

2 ej'



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"ANALISIS SOBRE LA EVOLUCION POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL".

T E S I S I N A

PARA OBTENER LA TITULACION DE LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
MA. EDITH DE ALBA MARTINEZ



ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

274437



CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO, 1999.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TRAGIMACION

DISCONTINUA.

A mi alma mater la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, agradezco la oportunidad que tuve de formar parte como estudiante dentro de sus aulas, lo que hoy ha servido para que en mi desarrollo profesional y su sentido humanista deje huella, al canalizar los conocimientos adquiridos en beneficio de la sociedad y en la búsqueda para fortalecer a una Administración Pública más plural y equitativa, para garantizar nuevos cambios institucionales que mejoren la capacidad de gestión.

A mi madre con todo mi amor le agradezco su apoyo incondicional.

A mi hijo Fernando Ivan, quien es mi orgullo y mi esperanza.

Por último quiero en forma especial agradecer a la Lic. Rina Aguilera H., por su orientación, disposición y empeño para que este proyecto se hiciera realidad, a mi asesor el Dr. Ricardo Uvalle Berrones y a mis sinodales Lic. Carmen Guitian Berniser, Mtra. Rosa Ma. Valles Ruiz, Lic. Enrique Navarro Gallardo y Lic. Noe Pérez Bello que gradualmente contribuyeron al enriquecimiento de la presente investigación.

PROEMIO.

El Distrito Federal se ha caracterizado por haber representado durante mucho tiempo un esquema de fundamentación política y jurídica muy especial; considerando, además, que otros campos de acción infieren de manera muy especial sobre el territorio del Distrito Federal y de sus habitantes.

De este modo, el Distrito Federal se ha considerado como el territorio dentro de un Sistema Federal que sirve de asiento a los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias del Gobierno local de esa entidad, careciendo, en consecuencia, de autonomía constitucional.

El Distrito Federal sólo existe en los sistemas políticos de naturaleza Federal, esta figura es sustancial a estos Sistemas, aunque es verdad que no siempre que hay un sistema Federal se cuenta con un Distrito de este tipo.

Es por ello que en el caso del Distrito Federal mexicano, se guardan una serie de particularidades que, inspiradas en el Distrito de Columbia de los Estados Unidos de América, se fueron consolidando en base a los aspectos culturales, sociales, políticas y económicas de su entorno.

Cabe agregar que en el caso del Distrito Federal mexicano, este ha sido un ente de representación y decisión, que por constituir un ámbito vigente de actuación política, ha sido ajeno al sistema de división poderes.

En este orden de ideas, el presente trabajo se justifica por la importancia que reviste para la propia organización política y administrativa del Estado Mexicano. El Distrito Federal, tanto como entidad territorial, como forma de organización administrativa, resulta por demás interesante conocer la estructura administrativa y política de esta entidad federativa, y en ese sentido se hace trascendente la reciente reforma política que ha experimentado.

El Distrito Federal se ha caracterizado por haber representado durante mucho tiempo un esquema de fundamentación política y jurídica muy especial; considerando, además, que otros campos de acción actúan de manera muy especial sobre el territorio del Distrito Federal y de sus habitantes.

Así, resulta que en casi todos los Distritos Federales no se encuentran integrados órganos locales de gobierno. Es por ello que el Distrito Federal, puede estar organizado política y administrativamente en Municipios o bien contar con una administración central para la totalidad del territorio distrital.

Dentro del presente estudio se consideran en especial aquellos elementos políticos y administrativos que aún no han sido objeto de reforma por parte del Estado Mexicano y que se estiman necesarios a fin de mejorar el gobierno de la Ciudad de México, tanto para beneficio de su población como para asegurar un eficiente servicio administrativo por parte de las dependencias que integran la Administración Pública del Distrito Federal.

En tal virtud, el presente trabajo de investigación se puede resumir identificando aquellos factores que han sido objeto de la reciente reforma política que ha sufrido el Distrito Federal, determinando los elementos que aún no han sido objeto de reforma y transformación y que se consideran necesarios administrativa y políticamente, como, entre otros, la inclusión de la figura del municipio como célula de organización política, a fin de complementar de esta manera el proceso de reforma política que ha experimentado el Distrito Federal.

En el primer apartado se hará una semblanza histórica del Gobierno del Distrito Federal, resaltando cual ha sido su estructura política y jurídica desde la fundación de México hasta nuestros días.

