta años.

El nuevo gobierno capitalino -con escaso personal de su confianza- tuvo que realizar los nombramientos de la estructura básica de la administración; adaptar sus cuadros de gobierno con personal que tuviera experiencia y conocimiento de la problemática existente; realizar inventarios físicos y materiales para conocer la situación que guardaba la administración y establecer

las políticas para que el ejercicio del plan de trabajo fuera congruente, eficiente y eficaz.

Así mismo, con la misma escasez de personal de confianza, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuvo que nombrar a los Jefes Delegacionales, facultad establecida en el Estatuto de Gobierno.

Y lo más grave, asumir las problemáticas de la población capitalina y buscarles solución; esto es, el Gobierno del Distrito Federal tendría que gobernar para varios millones de personas en situaciones disímiles tanto social como económicamente, enfrentar la falta de servicios, la corrupción, la inseguridad, la pobreza creciente, el incremento del desempleo y de la inconformidad social, la esperanza del cambio y la necesidad de acuerdos para el mejor gobierno de la zona conurbada.

De hecho, esta problemática con la nueva forma de gobierno no se modificó, se incrementó; no por falta de atención, sino porque el tiempo de actuación fue muy limitado.

En este corto período hubo infinidad de cambios de servidores públicos y la deficiente comunicación entre funcionarios no admitió un ejercicio eficiente y eficaz, mucho menos congruente con las necesidades sociales de la capital.

La creación de un Comité que revisara la situación de la división política y el establecimiento de los nuevos límites de las Delegaciones, antes de las votaciones, quedó en papel.

La Asamblea Legislativa se avocó a renovar las leyes existentes para el Distrito Federal y a intentar nuevamente, que le fuera concedida la autonomía al Distrito Federal. Para ello, realizó una nueva iniciativa de modificación al Estatuto de Gobierno que se quedó en el Congreso de la Unión sin éxito.

Como un punto a favor de este órgano se debe señalar la creación del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal, órganos que a partir de entonces se encargarían de las elecciones locales.

Para acabar con un cuadro que no fue favorable desde sus inicios, el Jefe de Gobierno renunció un año antes de finalizar su encargo, para postularse en las elecciones presidenciales. En su lugar fue nombrada, de acuerdo con la ley, como Jefe del Gobierno Interino, la encargada de la Secretaría de Gobierno, quien en un corto lapso de tiempo de gobierno intentó mejorar la situación de los habitantes de esta entidad, pero también sentó las bases para los próximos conflictos entre los poderes federales y locales.

El anterior Jefe de Gobierno había presentado una controversia constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que el Distrito Federal fuera incluido en el Fondo para el combate a la pobreza conocido como Ramo 33 del Presupuesto de Egresos Federal, misma que fue sobreseída por falta de elementos probatorios. La Jefatura de Gobierno Interina presentó una segunda controversia constitucional nuevamente demandando la inclusión del Distrito Federal en el Ramo 33, con retroactividad en el pago.

La postura de este gobierno ante esta demanda fue agresiva y retadora, por lo que la negativa que dio el máximo órgano judicial fue suficiente para que en adelante el gobierno local desarrollara una política de reto contra los poderes federales.

El Gobierno Interino del Distrito Federal se destacó por los enormes gastos publicitarios y su incapacidad para manejar problemas de gran envergadura como la huelga de la UNAM o la economía subterránea arraigada en el centro histórico de la entidad.

El segundo Gobierno del Distrito Federal, tendría cambios sustanciales: de acuerdo con el Estatuto de Gobierno y el Artículo 122, el período de gobierno sería de seis años y los Jefes Delegacionales serían votados de manera directa, popular y universal. Este hecho implicó desde sus inicios que se tomara en cuenta la posible pluralidad partidista en el gobierno y por tanto la necesaria presencia de consensos para un buen funcionamiento gubernamental.

Las elecciones fueron controversiales porque hubo mucha competencia, aún así, el Ejecutivo federal quedó a cargo de uno de los principales partidos políticos de oposición y el Ejecutivo del Distrito Federal quedó nuevamente a

cargo el mismo partido de oposición. Diez de las dieciséis Delegaciones que conforman el Distrito Federal quedaron a cargo de ese partido.

De inmediato tuvieron que ser convenidos consensos con los titulares delegacionales del otro partido político (de oposición), por lo que el Jefe de Gobierno lanzó un acuerdo para que, por un lado, en las Delegaciones se consolidara la autonomía funcional, con la cual la estructura de gobierno de cada delegación tiene una base común y flexibilidad para adaptarse a las necesidades y, por otro lado, se descentralizaran ciertas partidas presupuestales hacia estas áreas.

Este segundo Gobierno del Distrito Federal entró con una actitud desafiante de la normatividad establecida en la Constitución General y en el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno, supliendo la función de la Asamblea Legislativa, se dedicó a emitir bandos a diestra y siniestra, argumentando que de esta manera se estaba otorgando atención inmediata a ciertos problemas de la sociedad capitalina. Lo mismo hizo al emitir acuerdos, entendidos no como un convenio entre gobierno y partes, sino como un mandato gubernamental para la realización de ciertas actividades que por el Jefe de Gobierno fueron consideradas necesarias.

La improvisación de soluciones, hecha de esta manera, fue una falta de visión y conocimiento de la historia y de la situación que prevalecía en la capital y más que ayudar a la resolución de las dificultades, las engrandeció.

Estas acciones derivaron en un poder gubernamental mal entendido que buscó posesionarse para las elecciones futuras más que ayudar a la sociedad local, aún a costa de los otros dos órganos locales. Esta actitud de reto también se hizo evidente al exterior del gobierno local, al mantener una constante provocación a las decisiones de los poderes federales, especialmente en materia de educación, seguridad y orden social. En todos los casos las acciones tendieron a desafiar y desobedecer las instrucciones presidenciales e incluso, el gobierno local, presentó controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de entorpecer su aplicación.

Estos hechos que si bien podían ya haber propiciado la remoción del Jefe de Gobierno de acuerdo al Estatuto de Gobierno, dieron lugar a un conflicto permanente entre los poderes federales y los órganos locales; conflicto que podría, en el corto plazo, traer consecuencias serias para la vida del Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, nuevamente la Asamblea Legislativa en este período de tiempo creó una iniciativa para que el Distrito Federal obtuviera su autonomía. En esta iniciativa se realizaban cambios a varios artículos constitucionales con la finalidad de otorgar al Distrito Federal una mayor independencia.

Dentro de los artículos a modificar se encontraba el artículo 122, el cual fue transformado de tal manera que finalmente previó el otorgamiento, a la entidad, del derecho de crear su propia ley fundamental y por tanto lograr la autonomía.

Así mismo, se fortalecía a este órgano legislativo al modificarse la distribución de competencias de tal manera que correspondiera a la Asamblea Legislativa legislar en todo lo referente al Distrito Federal, exceptuando lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso de la Unión y al otorgarse a este órgano la facultad de aprobar lo relativo a la deuda pública local e iniciar leyes federales y reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión.

Esta iniciativa con pequeñas modificaciones de forma, fue totalmente aceptada en la Cámara de Diputados y pasó a la Cámara de Senadores para su discusión. En caso de ser aceptada por esta Cámara y las legislaturas estatales, entraría en vigor tres meses después de su publicación. La tarea de la Asamblea entonces, se centrará en la modificación de la ley fundamental actual, del Estatuto de Gobierno.

La Cámara de Senadores la dejó pendiente para otras sesiones posteriores.

Por lo pronto, se puede afirmar que la Reforma Política para el Distrito Federal iniciada en 1977 continúa inconclusa porque no se logró la autonomía, entidad la autonomía; las Delegaciones no alcanzaron a conformarse como órganos descentralizados o con una forma de gobierno diferente y, prevaleció la coexistencia de los dos poderes federal y local en la normatividad del territorio.

Las Reformas Políticas crearon fuerzas y expectativas de cambio institucional, sin embargo, la inercia natural impidió las transformaciones dando lugar a una gran cantidad de demandas que parecen ser causa del conflicto competencial que se desató.

El gobierno que se conformó en el Distrito Federal, más que defender y ayudar a la población de la capital para alcanzar un mejor desarrollo y evitar el crecimiento con deterioro de la calidad de vida, se ha convertido en un gobierno político en constante lucha por el poder, del que emanan políticas al azar sin prever consecuencias futuras. Ha sido un gobierno que aunque quedó sujeto jurídicamente en papel, en la realidad su comportamiento se encontró en constante desacato.

Políticamente, este nuevo gobierno permitió a los capitalinos elegir a sus propias autoridades y reivindicar sus derechos políticos, aunque administrativamente, la situación permaneció igual, quedó integrado con la misma estructura, haciendo a ésta pequeñas modificaciones que más que ser de ajuste, reducción, adaptación y consolidación, tendieron al desmembramiento y crecimiento, como fue el caso de las instituciones de participación ciudadana cuya votación para una nueva integración en el año 2001 fue aplazada.

De la misma manera, las Delegaciones aún cuando deberían haberse conformado como órganos descentralizados por haber sido votadas, permanecieron como órganos desconcentrados, irregulares geográfica y demográficamente, lo que se tradujo en escasos cambios en esta área.

Jurídicamente, el Gobierno del Distrito Federal quedó establecido en la Constitución General y en el Estatuto de Gobierno de la entidad, creándose un gobierno local *sui-generis*, que carece de autonomía, tiene una regla diferente

de distribución de competencias y permanece en coexistencia con el gobierno federal.

La coexistencia ha sido mal entendida por ambos poderes y órganos y los consensos a los que han llegado son resultado de la presión de la opinión pública y de los medios de comunicación, más que tender a resoluciones en beneficio de la sociedad.

La lucha constante se ha centrado en lograr la autonomía total y contar con una Constitución propia; lucha que se vería culminada en la medida que se resolviesen los conflictos jurídicos pero también las incongruencias sociales, políticas y económicas de esta entidad.

El tipo de Reforma Política necesaria para llegar a la construcción de un proceso político ampliamente democrático, basado en el refuerzo del estado democrático de derecho, no sólo debería observar la posibilidad de la autonomía y la observancia de los aspectos político-administrativos, sino debería tomar en cuenta al ciudadano, hacer que su participación fuese proactiva, invitándolo a mantenerse informado y otorgándole datos precisos del actuar gubernamental.

El problema del Distrito Federal podrá resolverse en la medida que se acepte su característica especial de ser Sede de los Poderes Federales, así como al ser establecidas sin dualidades y posibilidades de error, las competencias de cada orden de gobierno –federal y local- y al ser diseñadas las instituciones² que las instrumenten.