En el segundo apartado se hará una breve referencia a las estructuras de gobierno de tipo federal y democrático, estableciendo las características básicas de cada una de ellas.

En el tercer apartado se efectuará un breve análisis de la estructura del Gobierno del Distrito Federal antes de la Reforma Política efectuada a finales de la década de los ochenta, resaltando los aspectos más distintivos de su estructura política y administrativa.

En el cuarto apartado se efectuará una evaluación relativa a los cambios estructurales del gobierno del Distrito Federal que se han presentado a partir de la reforma política antes señalada, y hasta nuestros días, para destacar cual ha sido el avance político y administrativo que ha experimentado la estructura de Gobierno del Distrito Federal.

ANALISIS SOBRE LA EVOLUCION POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

ÍNDICE

I. EVOLUCION HISTORICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

A. LA FUNDACION DE MEXICO.	1
B. LA COLONIA.	1
C. LA INDEPENDENCIA	2
D. LA REVOLUCION.	9
E. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1917 A 1995.	10

II. FEDERALISMO Y DEMOCRACIA.

A. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA FEDERAL.	13
B. DEMOCRACIA.	15
C. LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL.	17

III. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE LA REFORMA POLITICA

A. ASPECTOS GENERALES.	20
B. ORGANOS ESPECIALIZADOS.	21
C. EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.	23
D. LA REFORMA POLITICA EFECTUADA EN EL DISTRITO FEDERAL.	25

IV. EVALUACION DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

A. DIMENSION POLITICA.	33
B. DIMENSION ADMINISTRATIVA Y LAS REFORMAS.	42

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

! EVOLUCION HISTORICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

A. LA FUNDACIÓN DE MÉXICO.

Es por todos conocida la leyenda en virtud de la cual, procedentes del reino de Aztlán(1) y después de una larga búsqueda que duró más de 200 años, los antiguos mexicanos fundaron la Gran México Tenochtitlán en el sitio que les indicó su dios Huitzilopochtli, el colibrí zurdo, (Hijo de Coatlicue y hermano de la famosa Coyolxauhqui).

Aunque hay pareceres distintos en cuanto a fechas, se ha convenido que el encuentro del águila, es decir, el día de la fundación de México, ocurrió el 18 de junio de 1325, casi dos siglos antes de consumada la conquista, ahí comienza la historia de nuestra gran ciudad, aquella que inspirara gran admiración a los conquistadores españoles: "Y de que vimos cosas tan admirables no sabíamos qué decir, o si era verdad lo que por delante parecía, que por una parte en tierra había grandes ciudades y en la laguna otras muchas, y lo veíamos todo lleno de canoas, y en la calzada muchos puentes de trecho a trecho, y por delante estaba la gran ciudad de México"(2).

Por lo que se refiere a su forma de gobierno, se pueden identificar tres etapas distintas, en la primera de ellas, eran gobernados por un *Tenoch*, con autoridad limitada a lo militar y con un consejo de representantes de los calpullis. Posteriormente, tal vez producto de la influencia que sobre ellos ejerció la tradición tolteca, instituyeron una monarquía cuyo titular: *Tlcatēcuhitli* o *Tlatoani* era el jefe administrativo y militar.

Finalmente, la tercera etapa consistió en la celebración de un Pacto Federal con Texcoco y Tacuba y se establece un sistema de electores nobles, de la familia real, que junto con los Reyes de Texcoco y Tacuba decidirían en cada caso cuál de los miembros sucedería, cada vez que el trono quedara disponible.

B. LA COLONIA.

La Ciudad de México fue la cabeza del virreinato, el centro militar, político, administrativo y

1 Tibón Gutiérrez. *Historia del Hombre y la Fundación de México*. p. 356.

religioso de la Nueva España, de 1521 a 1524 los españoles introdujeron el sistema municipal, en lo que actualmente se conoce como Coyoacán. En 1524, el ayuntamiento se trasladó a la Ciudad de México. En 1535 se nombra un virrey para la Nueva España encargado del gobierno político, civil, económico de la Ciudad, del Real Patronato, la Capitanía General y la Superintendencia Real de Hacienda, mientras que el Alcalde Mayor, a veces llamado Corregidor, era la autoridad encargada del gobierno y administración de la municipalidad.

El Ayuntamiento se integraba por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Ordinarios, ocho Ediles, un Escribano y un Mayordomo. Hasta 1528, la estructura del Ayuntamiento sufre una serie de modificaciones.

Para el siglo XVIII existía una organización colonial del Ayuntamiento, y coexistieron los Municipios Indígenas y Español ya finales de éste, surge el Municipio Castizo, al apoderarse los Criollos del control de los ayuntamientos.

Los ingresos del ayuntamiento los constituían el arrendamiento o administración de los bienes propios, generalmente inmuebles situados alrededor de la Plaza Mayor. Existía una centralización fiscal donde la Superintendencia de la Real Hacienda acaparaba las aportaciones de mayor cuantía y restaba ingresos a los ayuntamientos(3).

C. LA INDEPENDENCIA.

Después del movimiento de independencia, conservaron vigencia las leyes que para el Gobierno de las Provincias del Virreinato había dictado la Monarquía, las que paulatinamente se fueron derogando. En 1812, con la Constitución de Cádiz, se crea la figura del Jefe Político, el cual es mediador entre el Ayuntamiento y el Virrey.

El Sistema de Gobierno en la Provincia de México estaba compuesto por el Jefe Político, Funcionario ejecutivo de la Jurisdicción, el Intendente, y la Diputación Provincial, conformada por siete Diputados, quienes tenían facultades para intervenir y aprobar el reparto de contribuciones entre los pueblos de la provincia, velar por la buena inversión de los fondos públicos y cuidar el establecimiento de ayuntamientos.

2 Bernal Díaz del Castillo, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, p. 172.

3. José María Alvares, *Instituciones de Derechos de Castilla y de Indias*, Tomo II, pp.18-23..

El Ayuntamiento se integró por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presidido por el *Jefe Político*, y *en su defecto*, por el Alcalde. Dentro de su estructura se crearon las figuras de los prefectos, subprefectos y guardiarrios, los dos primeros encargados de evitar la delincuencia, y el tercero de la vigilancia de ríos y acequias.

- Primer Imperio.

La Ciudad de México se convierte en la sede del Imperio manteniendo su división territorial. El *Jefe Político* tenía el ejercicio de la autoridad económica la facultad de nombrar representantes a la Diputación Provincial, y la de inspeccionar a alcaldes, regidores y síndicos(4).

La Diputación Provincial mantuvo sus mismas atribuciones pero sus comunicaciones con ayuntamientos y pueblos del Distrito se hacían al través del *Jefe Político*(5).

- Primera República Federal.

Desde el 18 de noviembre de 1824 se declara que la sede de los Poderes Federales es el Distrito Federal, concediéndose la permanencia al Gobernador y al Congreso del Estado de México en el Distrito Federal, mientras preparan el lugar de su residencia.

La Constitución de 1824 estableció que el Congreso General tenía la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su *distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado*, señalando expresamente que se nombraría un Gobernador para la administración del Distrito. Así se crea el Distrito Federal, coexistiendo con un Ayuntamiento dependiente del Gobernador.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México se convirtió en una entidad sin Alcalde; con *funciones restringidas*, las cuales se circunscribían a los campos de administración, salubridad, beneficencia y control policiaco.

En 1826 se reconoció al Gobernador la capacidad de nombrar representantes a la Cámara de Diputados. Asimismo, en este año se dispuso que las rentas del Distrito Federal formaran *parte de las generales de la Federación*.

4 Andrés Lira. *La República Federal Mexicana. Gestión y Nacimiento*. La Creación del Distrito Federal, p. 56 y sigs.

5 *Ibidem.*, p. 58 y sigs.

- Primera República Centralista.

En el año de 1835 el territorio nacional se dividió en Departamentos; el de México en trece distritos. El Distrito de México se subdivide a su vez en tres partidos: Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.

Las siete leyes contemplaron la figura de las Juntas Departamentales de elección popular, órganos legislativos del Departamento que se renovaban cada cuatro años. En cada cabecera de distrito había un Prefecto que tenía como atribuciones la seguridad, la policía y la vigilancia del ayuntamiento; podía ser reelecto y durar en su cargo cuatro años. Los departamentos se dividían en distritos y éstos en partidos. En cada cabecera de partido a excepción de la del Distrito, había un Subprefecto con facultades análogas a las del Prefecto. pero nombrado por éste mismo y aprobado por el Gobernador para un encargo de dos años.

De acuerdo con la Ley Orgánica de 1836, el Gobernador del Departamento se sujetaba al Supremo Gobierno Central y a las instrucciones y acuerdos del Consejo de Gobernación; se encargaba del ámbito de seguridad y de la fuerza armada.