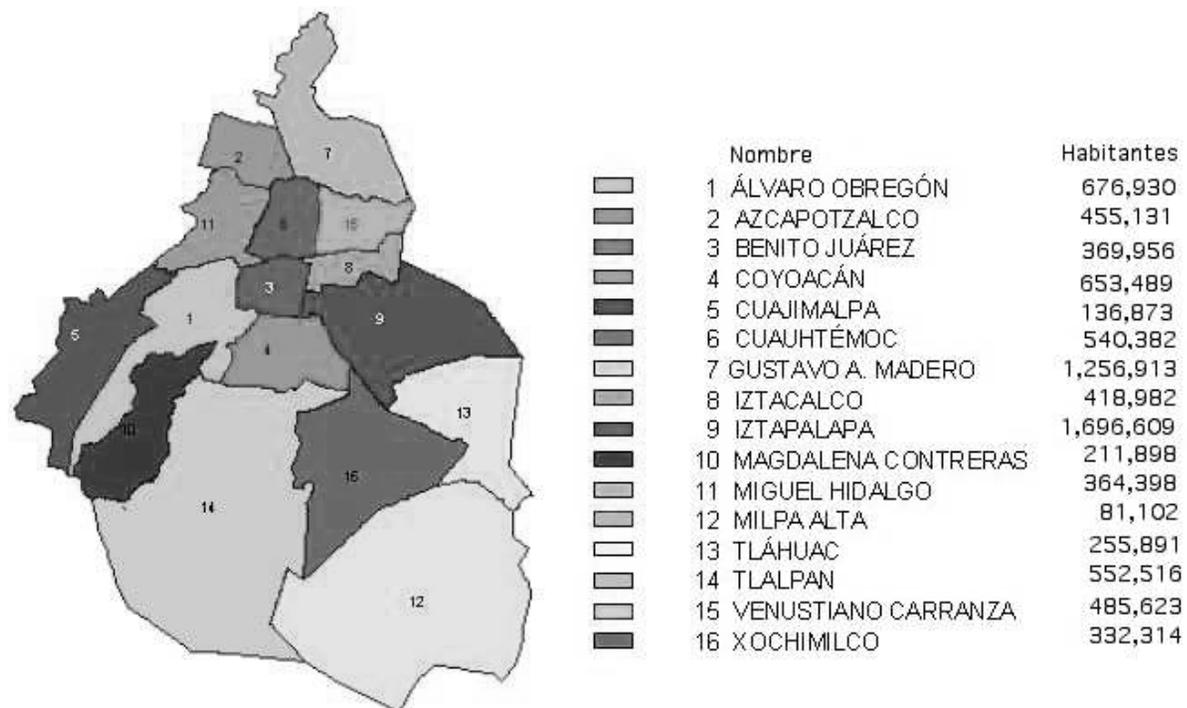
Esto significa que las relaciones deberán ser modificadas. El Distrito Federal tiene un órgano legislativo y un órgano Ejecutivo con facultades acotadas; el primero, no sólo depende en muchas de sus acciones de las decisiones del Congreso de la Unión, sino que en ocasiones, se convierte en un instrumento del Jefe de Gobierno. El segundo, no tiene decisiones sobre su presupuesto o la seguridad capitalina y que decir de los delegados, que a pesar

² Las instituciones entendidas como el conjunto de reglas aceptadas voluntaria y coercitivamente, impuestas por el Estado, articulan y organizan las interacciones económica, social y política entre los individuos y grupos sociales. Ayala E., José. **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.** México. FCE. 2001. p. 57.

de ser electos por los ciudadanos dependen de las decisiones del gobierno central capitalino.

Las modificaciones legales deberán orientarse a fortalecer la autonomía jurídica del Distrito Federal, teniendo en cuenta sus características sociales, económicas, geográficas y demográficas específicas, pero también deberán ser aplicadas para convertirse en un ejemplo del Estado de derecho.

ANEXO A EL DISTRITO FEDERAL

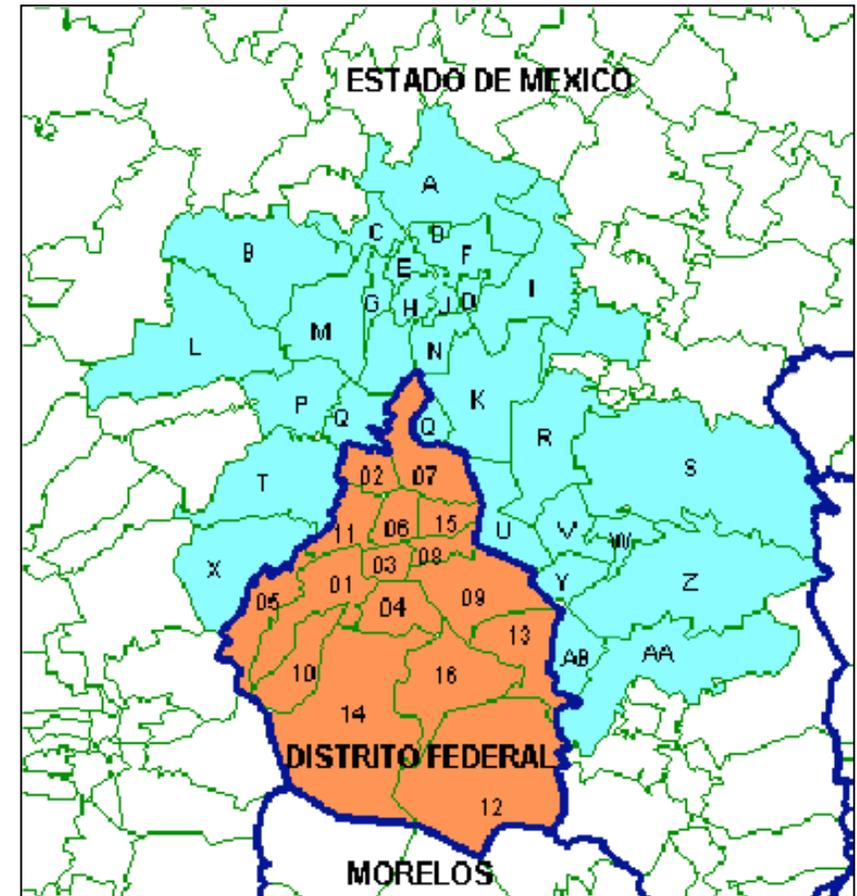


Fuente: INEGI. Anuario Estadístico 2000.

Elaboración propia

ANEXO B EL DISTRITO FEDERAL Y LA ZONA METROPOLITANA EN 2001

Delegación	Municipio	Municipio
01 Alvaro Obregón	A Zumpango	Q Tlalnepantla
02 Azcapotzalco	B Tepotztlán	R Atenco
03 Benito Juárez	C Teoloyucan	S Texcoco
04 Coyoacán	D Jaltenco	T Naucalpan
05 Cuajimalpa	E Melchor Ocampo	U Netzahualcóyotl
06 Cuauhtémoc	F Nextlalpan	V Chimalhuacán
07 Gustavo A. Madero	G Cuautitlán Izcalli	W Chicoloapan
08 Iztacalco	H Tultepec	X Huixquilucan
09 Iztapalapa	I Tecamac	Y Los Reyes La Paz
10 Magdalena Contreras	J Tultitlán	Z Iztapaluca
11 Miguel Hidalgo	K Ecatepec	AA Chalco
12 Milpa Alta	L Nicolás Romero	AB Valle de Chalco
13 Tláhuac	M Cuautitlán Izcalli	
14 Tlalpan	N Coacalco	
15 Venustiano Carranza	O Acolman	
16 Xochimilco	P Atizapan de Zaragoza	



Fuente: Primer Informa de Gobierno del Distrito Federal. SDE/GDF 2001.

Adecuación: Gabriela Quintanilla Mendoza.

ANEXO C COMPARATIVO DE ESCAÑOS OBTENIDOS POR PARTIDO POLÍTICO

Asamblea de Representantes en 1988, 1991 y 1994

Partido Político	1988			1991			1994		
	MR	RP	T	MR	RP	T	MR	RP	T
PAN	13	5	18		11	11	2	12	14
PRI	24	10	34	40		40	38		38
PPS	2	3	5		2	2			
PMS		3	3						
PFCRN	1	3	4		5	5			
PARM		2	2		1	1			
PRD					7	7		10	10
PT								2	2
PVEM								2	2

Asamblea Legislativa en 1997 y 2000

Partido Político	1997			2000		
	MR	RP	T	MR	RP	T
PAN		9	9	14	3	17
PRI		11	11		16	16
PARM						
PRD	40		40	18	1	1
PT		2	2		1	1
PVEM		4	4	7	1	1
PDS					3	3
PCD					1	1

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal Elaboración: Gabriela Quintanilla Menoza

ANEXO D BANDOS INFORMATIVOS

Bando número 1. Miércoles, 06 de diciembre de 2000.

Se establecen nuevos sistemas de control y vigilancia en la Tesorería y se renueva el personal de confianza

Bando número 2. Jueves, 07 de diciembre de 2000.

Se Restringe el crecimiento de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las Delegaciones Alvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco

Bando número 3. Sábado, 09 de diciembre de 2000.

Crecimiento económico del DF impulsando Corredor Catedral-Basílica de Guadalupe en Gustavo A. Madero

Bando número 4. Domingo, 10 de diciembre de 2000.

Plan de Austeridad del Gobierno del Distrito Federal

Bando número 5. Lunes, 11 de diciembre de 2000

Propuesta de Iniciativa de Reformas al Estatuto de Gobierno y la Ley de Seguridad Pública para transmitir a cada uno de los Jefes Delegacionales el mando de la Policía Preventiva

Bando número 6. Martes, 12 de diciembre de 2000

Puesta en marcha Programa de Prevención y Atención Rápida ante cualquier tipo de Siniestros

Bando número 7. Miércoles, 13 de diciembre de 2000

El estado de Ingresos y Egresos del Sector Central aparecerá en la página electrónica del Gobierno del Distrito Federal

Bando número 8. Jueves, 14 de diciembre de 2000

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal. Impacto Ambiental y Riesgos

Bando número 9. Viernes, 15 de diciembre de 2000

Transporte Público Individual de Pasajeros (Taxis) y la Suspensión de Concesiones en los próximos tres años

Bando número 10. Sábado, 16 de diciembre de 2000

Creación de cuatro Gabinetes para Ejecución de Programas Integrados, Sectoriales y Territoriales

Bando número 11. Lunes, 17 de diciembre de 2001

Política Laboral del Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores

Bando número 12. Lunes, 18 de diciembre de 2000

Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa

Bando número 13. Martes, 19 de diciembre de 2000

Lineamientos de Política relacionados con las Marchas, Mítines, Plantones y Bloqueos que se realizan en la Ciudad de México

Bando número 14. Miércoles, 20 de diciembre de 2000

Entrega del Paquete Financiero para el año 2001 a la Asamblea Legislativa

Bando número 15. Viernes, 21 de diciembre de 2001

Creación del Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal

Bando número 16. Jueves, 28 de diciembre de 2000

El Gobierno del Distrito Federal asume totalmente la Administración de la Policía Auxiliar para transparentar sus Ingresos y Egresos

Bando número 17. Martes, 08 de mayo de 2001

Programa de Sustitución de Microbuses por Autobuses Nuevos y de Calidad

Bando número 18. Miércoles, 30 de mayo de 2001

Iniciativa de Ley para crear la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad

Bando número 19. Viernes, 01 de junio de 2001

Recuperación de la Imagen Urbana, prohibiendo instalación de anuncios espectaculares en la Vialidad Primaria de la Ciudad de México

Bando número 20. Domingo, 04 de junio de 2000

El Gobierno del Distrito Federal asume el incremento de la Leche Liconsa con un subsidio compensatorio

Bando número 21. Jueves, 28 de junio de 2001

Declaración del día 6 de Julio como Día de la Democracia en la Ciudad de México

Bando número 22. Martes, 07 de agosto de 2001

Administración y Ordenamiento de los Espacios Públicos. Regulación de Espectaculares

Bando número 23. Miércoles, 05 de diciembre de 2001

Reforma al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal

Fuente: Gobierno del Distrito Federal

ANEXO E ACUERDOS

Acuerdo número 1. Miércoles, 03 de enero de 2001

Programa de Apoyo Alimentario y Medicamentos Gratuitos en Beneficio de Adultos de Setenta Años o Más que Viven en Condiciones de Pobreza y Abandono. Justificación.

Acuerdo número 2. Martes, 09 de enero de 2001

Creación de 15 Escuelas Preparatorias y de la Universidad de la Ciudad de México. Justificación.

Acuerdo número 3. Miércoles, 17 de enero de 2001

Sobre la Política Habitacional. Justificación.

Acuerdo número 4. Miércoles, 24 de enero de 2001

Sobre Diversas Acciones para Frenar el Empobrecimiento del Pueblo en la Ciudad de México. Justificación.

Acuerdo número 6. Miércoles, 07 de febrero de 2001

Poner en Práctica el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Justificación.

Acuerdo número 7. Miércoles, 14 de febrero de 2001

Vigilancia Ciudadana dentro de los Organos Colegiados del Gobierno del Distrito Federal.