El Ayuntamiento se elegía popularmente y dependía del Subprefecto, del Prefecto o del Gobernador y circunscribía su acción al orden público, sanidad, cuidado de obras así como escuelas y recaudación e inversión de propios y arbitrios. Los cargos municipales conservaron su carácter concejil y obligatorio, y los alcaldes el derecho de presidir los cabildos. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaba por las juntas departamentales, sin exceder del número de seis, doce y dos respectivamente.

- Segunda República Centralista.

El Distrito de México, durante esta etapa, continúa dividido en tres partidos (Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla).

Con la promulgación de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 el Gobierno de los departamentos quedó a cargo de las asambleas departamentales y de los gobernadores.

La Asamblea Departamental tenía atribuciones múltiples: legislativas, de gobierno y

administración.

Cada Gobernador era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea Departamental respectiva, duraba cinco años en su cargo y tenía bajo su responsabilidad el cuidado y conservación del orden público dentro de su Departamento, publicar y velar por el cumplimiento de leyes y decretos; era el Jefe de la Policía y de la Hacienda Pública, y servía de conducto con respecto a las autoridades superiores de la Federación y del Departamento. También presidía la Asamblea Departamental.

- Segunda República Federal.

Al restaurarse la vigencia de la Constitución de 1824, se restituyeron los Estados, el Distrito Federal y los departamentos en el país, pero no fue suprimida la Institución de la Prefectura.

En 1846 se vuelve a crear el Distrito Federal y se designa a la Ciudad de México con esa naturaleza. Coexisten la municipalidad y la prefectura, en un principio, el distrito se dividía en ocho prefecturas centrales en el espacio de los antiguos carteles mayores, y tres prefecturas foráneas, una parte del actual Estado de México, y la municipalidad de México.

En 1848 se instituye la figura del Alcalde de Cuartel sujeto en lo administrativo y político al Gobernador y en lo judicial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese mismo año se dicta la primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal, y se suprimen los alcaldes, subsistiendo únicamente los Alcaldes de Cuartel.

Desde el año de 1853 al expedirse las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, cesan en su funcionamiento las legislaturas en los estados y territorios entre tanto se publicaba la Constitución, lo cual investía de facultades plenas al Gobierno para organizar la Administración Pública. Además disuelve la autonomía municipal al ponerse en manos de los gobiernos estatales e intendentes las cinco facultades básicas municipales.

En ese mismo año se dispuso que sólo podría haber Ayuntamientos en capitales de Departamento, prefecturas, cantones o distritos, pero no en pueblos ni villas, que serían regidos por Jueces de Paz.

En febrero de 1854 se expide un Decreto ampliando el área de dicho Distrito. Asimismo, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana estipuló que los gobernadores de los estados y distritos, y los Jefes Políticos de los territorios fueran nombrados únicamente por el Presidente de la República.

- Tercera República Federal.

El Distrito Federal se divide en Prefecturas Centrales y Prefecturas Interiores, en la jurisdicción de los antiguos cuarteles.

La Constitución promulgada en 1857 estableció que, sólo en el caso de que los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar se erigiría el Estado del Valle de México en el territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal, con lo cual se ratificaron constitucionalmente los límites que se habían dado al Distrito Federal en 1846.

- Gobierno Conservador.

En Julio de 1852 se expidió un Decreto mediante el cual se volvía a otorgar a la Capital el carácter de Distrito de México. En abril de 1859, se reordenaron los Departamentos: el Distrito de México junto con el de Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla formaron un Departamento del Valle de México, siendo la Ciudad de México su capital. Se promulgo la Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios y aunque se expidió la primera Ley sobre Renovación de Ayuntamientos, en la práctica, los gobernadores designaban a los miembros de los ayuntamientos.

- Gobierno Constitucional

El Gobernador del Distrito es la autoridad de la municipalidad; nombra y remueve prefectos y les asigna responsabilidades y presupuesto. Cada partido cuenta con un prefecto que, a su vez, es Presidente Municipal de su Ayuntamiento y Jefe de la Policía.

En el año de 1861 se emite un Decreto que estipula que el cuerpo del Ayuntamiento de la Ciudad de México se compondrá de veinte Regidores y dos Procuradores, presidido por el primer Regidor.

El Distrito se dividía en la Municipalidad de México y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo,

Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En el año de 1862 se incorporaron tres distritos más: Chalco, Texcoco y Otumba.

El Ayuntamiento recibe en 1862, la primera solicitud vecinal para hacer una nueva división de su territorio.

- Segundo Imperio.