Fuente: Gobierno del Distrito Federal

ANEXO F LEGISLACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Disposición Jurídica	Fecha de Publicación	Ultima Reforma
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos		14ago01

Estatutos para el Distrito Federal

Disposición Jurídica	Fecha de Publicación	Ultima Reforma
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	D.O. 26jul94	D.O. 14oct99
Estatuto del Servicio Profesional Electoral, del Personal Administrativo, de los Trabajadores Auxiliares y del Personal Eventual del Instituto Electoral del Distrito Federal		

Leyes para el Distrito Federal

Disposición Jurídica	Fecha de Publicación	Ultima Reforma
Ley Ambiental del Distrito Federal.	G.O. 13ene00	G.O. 31ene02
Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal	G. O. 28sep98	G.O. 24dic98
Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal	G.O. 16mar00	
Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar	G.O. 08jul96 D.O. 09jul96	G.O. 02jul98
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	G.O. 23may00	
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	G.O. 29ene96 D.O. 07feb96	G.O. 23feb99
Ley de Educación del Distrito Federal	G.O. 08jun00	
Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal	G.O. 17sep99	G.O. 25jul00
Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal	G.O. 23may00	
Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal	G.O. 26dic96 D.O. 26dic96	
Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2002 Nueva	G.O. 31dic01	G.O. 14mar02
Ley de Instituciones de Asistencia Privada para	G.O. 14dic98	

el Distrito Federal		
Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal	G.O. 01jun99	G.O. 01jun00
Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal	D.O. 14ene86	
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	D.O. 22jun93	G.O. 24dic98
Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal	G.O. 17jun97 D.O. 18jun97	G.O. 08jun00
Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal	D.O. 04ene56	
Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal	G. O. 28sep98	
Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal	G. O. 25jul00	
Ley de los Derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal	G.O. 31ene00	
Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal	G.O. 07mar00	
Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas	G.O. 18ene99	
Ley de Obras Públicas del Distrito Federal	G. O. 29dic98	
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	G.O. 21dic98	G.O. 31ene02
Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal	G.O. 27ene00	
Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal	G.O. 21dic95 D.O. 19dic95	
Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal	D.O. 31dic98 G.O. 07ene99	G.O. 10feb00
Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal. Nueva	G.O. 26feb02	
Ley de Protección Civil para el Distrito Federal	G.O. 10ene96 D.O. 02feb96	G.O. 29dic98
Ley de Salud para el Distrito Federal	D.O. 15ene87	Fe de erratas: G.O. 29abr99
Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico para el Distrito Federal	G.O. 31abr00	G.O. 20sep01
Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal	D.O. 19jul93	
Ley de Transporte del Distrito Federal	G.O. 21dic95 D.O. 20dic95	G.O. 21nov01
Ley de Turismo del Distrito Federal	G.O. 22may98	G.O. 18nov99
Ley de Vivienda del Distrito Federal	G.O. 02mar00	G.O. 05sep00
Ley del Deporte para el Distrito Federal	G.O. 06nov95 D.O. 13nov95	G.O. 13may99
Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal	G.O. 20dic96 D.O. 23dic96	G.O. 27jun00
Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del	G.O. 24dic98	

Distrito Federal		
Ley del Hospital Infantil de México "Federico Gómez"	D.O. 03dic87	
Ley del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal	G.O. 28mar00	
Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal Nueva	G.O. 28feb02	
Ley del Notariado para el Distrito Federal	G.O. 28mar00	G.O. 14sep00
Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público	G.O. 20dic96 D.O. 23dic96	G.O. 17jun97 D.O. 18jun97
Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal	G.O. 13jun00	G.O. 31ene02
Ley del Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal	G.O. 21dic95 D.O. 19dic95	G.O. 17ago00
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	G.O. 29dic98	G.O. 31ene02
Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	G.O. 24may99	G.O. 29dic00
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	G.O. 08feb99	G.O. 25oct01
Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal Nueva	G.O. 24abr01	
Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	D.O. 30abr96	D.O. 18may99
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	G.O. 29ene96 D.O. 07feb96	G.O. 18ene01
Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal Nueva	G.O. 28feb02	
Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal	D.O. 24dic91 D.O. 23ene98	
Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal	G.O. 13ene97 D.O. 14ene97	
Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal	G.O. 21dic95 D.O. 19dic95	G.O. 01jul99
Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal y Territorios Federales	D.O. 02ago74	
Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal	D.O. 26may45	D.O. 22dic93

Codigos

Disposición Jurídica	Fecha de Publicación	Ultima Reforma
----------------------	----------------------	----------------

Código Civil para el Distrito Federal	D.O. 26may28	G.O. 17ene02
Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal	D.O. 01sep32	G.O. 17ene02
Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal	D.O. 29ago31	G.O. 24ago00
Código Electoral del Distrito Federal	G.O. 05ene99	G.O. 18ene01
Código Financiero del Distrito Federal	D.O. 31dic94	Aclaración: 13feb01
Código Penal para el Distrito Federal	D.O. 14ago31	G.O. 28nov00

Reglamentos para el Distrito Federal

Disposición Jurídica	Fecha de Publicación	Ultima Reforma
Reglamento de Agencias de Viajes	D.O. 16ago84	
Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal	G.O. 11ago99	G.O. 06jul01
Reglamento de Arrendadoras de Automóviles	D.O. 16ago84	
Reglamento de Cementerios del Distrito Federal	D.O. 28dic84	
Reglamento de Clasificación de Títulos, Contenidos y Operación de Videojuegos	G.O. 23oct01	
Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal	D.O. 02ago93	D.O. 04jun97
Reglamento de Establecimientos de Hospedajes, Campamentos y Paraderos de Casas Rodantes	D.O. 20ago84	D.O. 04nov86
Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal	D.O. 27mar91	
Reglamento de Guías de Turistas	D.O. 17nov88	
Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo	D.O. 15dic00	
Reglamento de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Departamento del Distrito Federal	G.O. 01dic82	
Reglamento de la Comisión Técnica de los Reclusorios del Distrito Federal	D.O. 30nov76	
Reglamento de la Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal	D.O. 06oct88	
Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal	G.O. 03dic97 D.O. 03dic97	
Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal	G.O. 23sep99	Fe de erratas: G.O. 12oct99
Reglamento de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar	G.O. 20oct97	D.O. 21oct97
Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	G.O. 02jun97	D.O. 04jun97
Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal	D.O. 26may88	
Reglamento de la Ley de la Defensoría de	D.O. 18ago88	

Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal		
Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal	G.O. 28mar00	G.O. 27mar02
Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal	G.O. 30dic99	G.O. 28feb02
Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal	G.O. 20oct97	D.O. 21oct97
Reglamento de la Ley del Deporte para el Distrito Federal	G.O. 09abr97	D.O. 10abr97
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la Prevención y Control de la Contaminación generada por vehículos automotores que circulan en el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada	D.O. 25nov88	
Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	D.O. 27oct99	
Reglamento de la Medalla al Mérito Ciudadano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	D.O. 23ene91	G.O. 05jun95 D.O. 12abr95
Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal	D.O. 06jul84	
Reglamento de la Prestación del Servicio Turístico del Sistema de Tiempo Compartido	D.O. 21ago89	
Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal	G.O. 01jun00	
Reglamento de Mercados para el Distrito Federal	D.O. 01jun51	
Reglamento de Mobiliario Urbano para el Distrito Federal.	G.O. 17ago00	
Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.	D.O. 20feb90	
Reglamento de Tránsito del Distrito Federal	G.O. 30nov99	G.O. 05dic01
Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal	G.O. 11abr97 D.O. 11abr97	G.O. 26ene98
Reglamento de Visitas a las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	D.O. 16ene87	
Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal	D.O. 20abr82	D.O. 19oct87
Reglamento del Artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para el cobro de Fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, distintas de las que garantizan obligaciones fiscales federales a cargo de terceros	D.O. 15ene91	
Reglamento del Banco de Ojos de la Dirección General de los Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal	D.O. 08ene75	
Reglamento del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad	G.O. 01dic97	D.O. 01dic97

Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal	D.O. 13mar41	
Reglamento del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal	G.O. 13abr00	
Reglamento del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	D.O. 10mar94	
Reglamento del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal	D.O. 23nov88	
Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal	D.O. 21sep87	
Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal	D.O. 05ago88	
Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal	D.O. 25ene90	G.O. 20oct97 D.O. 21oct97
Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal	G.O. 28dic00	G.O. 21may02
Reglamento Interior de la Comisión del Box Profesional del Distrito Federal	D.O. 04nov94	
Reglamento Interior de la Comisión de Lucha Libre Profesional del Distrito Federal	D.O. 04nov94	
Reglamento Interior de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo en el Distrito Federal	G.O. 26ene93	
Reglamento Interior de la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del Departamento del Distrito Federal	D.O. 22oct82	
Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	G.O. 25may99	G.O. 25oct01
Reglamento Interior de la Depositaria Judicial del Distrito Federal	D.O. 02abr47	D.O. 08may47
Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	G.O. 18abr00	G.O. 06jun00
Reglamento Interior del Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	D.O. 26jun89	
Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Policial	D.O. 11mar94	G.O. 17jul01
Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	G.O. 17jun96 D.O. 24jun96	G.O. 27abr00
Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Distrito Federal	G.O. 21ene00	
Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana.	D.O. 09jul97	
Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	D.O. 16dic93	G.O. 17dic98
Reglamento Interno de la Comisión de Límites del Distrito Federal	D.O. 21ago86	
Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana	G.O. 21sep98	

Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal	D.O. 06ene84	
Reglamento Interno del Comité Directivo del Distrito de Desarrollo Rural Xochimilco, D.F.	D.O. 22feb93	
Reglamento para Agencias de Inhumaciones en el Distrito y Territorios Nacionales	D.O. 25ene62	
Reglamento para el cobro de Multas por Infracciones a los Reglamentos Gubernativos	D.O. 26jul38	
Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	G.O. 13sep99	G.O. 29dic00
Reglamento para el Otorgamiento de la Presea Ciudad de México	D.O. 03ago90	
Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal	D.O. 27jul89	
Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga en el Distrito Federal	G.O. 23ago99	G.O. 05oct00
Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal	G.O. 23ago99	G.O. 05oct00
Reglamento para el Servicio de Transporte Público de Taxi en el Distrito Federal	G.O. 23ago99	G.O. 05oct00
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	D.O. 07abr93	
Reglamento para el Uso y Preservación del Bosque de Chapultepec	D.O. 14ago86	
Reglamento para el Uso y Preservación del Bosque de San Juan de Aragón	D.O. 29abr88	
Reglamento para el Uso y Preservación del Parque Cultural y Recreativo Desierto de los Leones	D.O. 18ago88	
Reglamento para el Uso y Preservación del Parque de las Águilas	D.O. 11jun87	
Reglamento para la Fijación de Tarifas a los Servicios Funerarios	D.O. 06sep76	
Reglamento para la Protección de Ambiente contra la Contaminación originada por la emisión de ruido	D.O. 06dic82	
Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal	D.O. 06ago90	
Reglamento para la Ubicación de los Establos en la Ciudad de México y Delegaciones colindantes del Distrito Federal	D.O. 01oct37	
Reglamento para los Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal	D.O. 02may75	
Reglamento para Terminales Interiores de Carga	D.O. 05ene93	
Reglamento que establece los Procedimientos y Criterios para la Fijación, Revisión y Modificación de las Tarifas de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Federal	G.O. 19nov96	
Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal	G.O. 21jun99	
Reglamento de Sesiones de los Consejos Distritales del Instituto Electoral del Distrito Federal	G.O. 21jun99	

Reglamento Taurino para el Distrito Federal	G.O. 20may97 D.O. 21may97	
---	------------------------------	--

Presupuesto para el Distrito Federal

Disposición Jurídica	Fecha de Publicación	Ultima Reforma
Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2002	G.O. 31dic01	G.O. 14mar02

Reglas para el Distrito Federal

Disposición Jurídica	Fecha de Publicación	Ultima Reforma
Reglas de carácter general para el dictamen de cumplimiento de las obligaciones fiscales establecidas en el Código Financiero del Distrito Federal		

G.O. Gaceta Oficial

D.O. Diario Oficial

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Elaboración: Gabriela Quintanilla Mendoza

ANEXO G ORGANISMOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Sector central:

- I. Jefatura de Gobierno
- II. Secretaría de Gobierno;
- III. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- IV. Secretaría de Desarrollo Económico;
- V. Secretaría del Medio Ambiente;
- VI. Secretaría de Obras y Servicios;
- VII. Secretaría de Desarrollo Social;
- VIII. Secretaría de Salud;
- IX. Secretaría de Finanzas;
- X. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- XI. Secretaría de Seguridad Pública;
- XII. Secretaría de Turismo;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal;
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Organos Político-Administrativos:

1. Delegación Alvaro Obregón
2. Delegación Azcapotzalco
3. Delegación Benito Juárez
4. Delegación Coyoacán
5. Delegación Cuajimalpa de Morelos
6. Delegación Cuauhtémoc
7. Delegación Gustavo A. Madero
8. Delegación Iztacalco
9. Delegación Iztapalapa
10. Delegación Magdalena Contreras
11. Delegación Miguel Hidalgo
12. Delegación Milpa Alta
13. Delegación Tláhuac
14. Delegación Tlalpan
15. Delegación Venustiano Carranza
16. Delegación Xochimilco

Sector desconcentrado

Comprende órganos que están subordinados jerárquicamente a alguna dependencia, pero que tienen autonomía funcional:

1. Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal
2. Comisión de Recurso Naturales y Desarrollo Rural
3. Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental del Distrito Federal
4. Comisión de Aguas del Distrito Federal
5. Planta de Asfalto del Distrito Federal
6. Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL)
7. Instituto de Asistencia Social
8. Instituto del Deporte del Distrito Federal
9. Instituto de la Mujer del Distrito Federal
10. Instituto del Taxi
11. Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal.
12. Fideicomiso del Centro Histórico
13. Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México
14. Fideicomiso Emergencia 080
15. Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México

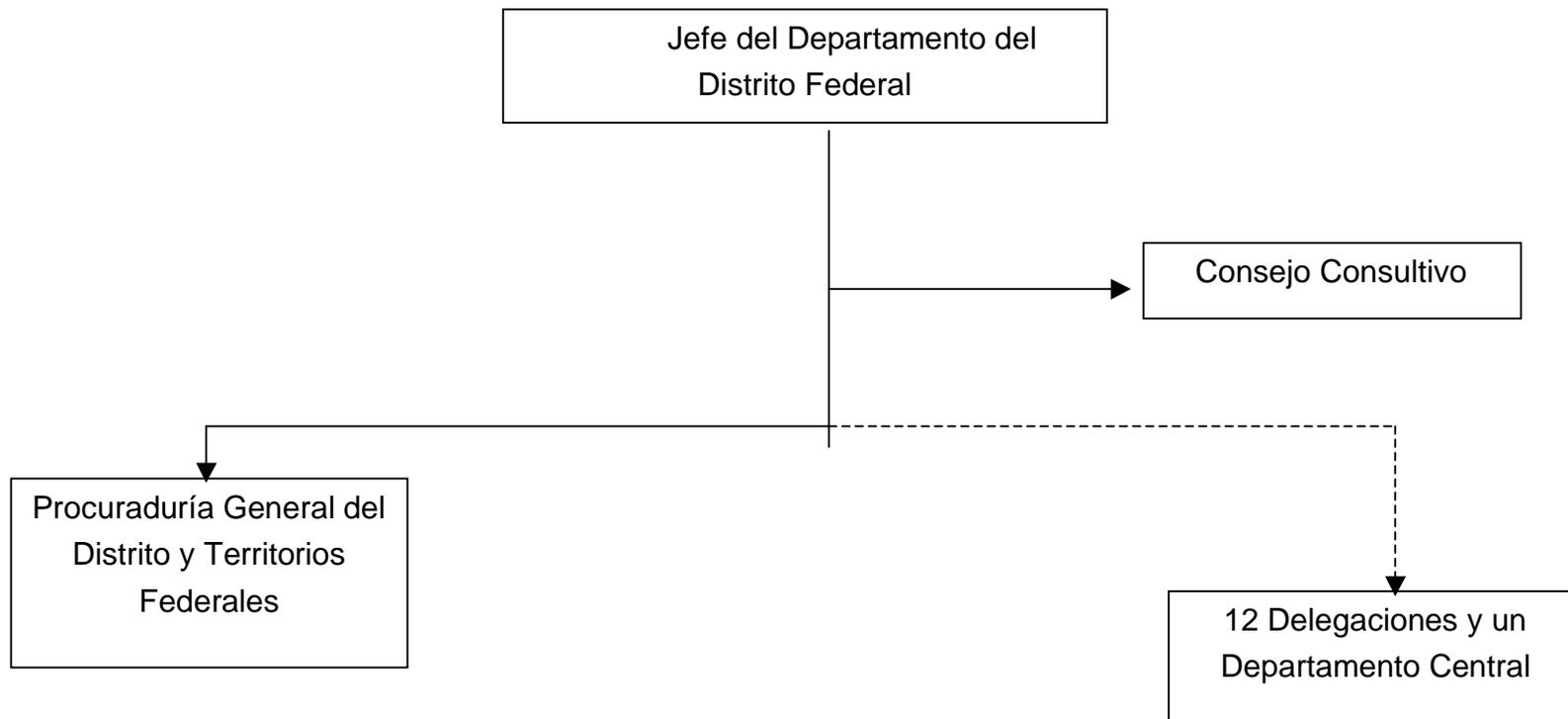
Sector descentralizado

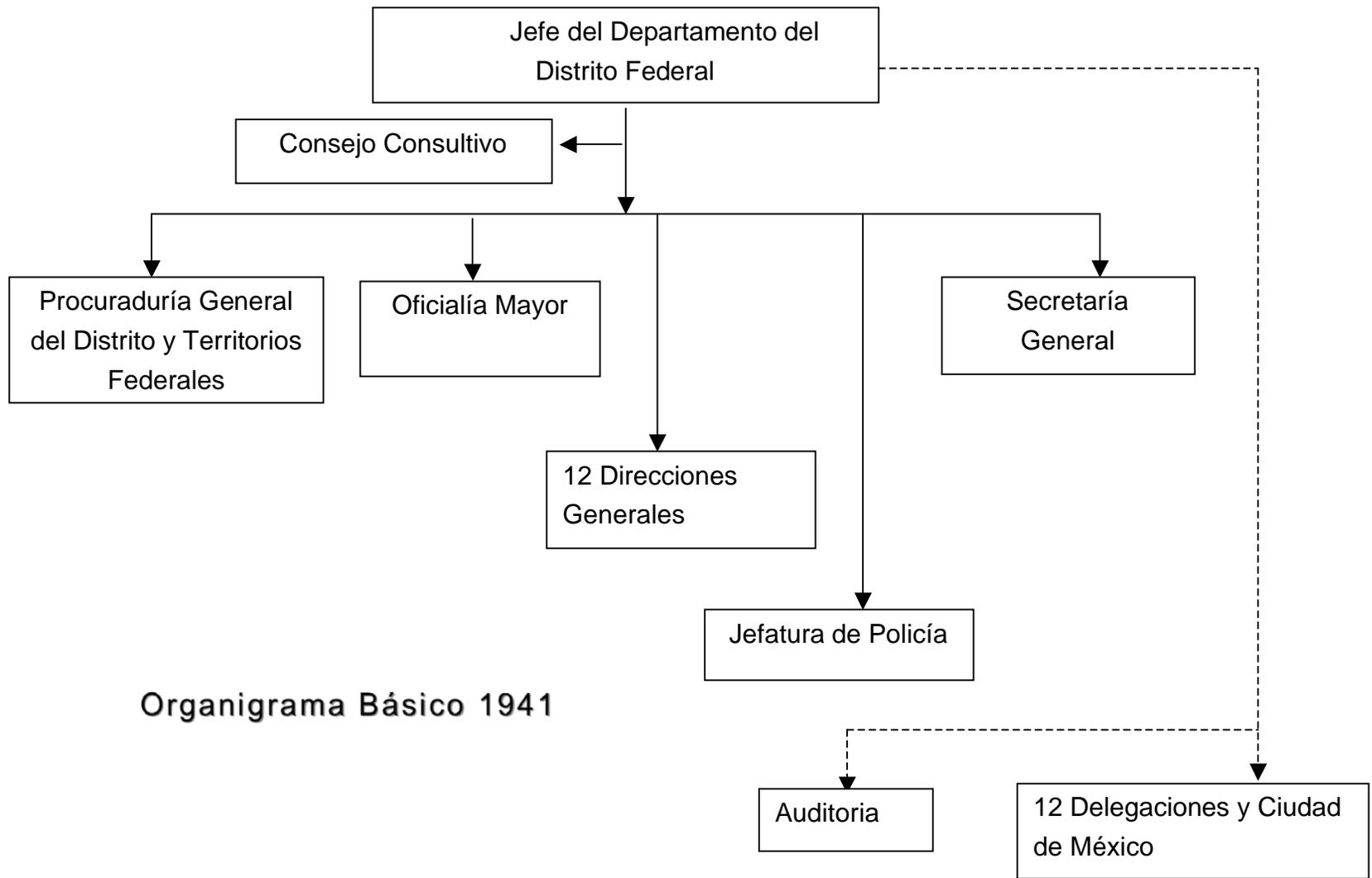
Comprende entidades de gobierno con personalidad jurídica y patrimonio propios:

1. Dirección General del H. Cuerpo de Bomberos del D.F.
2. Instituto de Vivienda del Distrito Federal
3. Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU)
4. Fideicomiso Programa "Casa Propia" (FICAPRO)
5. Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE II)
6. Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal
7. Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal
8. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal
9. Instituto de Cultura de la Ciudad de México
10. Procuraduría Social del Distrito Federal
11. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal
12. Sistema de Transporte Colectivo "Metro"
13. Servicio de Transportes Eléctricos del D.F.
14. Red de Transporte de Pasajeros del D.F.
15. Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.
16. Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.
17. Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal
18. Caja de Previsión de la Policía Preventiva del D.F.

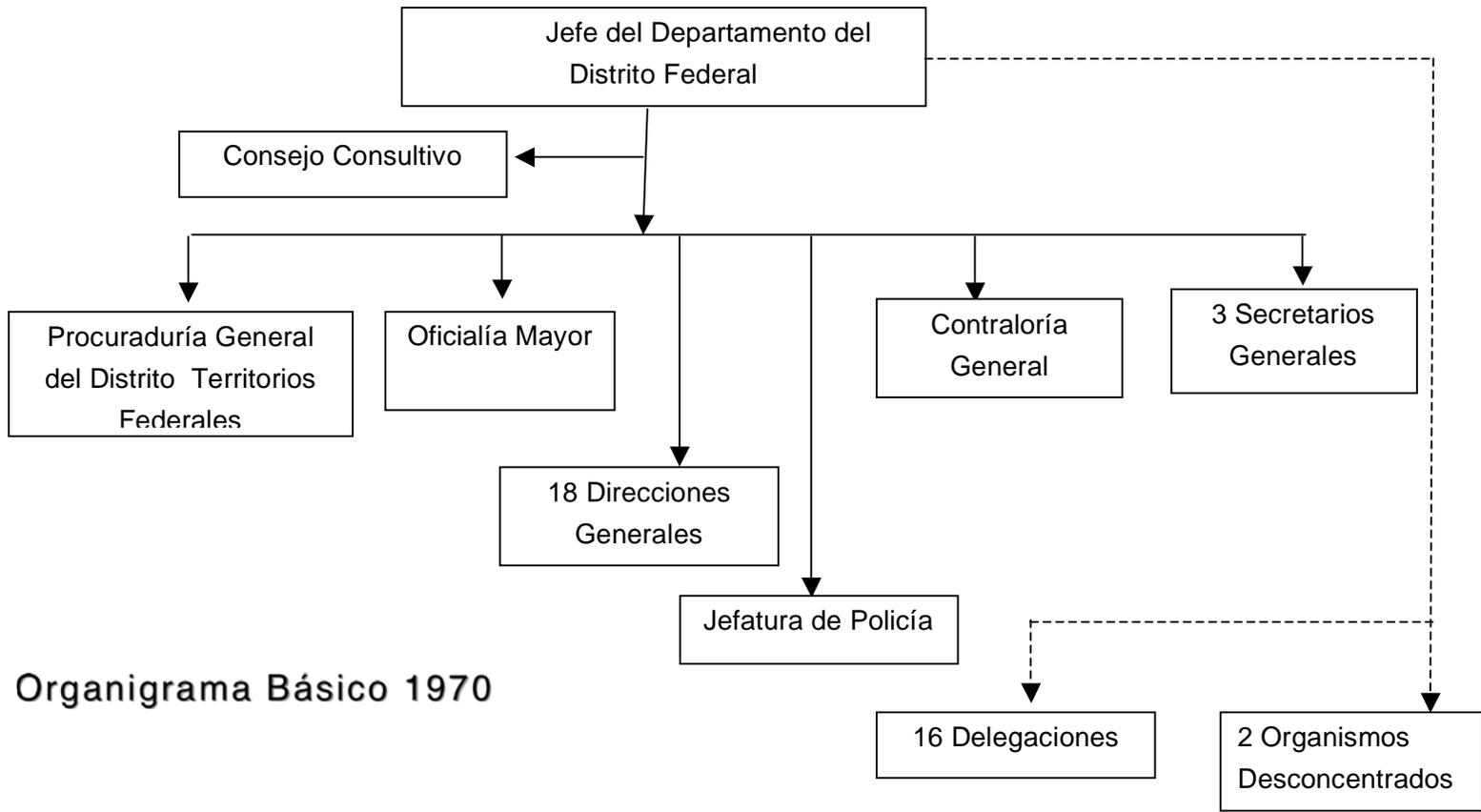
ANEXO H ORGANIGRAMAS HISTÓRICOS CONFORME A LA LEY ORGÁNICA

Organigrama Básico 1928



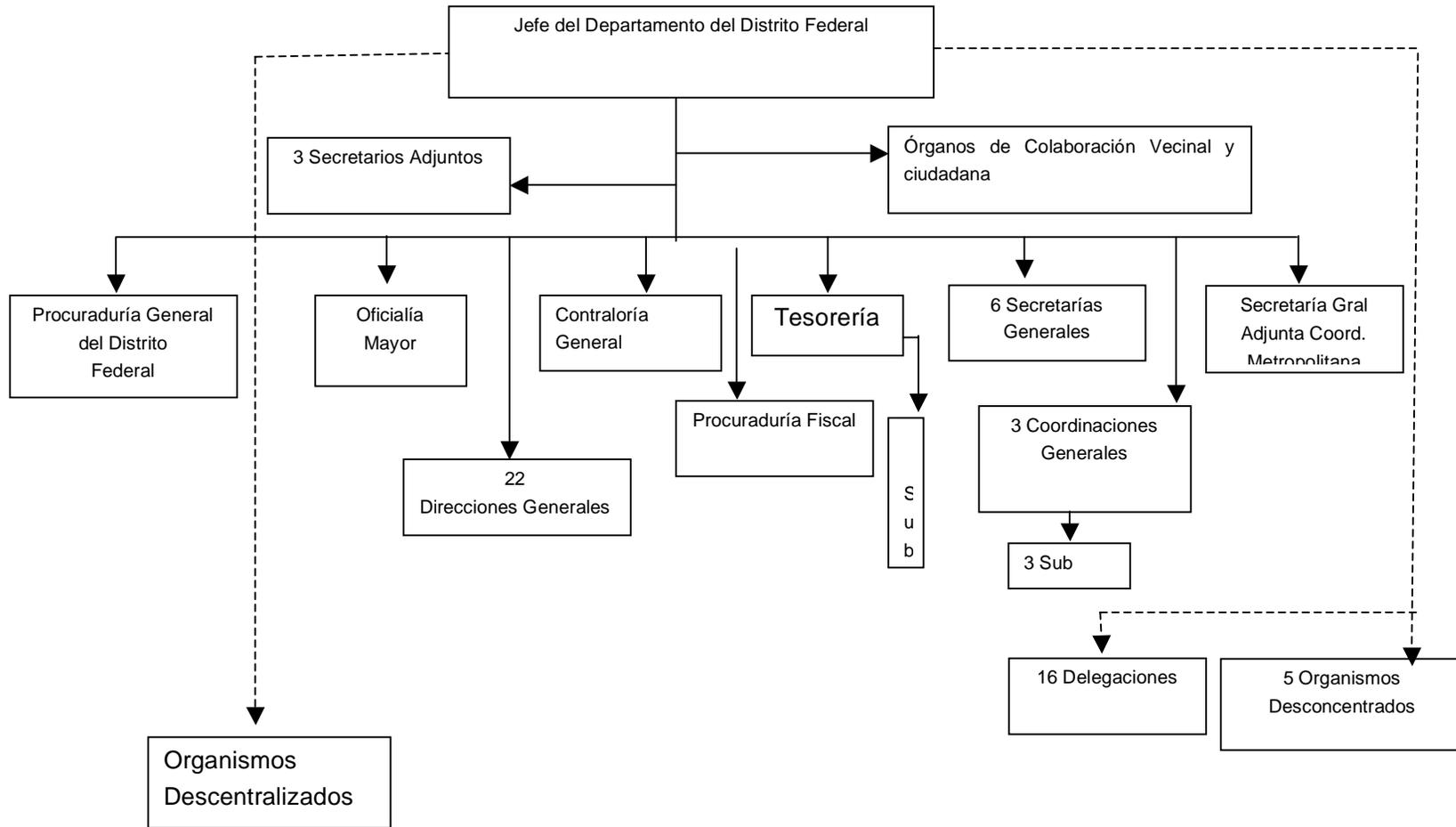


Organigrama Básico 1941

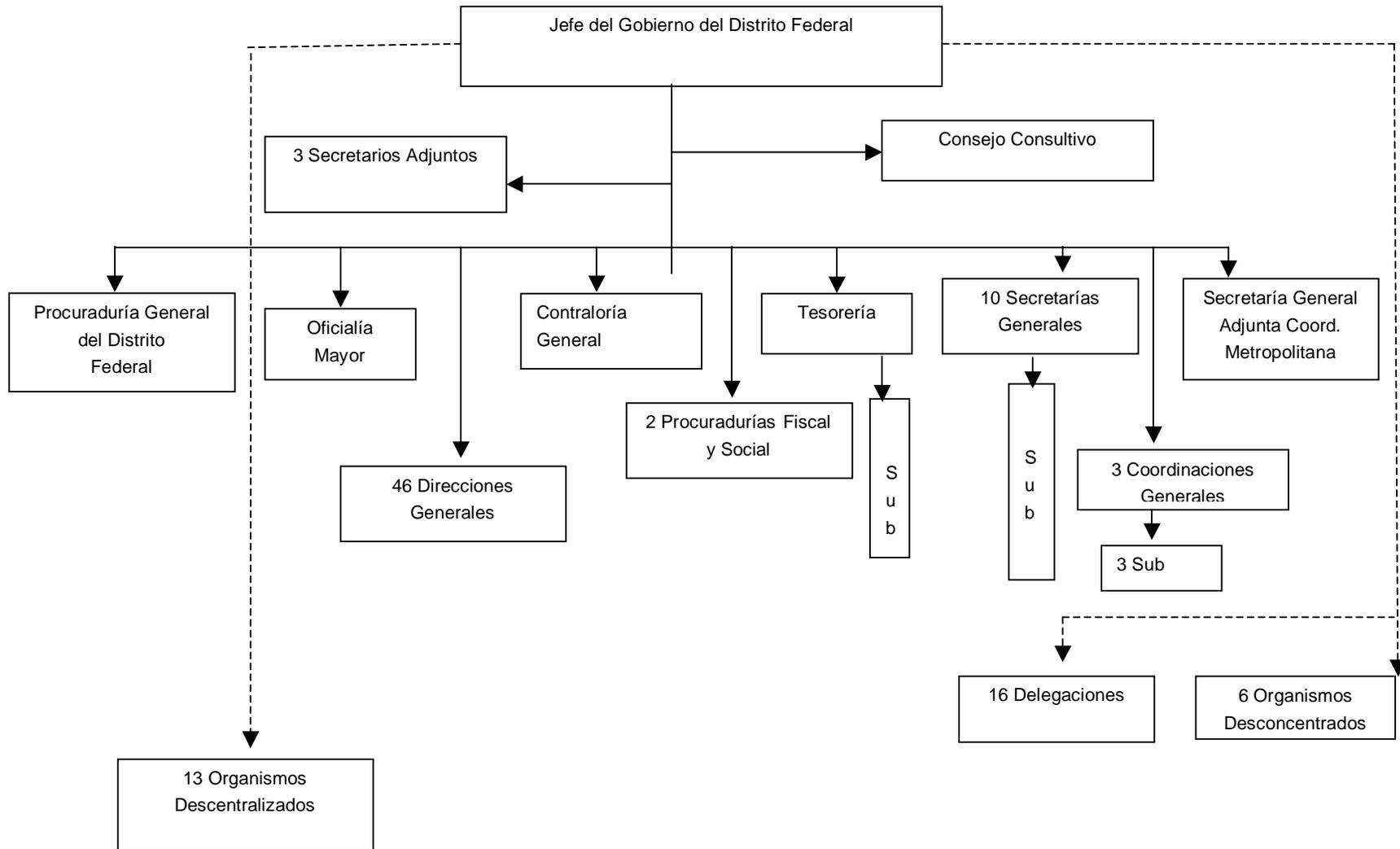


Organigrama Básico 1970

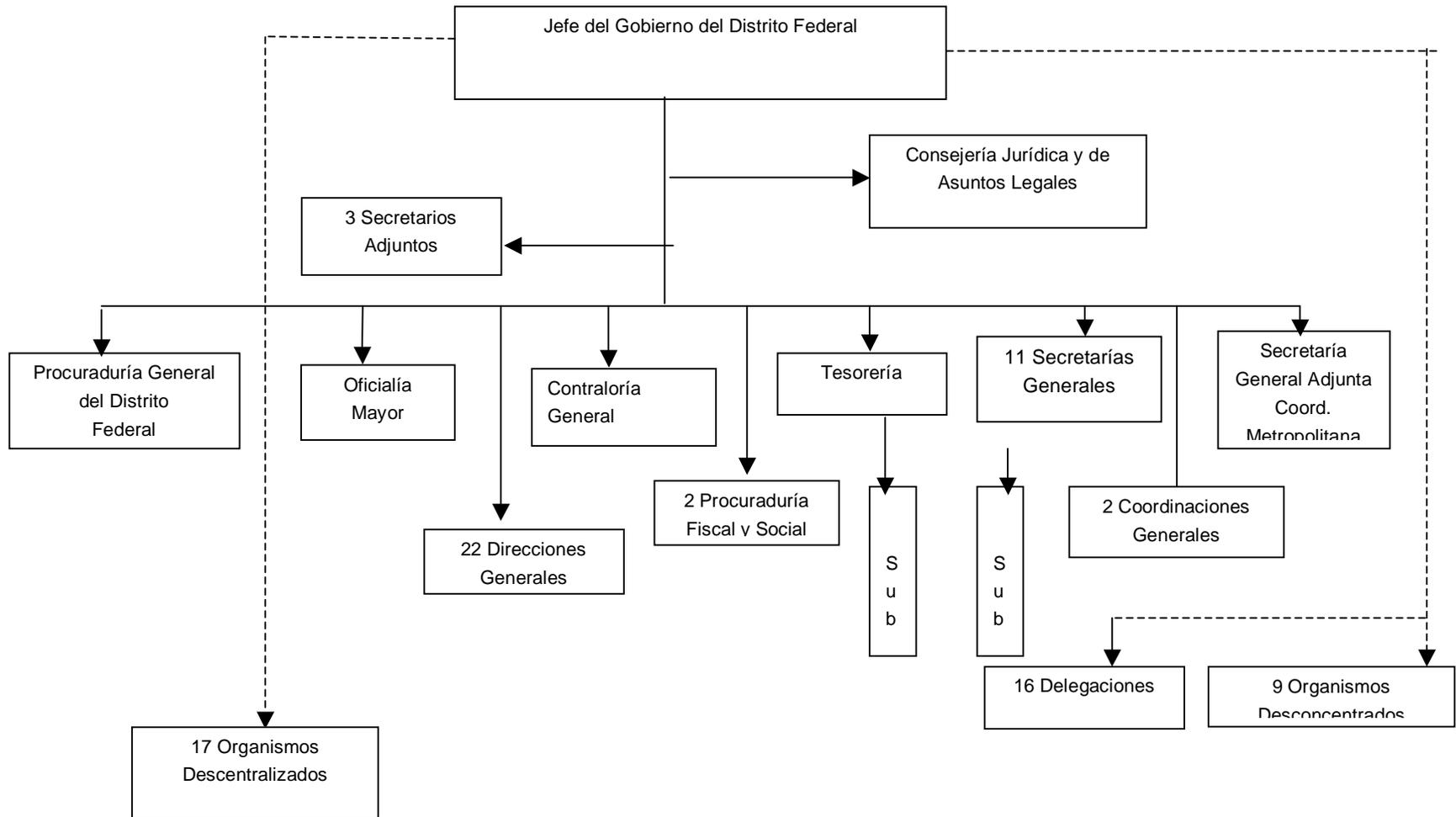
Organigrama Básico 1992



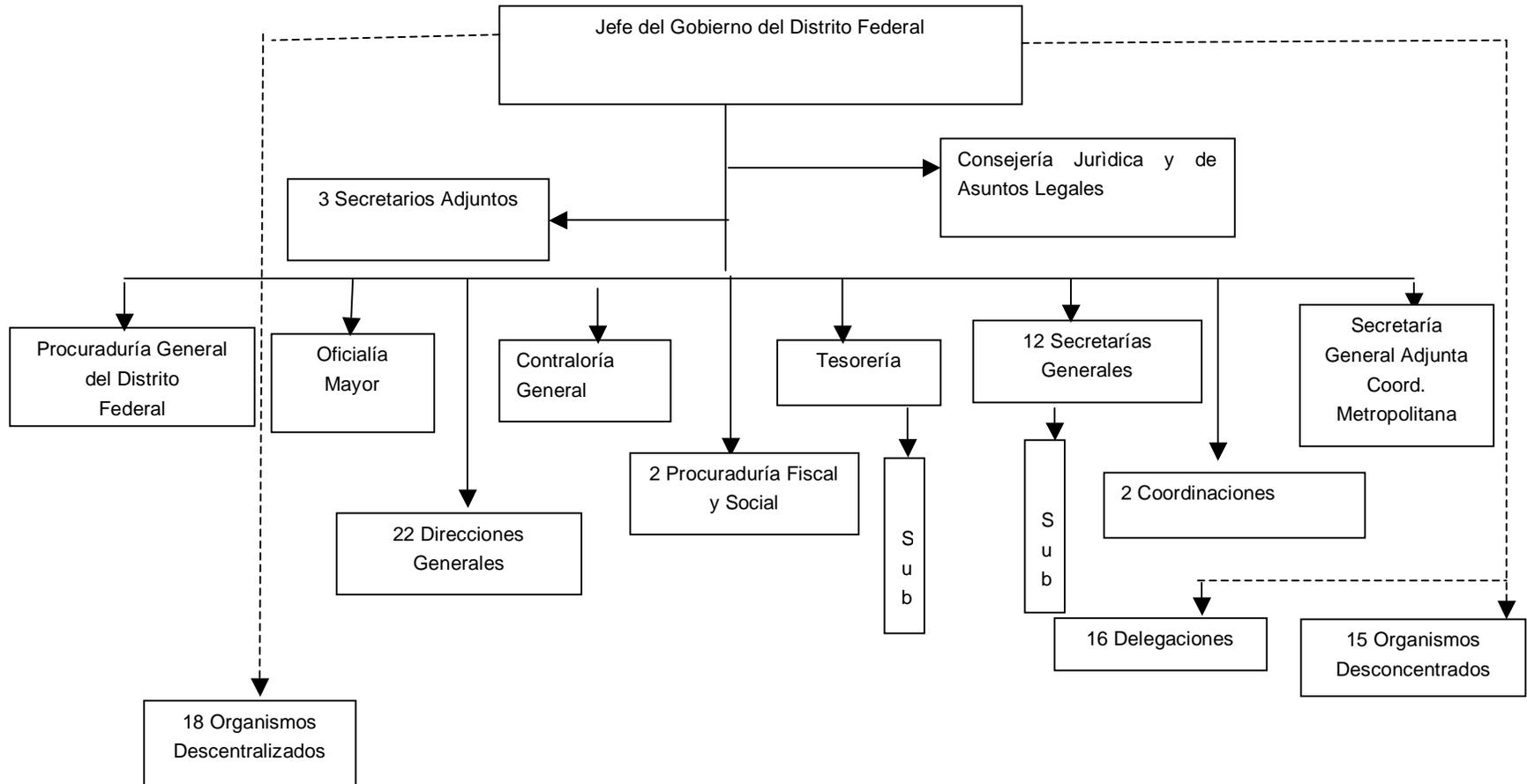
Organigrama Básico 1997



Organigrama Básico 1998



Organigrama Básico 2000



FUENTES DOCUMENTALES

Bibliografía

Ayala E., José. **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.** México. FCE. 2001. pp. 397.

Bobbio, Norberto. **Origen y fundamento del poder político.** "El poder y el derecho". México. Grijalbo. 1985.

Borja, Jordi y Manuel Castells. **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información.** Madrid. Ed. Taurus. 4ª. Edición. 1999. pp. 418.

Burgoa, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano.** México. Ed. Porrúa. 1973. Copyright© 2002. pp. 1084.

Calvillo, Manuel. **La Republica Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento.** México. DDF/Presidencia de la República. Vol. I. pp. 529.

_____. **La Republica Federal Mexicana: Gestación y Nacimiento.** México. DDF/Presidencia de la República. Vol. II.

Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano.** Ed. Siglo XXI: México; 1979.

_____. **Los sistemas federales del continente americano.** "Sistema federal mexicano". México. UNAM/FCE. 1972. pp. 530.

Castellanos, Eduardo. **Derecho Electoral en México. Introducción General.** México. Ed. Trillas. 1999. pp. 391.

_____. **Gobernabilidad Democrática en la Transición Mexicana.** México. Inédito. 2000.

_____. **Formas de gobierno y sistemas electorales en México.** Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo. 1996.

_____. **Las Reformas de 1996.** México. Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo. 1997.

Chagnollaud, Dominique. **Droit Constitutionnel Contemporain.** París. Sirey Ed. 1999. pp. 374.

Contreras, Raúl. **La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectivas.** Ed. Porrúa: México; 2001. pp. 562.

Cueva Mario y Jorge Carpizo. **Sistema Federal Mexicano.** México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.* No. 3 julio-septiembre. 1981.

De Gortari Hira y Regina Hernández (Comps.). **Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)**. México. DDF/ Instituto Dr. José María Luis Mora. Tomo I. 1988.

Desconcentración Administrativa. México. *Secretaría de la Presidencia*. Colección Seminarios. No. 1. 1974.

Dublán y Lozano, Eduardo. **Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la Republica**. "Decreto del 16 de febrero de 1854". México. Edición Oficial. Tomo VII. 1886.

Faya, Jacinto. **El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal**. México. Ed. Porrúa. 1998. pp. 340.

Gutiérrez, Sergio y Felipe Solís. **Gobierno y Administración del Distrito Federal**. México. INAP.1985.

Huntington, Samuel. **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**. México. Ed. Paidós. 1968. pp. 404.

_____. **Political Order in Changing Societies**. Yale. *Yale University*.1969. pp. 500.

Lanz Duret, Miguel. **Derecho Constitucional Mexicano**. Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen. México. Norgir Editores. 5ª. Edición. 1959. pp. 419.

Lujambio, Alonso. **Federalismo y Congreso en México**. IJ/UNAM: México; 1996. pp. 236.

Macedo, Miguel. **Apuntes para la historia del derecho penal mexicano**. México. Ed. Cultura. 1931. pp. 328.

Márquez R. Sergio. **Prontuario Constitucional**. México. Mc Graw-Hill. Serie Jurídicas. 1997. pp. 727.

Medina, Diego. (coord.) **División de Poderes**. Córdoba. Universidad de Córdoba. 1997. pp. 127.

Messmacher, Miguel. **La Ciudad de México. Bases para el conocimiento de sus problemas. Pasado, Presente y Futuro**. México. DDF. 1979. pp.253.

Meyer, Lorenzo. **Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano**. México. Océano. 1997. pp. 282.

O'Gorman Edmundo. **Historia de las Divisiones Territoriales de México**. México. Ed. Porrúa. 5a ed. rev. 1979. pp. 326.

Morales, Alberto. **La Constitución de 1857. Ensayo histórico jurídico**. México. Injuventud. 1957. pp. 185.

Olmedo, Raúl. **El cuarto orden de Estado. El gobierno de la comunidad.** Puebla. *Facultad de Administración, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.* mimeo. 1997.

Otero, Mariano. **Obras.** "Discurso pronunciado en la solemnidad del 16 de septiembre de 1841 en la ciudad de Guadalajara". México. Porrúa. 1967.

Powell, Walter y Paul DiMaggio (comp). **El nuevo institucionalismo en el análisis de las organizaciones.** México. *FCE/UAEM/CNCPAP.* 1999. pp. 580.

Rabasa, Emilio (coord). **Nuestra Constitución.** México. INEHRM. Cuaderno 1. 1990. pp. 80.

_____. **Nuestra Constitución.** México. INEHRM. Cuaderno 3. 1990. pp. 66.

Rabasa, Emilio. **Historia de las constituciones mexicanas.** México. IJ/UNAM. 2000. pp. 96.

Rodríguez, Jesús. **Estado de Derecho y democracia.** México. *IFE.* Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 12. 1996. pp. 67.

Sánchez G., José Juan. **La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio.** IAPEM: México; 2001. pp. 313.

Sayeg H., Jorge. **La creación del Distrito Federal** (La Ciudad de México como asiento de los poderes federales). México. DDF. 1975. pp.109.

_____. **La creación del Distrito Federal** (La Ciudad de México como asiento de los poderes federales) México. TSJDF. 1991. pp.114.

Schmitt, Carl. **El concepto de lo político.** Madrid. Alianza Editorial S.A. 1987. pp. 119.

Soni P., Víctor Manuel. **Distribución de competencias entre la Federación y los estados.** México. *UNAM.*1963. pp.100.

Tena Ramírez, Felipe. **Derecho constitucional mexicano.** México, Editorial Porrúa, 2000. pp. 653.

Valadés, Diego. **El control del poder.** México. UNAM/IJ. 2000. pp. 466.

_____. **Constitución y política.** México. IJ/UNAM. 1994. pp. 334.

Weber, Max. **Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva.** México. FCE. 2ª. ed. 1969. pp.1237.

Hemerografía

Alcántara, Liliana. "Votan contra el horario". *El Universal.* México. 2001. 26 de febrero.

Andrea S., Francisco J. de. "La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*: México. IJ/UNAM. Número 93. Nueva Serie. Año XXXI. septiembre-diciembre. 1998.

Balinski, Michel y Victoriano Ramírez. "Los sistemas electorales de 1989-1990 y 1994 para la elección de diputados en México: análisis y crítica". *Revista de Estudios Sociológicos*. México. ANUIES. Enero-Abril. 1997.

Bermeo, Adriana. "Omiten diputados analizar controversia". *REFORMA*: México. 17 de abril 2000.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (comps). "Diccionario de política". México. Siglo XXI. 1988. Vol. 1.

"Codificación de las disposiciones administrativas cuya aplicación corresponde al Distrito Federal". México. Dirección General de Gobierno. Tomo I. 1953. pp. 226.

"Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". México. *IFE*. 1996. pp. 453.

CONAPO. "IX Censo General de Población 1970, integración territorial". México. SIC- DGE. 1973.

Congreso de la Unión. "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones". México. *LII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México. SEGOB. 2001. pp. 569.

"Cuestiones Constitucionales". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México. UNAM/IJ. No. 3. julio-diciembre. 2000. pp. 291.

"Cuestiones Constitucionales". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México. UNAM/IJ. No. 4. enero-junio. 2001. pp. 322.

"Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones". México. LII Legislatura del Congreso de la Unión. Tomo I. 1985.

"Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones". México. LII Legislatura del Congreso de la Unión. Tomo XI. 1985.

"Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994". México. Legislatura XXXII. 14 de mayo. Período Extraordinario. No. Diario: 2. 1928.

_____. México. Legislatura XXXII 16 de mayo. Período Extraordinario. No. Diario: 3. 1928.

_____. México. Legislatura XXXIII. 27 de diciembre. Período Ordinario. No. Diario: 53. 1928.

Diario Oficial de la Federación. "Artículo transitorio séptimo del Decreto que reforma, entre otros, el artículo 122 constitucional". Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. 22 de agosto de 1996.

_____. "Decreto por el que se reforman el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. 8 de octubre de 1974.

_____. "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. 6 de abril de 1990.

_____. "Ley que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal". Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México. 20 de agosto de 1928.

_____. "Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base 4ª; 94 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. 21 de septiembre de 1944.

"Diccionario Jurídico Mexicano". México. Porrúa/IIJ/UNAM. Novena Edición. 1996.

Dirección General de Gobierno. "Codificación de las disposiciones administrativas cuya aplicación corresponde al Distrito Federal". México. Tomo I. 1953.

El Metro. Distrito Federal. 21 de agosto de 2000.

_____. Distrito Federal. 28 de octubre de 1999.

"Estructura Orgánica dictaminada". México. Oficialía Mayor del GDF. 2000.

Fernández R., Jorge. "El poder y sus tipos". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. UNAM. Nueva Serie año XXVII. No. 81. Sep-dic. 1994.

Fix-Zamudio, Héctor. "Diccionario Jurídico Mexicano". México. *IIJ/UNAM/Porrúa*. 1985. Tomo II.

Flores, José Luis. *El Universal*. México. 25 de noviembre de 2000.

Foro Internacional sobre Gobierno Metropolitano. México. Agosto. 2001.

Foros para la revisión integral de la constitución. V. "Federalismo". México. *Secretaría de Gobernación*. 2001. agosto.

"Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal". México. DDF. Tomo III. No. 272. 24 de agosto 1994.

Hernández, Regina. "La conjunción territorial de la Ciudad de México y el Distrito Federal". *Revista Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*. México. UNAM. No. 580. mayo. 1999.

"Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal". GDF: Distrito Federal; 1999. pp. 25.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal." *Legislación de la Administración Pública Federal*. México. Ed. Delma. Vigésimoprimera edición. 1997. pp. 435.

"Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". México. DDF. 1970. pp. 109.

"Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". México. DDF. 1979. pp. 21.

"Leyes y Códigos de México. LODDF." México. *Porrúa*. 1992. pp. 772.

Martínez A., Carlos. "¿Cuál destino para el Distrito Federal? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital?". México. Océano de México. S.A. de C.V. Primera edición. 1996. pp. 96.

Medellín, Jorge Alejandro. "Las controversias del GDF, sin efecto". *El Universal*. México. 02 de febrero de 2001.

"México, la ciudad más grande del mundo". México. Ed. Espacios Juventud, A.C. 1987.

Oliva, Javier. "Algunas diferencias entre gobernar y administrar". *La Jornada*. México. 3 de junio. 2002.

Otero, Silvia. "Preocupa a Fox la inseguridad". *El Universal*. México. Sección Ciudad. Miércoles 13 de febrero de 2002.

Pacheco M., Guadalupe. "Un caleidoscopio electoral: ciudades y elecciones en México, 1988-1994". *Revista de Estudios Sociológicos*. México. ANUIES. Mayo-Agosto. 1997.

Pavón, Carolina. "Lleva AMLO leyes al límite". *Reforma*. México. 18 de febrero de 2002.

Pérez L., Miguel y Juvenal A. Núñez Mercado. "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115". México.

Pérez, Pedro. "La coparticipación y descentralización del Estado Nacional". México. *Revista Mexicana de Sociología/IIJ/UNAM*. Octubre-diciembre. 1986. pp. 175-224.

Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México. IFE. 1995.

Rabasa, Emilio. *Comentarios en los Foros para la revisión integral de la constitución. V. Federalismo*. México. Secretaría de Gobernación. agosto. 2001.

"Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal". México. DDF. 1978.

“Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 224. 28 de diciembre del 2000.

Ríos, Roberto. “Desconcentración Administrativa (El caso de la Ciudad de México)”. México. *INAP*. RAP No. 27. 1975.

Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis and G. Shabbir Cheema. “Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience”. Washington. *World Bank*. Staff working papers. Number 581.1983. pp. 62.

Salazar, Claudia. “Empuja la ALDF multas por falta de SUVA”. México. *Reforma*. 7 febrero de 2002.

Uvalle, Ricardo. “Liberalismo, Estado y administración pública”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. México. UNAM. No. 61. Julio-septiembre 1995.

_____. “Visión de la administración pública contemporánea. Espacios Públicos”. UAEM/FCPAP. Estado de México; 2001. No. 7. Febrero. pp. 6-29.

Valdés, Leonardo. “Sistemas Electorales y de Partidos”. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 7. 1995. pp. 54.

Weldon, Jeffrey. “El presidente como legislador, 1917-1934”. México. *Enciclopedia Parlamentaria de México* (México: Instituto de Investigaciones Legislativas) LVI Legislatura. Serie I, Capítulos I al III. 1997.

Winkler, Donald R. “The Design and Administration of Intergovernmental Transfers”. Washington. *World Bank*. 1993. pp. 152.

World Bank. “Managing development: The governance dimension”. Washington. *WB*. 1991.

Ziccardi, Alicia. “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el D.F”. México. *Revista Universidad UNAM*. No. 595. Agosto. 2000. pp. 47-52.

_____. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México. IIS/UNAM.1998. pp. 237.

Ciberografía

Libros Electrónicos

Brage Camazano, Joaquín. **La acción de inconstitucionalidad**. Mexico. IJJ/UNAM. Serie G: Estudios Doctrinales. Núm. 191. DR © 2000. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000. Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/128/pl128.htm>

Gamiz P., Máximo. **Derecho Constitucional y Administrativo**. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Serie Doctrina Jurídica. No. 22. 2003. Disponible en Internet: <http://www.bibliovirtual.unam.mx>

Artículos Electrónicos

Aboites, Hugo. "La autonomía". *Revista mensual de política y cultura*. No. 147. México. Mayo 2001. Disponible en Internet: <http://www.memoria.com.mx/>

"Acuerdo del Jefe de Gobierno sobre Autonomía a Delegaciones del Distrito Federal". GDF. México. 2001. 5 de febrero. Disponible en Internet: <http://www.df.gob.mx>

Adato, Victoria. "Iniciativa de reforma constitucional". México. *Revista Cuestiones Constitucionales*. IJ/UNAM. No. 2. enero-junio. 1999. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/>

Alejandro, Ma. de Jesús. "Elecciones vecinales". *Revista de la Asamblea Legislativa*. México. No. 22. Vol. 2. julio. 1999. Disponible en Internet: <http://www.asambleadf.gob.mx/princip/temas/tema08.htm>

_____. "Participación de los gobiernos locales". *Revista de la Asamblea Legislativa*. No. 2. Noviembre. 1997. Disponible en Internet: <http://www.asambleadf.gob.mx/princip/temas/tema08.htm>

Aranda, Jesús y Mireya Cuéllar. "Ganaría el PRD la Asamblea y 28 de los 30 distritos del DF". *La Jornada*. julio 7, 1997. Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/1997/jul97/970707/df.html>

"Aristotle's Political Theory". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer, 1998 Edition)*, Edward N. Zalta (ed.). Disponible en Internet: <http://plato.stanford.edu/entries/aristotle-politics/>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. "Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México". 1988. Disponible en Internet: <http://www.asambleadf.com.mx>

_____. "Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73 fracción VIII, 76, fracción IX, 89 fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. ALDF. 2002. Disponible en Internet: <http://www.asambleadf.gob.mx>

_____. "Ley de Transporte del Distrito Federal". Última reforma. México. ALDF. 19 mayo 1999. [26-V-2001]. Disponible en Internet: http://www.asambleadf.gob.mx/princip/E-06_t.htm

_____. "Leyes y Reglamentos". México. ALDF. Primer año de ejercicio de la I Legislatura. septiembre-diciembre de 1997. Disponible en Internet: <http://www.asambleadf.gob.mx/>

Asamblea de Representantes del Distrito Federal. "Leyes Aprobadas". Primer año de ejercicio de la I Legislatura. Distrito Federal. septiembre-diciembre de 1997. Disponible en Internet: http://asamblea.gob.mx/leyes/leyes_aprobadas.html

Avril, Pierre. La Constitution de 1958 a quarante ans. "Le Gouvernement". Conseil Constitutionnel. Legifrance. Disponible en Internet: www.conseil-constitutionnel.fr/quarante/index.htm

Aziz Nassif, Alberto. "Resultados del debate". *La Jornada*. México. mayo 27 de 1997. Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/1997/may97/970527/aziz.html>

Bahamonde Magro, Angel y Luis Enrique Otero Carvajal. Papeles de "Economía de las Comunidades Autónomas: Madrid". Madrid, Papeles de Economía Española, No. 18, 1999, págs. 18-30. Disponible en Internet: <http://www.ucm.es/info/hcontemp/leoc/madrid%20centro%20servicios.htm>

_____. "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos". *Red Argentina de Ciencia Política*. Mariano Moreno. © 2002 CienciaPolitica.com. All Rights Reserved. Disponible en Internet: http://www.cienciapolitica.com/dl_popular.asp

Bottinelli, Oscar A. "La cultura de cogobierno". Columna dominical de análisis político del profesor Oscar A. Bottinelli, publicada en el diario *El Observador*, de Montevideo, Uruguay, entre 1994 y 2000. Marzo 1998. Disponible en Internet: <http://www.factum.com.uy/estpol/confirma/1998/con98001.html>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994. México. Legislatura LIII. Período Extraordinario. No. Diario 3. 21 abril 1987. Disponible en Internet: www.cddhcu.gob.mx/servddd

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art044/ref00.htm>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art044/ref01.htm>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art073/ref026>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art073/ref029>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art073/ref031>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000] Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art115/ref001>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art115/ref007>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art115/ref008>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art115/ref009>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art073/ref033>

_____. *Reformas Constitucionales*. [16-XI-2000]. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art122/ref001>

_____. *Gaceta Parlamentaria/ALDF. México; 1999*. México. LVIII Legislatura. No. 346. Lunes 13 de septiembre (433-I). Disponible en Internet: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

_____. "Reformas al artículo 122". 22 de agosto de 1996. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art122/ref003>

_____. "Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos". México. 2001. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/legislación>

Castañeda, Sergio. "Presenta Creel su Plan de Gobierno y su oferta en materia de cultura". *El Economista*. México. Jueves 29 de Junio de 2000. Disponible en Internet: <http://www.deperiodistas.com/lideres/eco45.html>.

Congreso de la Unión. "Artículo 122". Reforma 01. México. Publicación: 25-10-1993. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art122/ref001.htm>

"Constitución de 1917 y sus modificaciones". México. IJJ/UNAM.Legislación Federal. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc038>

_____. México. IJJ/UNAM. Legislación Federal. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc049pdf>

"Constitución de los Estados Unidos de América, 1787". Georgetown University. Base de Datos Políticos de las Américas. *Constitutions and Constitutional Studies*. Disponible en Internet: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>

"Constitución Española". Universidad de Extremadura. 27 de Julio de 1995. Última actualización: 12 de julio de 1997. Disponible en Internet: <http://alcazaba.unex.es/constitucion/>

"Debate". *La Jornada*. 26 de mayo 1997. México. 1997. [21-VII-1997]. Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/1997/may97/970526/cuahutemoc.html>

"Debate por la Ciudad". *La Jornada*. 13 de marzo de 2000. México. 2000. Disponible en Internet: <http://www.agora.net.mx/elecciones/debatejornada.html>

Diario Oficial de la Federación. "Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" del 21/X/93. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México. SEGOB. 25 de octubre de 1993. [06-III-2001]. Disponible en Internet: <http://www.df.gob.mx>

"Diccionario Universal de Términos Parlamentarios". México. Cámara de Diputados del. H. Congreso de la Unión. Segunda edición, junio de 1998. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>

Dirección General de Modernización Administrativa. "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". México. DDF. 1998. Disponible en Internet: <http://www.ddf.gob.mx>

_____. "Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal". México. DDF. 28 septiembre-24 diciembre de 1998. [02-X-1999]. Disponible en Internet: www.ddf.gob.mx/eyes/organica.html

_____. "Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000". México. Gobierno del Distrito Federal. Junio 1998. Disponible en Internet: www.ddf.gob.mx/eyes/organica.html

Escamilla, Francisco. "Husos horarios: un concepto de escaso valor científico". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9796]. Nº 166, 30 de agosto de 1999. Disponible en Internet: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-166.htm>

"Estatuto de Autonomía". Madrid. Ley Orgánica 3/1983. 25 de febrero. *Comunidad de Madrid*. Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales. 1983. Disponible en Internet: http://www.madrid.org/pres_sgt/legislacion/index.htm

"Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". México. Distrito Federal. 1998. Disponible en Internet: <http://www.df.gob.mx/leyes>

"Estatuto del Gobierno del Distrito Federal". *Constituciones Hispanoamericanas*. México. Distrito Federal. 1994. Disponible en Internet: <http://cervantesvirtual.com/portal/constituciones/Mexico/fed.distritofederal.Distrito%20Federal.shtml>

"Facultades y Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: El Inicio de una Nueva Época". Conferencias. México. 2000. Disponible en Internet: <http://www.scjn.gob.mx/Ministros/jjgp/Conf/Conf-002.htm>

Fernández R., Jorge. "La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. No. 4. enero-junio. 2001. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/cl1.htm>

Fonctionnement institutionnel. "L'arrondissement à Paris: son histoire". Mairie de Paris. *Une fenêtre sur la ville*. Direction Générale de l'Information et de la Communication. Paris, France. Disponible en Internet:

http://www.paris.fr/fr/la_mairie/fonctionnement_institutionnel/arrondissement.asp

Fuentes, Víctor. "Podrá fijar horario sólo el Congreso". Reforma/Ciudad de México. Reforma. Marzo 2001. Disponible en Internet: <http://www.reforma.com>

Garrido, Raciél. "El Tribunal Electoral del Distrito Federal frente a la reforma política del Distrito Federal". Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. México. Ponencia. Mesa 8. 20,21 y 22 junio 2001. Disponible en Internet:

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

Gobierno del Distrito Federal. México. 2001. Disponible en Internet: <http://www.df.gob.mx>

González, Rafael y Ella Grajeda. "Será de dos pesos tarifa del transporte". *El Universal*. 27 noviembre 2001. Disponible en Internet:

http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=37337&tabla=ciudad

Grajeda, Ella y José Luis Ruiz. *Dirimen el lunes caso SSP*. *El Universal*. Sábado 16 de febrero de 2002. México. 2002. Disponible en Internet: <http://www.eluniversal.com>

Guevara de Ramirios, Norma. "La desconcentración: una forma de mejorar la participación ciudadano". Experiencias Internacionales. Ciudades Capitales. Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. 20,21 y 22 junio. 2001. Disponible en Internet: <http://www.iedf.org.mx>

Herrera M., Ethel. "Evolución Gráfica del Distrito Federal". México. Gobierno del Distrito Federal. © 2001. Disponible en Internet: <http://www.cultura.df.gob.mx>

"Historia de la Ciudad de México". Gobierno del Distrito Federal. México. 2001. Disponible en Internet: <http://www.df.gob.mx>

"History of DC. Code Historical DC. Home Rule". District of Columbia Code. Washington D.C. 2001 Edition. Disponible en Internet:

<http://dccode.westgroup.com>

"History of DC Code. New Columbia Constitution". D.C. Code, 2001 Ed. New Columbia Constitution Enacted 1987 District of Columbia Official Code 2001 Edition Constitution for The State of New Columbia. [29-XII-2000]. Disponible en Internet: <http://dccode.westgroup.com>

INEGI. "XI Censo General de Población y Vivienda 1990, integración territorial". México. INEGI. 1991. Disponible en Internet: <http://www.inegi.gob.mx>

_____. "Aspectos sociodemográficos del Distrito Federal". México. INEGI. 1999. Disponible en Internet: <http://www.inegi.gob.mx>

_____. "División Territorial de los Estados Unidos Mexicanos de 1810 a 1995". México, 1996. Disponible en Internet: <http://www.inegi.gob.mx>

_____. "Estadísticas". México. INEGI. 1995. Disponible en Internet: <http://www.inegi.gob.mx>

_____. “Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos”. México. INEGI. 1996. Disponible en Internet: <http://www.inegi.gob.mx>

“Instituto Electoral del Distrito Federal”. IEDF. Disponible en Internet: <http://www.iedf.org.mx>

Instituto Electoral del Distrito Federal. “Código Electoral del Distrito Federal”. México. Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. IEDF. 5 de enero de 1999. Disponible en Internet: <http://www.iedf.org.mx/documentos/CodigoElectoral/index.html>

“La actualidad de la defensa de la Constitución. Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo Mexicano”. *Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo mexicano*. México. IJ/UNAM. Serie E: Varios, No. 89. 1997. Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=168>

Ledesma B., Javier. “La Comunidad de Madrid. Una experiencia de descentralización política” en Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. México. IEDF. 2001. Disponible en Internet: <http://www.iedf.org.mx>

“Les préfets”. Organisation. Site de l'Etat de Vaud. Disponible en Internet: <http://www.vd.ch/fr/organisation/autorites/prefectures/les-prefets/index.html>

“Ley de Fiscalización Superior de la Federación”. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. © 1999. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/37/2.htm>

“Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. © 2001. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx>

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Distrito Federal. 1998. Disponible en Internet: <http://www.ddf.gob.mx>

Lôic, Phillip. “La Constitution de 1958 a quarante ans”. Question n° 15 “Les collectivités territoriales”. Conseil Constitutionnel. Legifrance. Disponible en Internet: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/quarante/q15.htm>

Martínez P., Oscar. “Parlamentarismo o Presidencialismo”. *Revista Acta Académica*. Universidad Autónoma de Centro América. Copyright © 1997. Disponible en Internet: <http://www.uaca.ac.cr/acta/1997may/oscar01.htm>

Martínez, Pedro. “El Municipio: Descentralización y democracia. Elementos para la (re)construcción del Federalismo en México, sus regiones y municipios”. *Revista Gestión y Estrategia*. México. UAM-AZC. No. 5. Enero-junio. 1994. Disponible en Internet: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc11.htm>

_____. “Federalismo y Gobierno Local”. *Revista Gestión y Estrategia*. México. UAM-AZC. No. 8. Julio-diciembre. 1995. Disponible en Internet: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>

Marván Laborde, Ignacio. "La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. No. 1. Julio-diciembre 1999. Disponible en Internet:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/art/art3.htm>

Mejias G., Carlos. "La autonomía". *Carlos Mejías González*. Diciembre 1997. Disponible en Internet: <http://www.bme.es/cmejias/contauthm.htm>

"México Hoy". *Política: Elecciones*. México Hoy. México. Año 2. No. 5. Abril-julio.2000. Disponible en Internet:

<http://www.consulmex.qc.ca/mexicohoy/MexicoHoy5/page7.html>

Mora-Donatto, Cecilia. "Los principales procedimientos parlamentarios que desarrolla el Congreso de la Unión". Secretaria General. Biblioteca de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en Internet:

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/index.htm>

Nájar, Alberto. "Mantuvo el PRD su ventaja en 39 distritos de la ARDF y en 29 federales Recibió ese partido 90% de constancias de mayoría; el *blanquiazul* una". *La Jornada*. 10 de julio de 1997. México. 1997. Disponible en Internet:

<http://www.jornada.unam.mx/1997/jul97/970710/prd.html>

Olayo, Ricardo. "Pide López Obrador a la ALDF revisar límites de las delegaciones". México. Reforma. Sección Ciudad de México. Febrero 20. 2001. Disponible en Internet:

<http://www.reforma.com>

Peterlini Oskar. "Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige". *Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige*. Trento, Italia; 1996. Disponible en Internet:

<http://www.crtrentino-a-suedtirol.net/autonomia.htm>

"Población del Distrito Federal por Delegación". Distrito Federal. 2001. Sistema de Información Socioeconómica. Secretaria de Desarrollo Económico. Disponible en Internet:

http://www.df.gob.mx/agenda2000/poblacion/2_1.html

Pradilla, Emilio. "Limitaciones de la reforma política". México. *La Jornada*. 1º de diciembre. 2001. Disponible en Internet:

<http://www.jornada.unam.mx/2001/dic01/011222/040a1cap.html>

_____. "Jefe de gobierno encadenado". México. *La Jornada* 2 de mayo. 1997. Disponible en Internet:

<http://www.jornada.unam.mx/1997/feb97/970205/pradilla.html>

Presidencia De La República. "Reforma Política y Procesos Electorales en México". Agosto 2000. Disponible en Internet: <http://www.presidencia.gob.mx>

Ramirez, Aida. "Programas regionales y de largo plazo para el DF, plantea Silva Herzog". *El Economista*. Jueves 29 de Junio de 2000. Disponible en Internet:

<http://www.deperiodistas.com/lideres/eco45.html>

“Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”. Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 224. 28 de diciembre del 2000. Disponible en Internet: <http://www.df.gob.mx/leyes>

“Report of the Senate Fact-Finding Subcommittee on Un-American Activities in California, no. 13, 1965”. *Online Archive of California*. Disponible en Internet: <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/kt4w1003q8>

Román, José Antonio y Mireya Cuéllar. “Punto de acuerdo en el Congreso para legislar antes de septiembre una “auténtica reforma política” para el DF”. México. *La Jornada*. 24 de mayo de 1995. Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/1995/may95/950524/BACUERDO1-PG.html>

Romero, Gabriela. “De la Asamblea Legislativa su visto bueno a la reforma política del DF”. Palabras de Armando Quintero Coordinador del PRD en la Asamblea Legislativa. *El Reforma*. Sección Ciudad de México. Sábado 10 noviembre. 2001. Disponible en Internet: <http://www.reforma.com>

Sandoval de Escurdia, Martín. “Horario de Verano”. México. *Cámara de Diputados*. Serie DPS- 05 Marzo, 2000. Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/horver/conte.htm>

Scelle, Georges. “L'organisation territoriale du pouvoir dans l'etat”. Cadre de Droit. Université Cergy Pantoise. Disponible en Internet: <http://perso.wanadoo.fr/cergy/cadre1/droit/droitconstit/orgpouvoiretat.html>

Secretria de la Presidencia. “Reforma Política y procesos electorales en México”. Agosto 2000. Disponible en Internet: <http://www.presidencia.gob.mx>

Semo, Enrique. “La larga marcha de la democracia: Chiapas y el DF”. México. *Proceso*. No. 1290. 21 de julio. 2001. Disponible en Internet: http://www.proceso.com.mx/registrado/hemeroteca_interior.html?arid=126187

“The Council of the District of Columbia”. Waschington D.C. Disponible en Internet: <http://www.dccouncil.washington.dc.us/>

Tocqueville Alexis de. “Democracy in América”. American Studies at the University of Virginia. Hypertexts. Vol. I. Capítulo VIII. Disponible en Internet: http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/toc_indx.html

Tuck, Jim. “Alone At The Top: The achievement of Alvaro Obregon. 1880 – 1928”. ©1999. Disponible en Internet: http://www.mexconnect.com/mex_/history/jtuck/jtalvaroobregon.html

Uvalle, Ricardo. “Descentralización política y Federalismo: consideraciones sobre el caso de México”. *Revista Gestión y Estrategia*. No.7. Enero-junio. 1995. Disponible en Internet: <http://www.azc.uam.mx/html/publicaciones>

Vedel Georges. *Qu'est-ce que la Constitution?*. La Constitution de 1958 a quarante ans. Paris. Conseil Constitutionnel. *Legifrance*. 1999. Disponible en Internet:
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q01.htm>

Zarur O., Antonio. "La reforma política del Distrito Federal. Consideraciones en torno a su necesidad y alcances". *Revista Gestión y Estrategia*. No. 2. julio diciembre. 1992. Disponible en Internet:
<http://www.azc.uam.mx/html/publicaciones.html>