Durante la intervención francesa la Ciudad es gobernada por un Comandante Militar. El Alcalde de la Capital era nombrado por el Emperador y los Regidores electos popularmente, las contribuciones eran decretadas por el Emperador y quedaban bajo el control de los Prefectos.

Con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano desaparece la Constitución y el Sistema Federal. El Prefecto continúa teniendo funciones judiciales, administrativas y consultivas en el Departamento, los que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno.

Los Distritos eran administrados por los Subprefectos, quienes invadieron cada vez más la esfera de acción de los cuerpos edilicios.

El Ayuntamiento conserva autonomía para administrar su propia hacienda, pero sólo goza de facultades deliberativas.

El Distrito de México se integró dentro del Departamento del Valle de México, y se dividió en 8 cuarteles mayores de policía, que se subdividían en cuarteles menores, y éstos en manzanas o secciones.

- Cuarta República Federal.

En 1876 se expide el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal. Para administrar algún ramo de los Servicios Públicos o Proyecto Especial, se crearon las Juntas Especiales o Auxiliares, que dependían formalmente de los ayuntamientos pero que, en realidad, operaban como cuerpos con personalidad propia.

En el año de 1880 el Ayuntamiento recibió y aprobó una solicitud vecinal para que se hiciera una nueva división territorial, aduciendo que la existente ya no servía para satisfacer

adecuadamente las solicitudes de servicios que la población presentaba a las autoridades. A partir de 1886 se inició la actualización de la división territorial de la Ciudad.

En 1898 se pactan los primeros convenios de límites entre el *Distrito Federal* y los *Estados de Morelos* y *México* para responder a las reclamaciones de este último.

Se divide para 1899 el *Distrito Federal* en la *Municipalidad de México* y seis *Prefecturas* o *Distritos* que, a su vez, contenían a dos o más *Municipalidades*.

El *Congreso* expidió un *Decreto* en el año de 1900 autorizando al *Presidente de la República* para reformar la organización política y municipal del *Distrito Federal*.

Al modificarse la *Constitución* en 1901, se estableció un sistema de *Gobierno Político* y una *Administración Municipal* mediante *Prefectos*: en el orden *Legislativo* se regiría por el *Congreso* y en el *Administrativo, Político* y *Municipal* por el *Ejecutivo*, a través de la *Secretaría de Estado* y del *Departamento de Gobernación*.

Con la promulgación de la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal*, en el año de 1903 se estipuló que el *Distrito Federal* se dividiría en trece *municipalidades*.

De acuerdo a esta *Ley*, para gobernar el *Distrito* se estableció que el *Presidente* nombraría *Empleados* y *Prefectos Políticos*, pudiéndose considerar ésta, como el primer intento legislativo para normar política y administrativamente al *Distrito Federal*.

Bajo este esquema, desde esa fecha, el *Ayuntamiento de México* quedó prescindido de personalidad jurídica, haciéndose cargo el *Gobierno Federal* de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del *Distrito* y de todos los gastos que demanda la *Administración Política y Municipal* del mismo. Las *Rentas Públicas* de carácter municipal quedaron como *Rentas de la Federación*. Su acción se circunscribió únicamente al campo de la *sanidad* y la *gestión de los intereses vecinales*. Es decir, se convierte en un cuerpo con voz consultiva, con derecho de *vigilancia*, *iniciativa* y *veto*. En las poblaciones que no eran *cabeceras de municipalidad* regían los *Comisarios de Policía*.

Los *ayuntamientos* en el *Distrito Federal* conservaron funciones de *representación*, tenían,

en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto.

D. LA REVOLUCION.

En 1914 el Gobierno de la Convención restituyó a los ayuntamientos del Distrito Federal las facultades, límites jurisdiccionales y bienes propios e impuestos de rentas de que disfrutaron hasta 1902; asimismo el Ayuntamiento recobró su personalidad jurídica, quedando su esfera de acción enteramente independiente de la autoridad política.

La Constitución de 1917 dispuso que el Congreso tiene facultad para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación y para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; sobre las bases de que su territorio se dividiría en municipalidades que contarían con un Ayuntamiento de elección popular directa y que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un Gobernador dependiente directamente del Presidente de la República, nombrado y removido libremente por él.

Así, se estableció la personalidad jurídica del Municipio, al que se le atribuía la administración de su hacienda recaudando todos los impuestos y contribuyendo a los gastos públicos del Estado.

Por lo que se estipuló, que los ayuntamientos serían de elección popular y renovables cada año, y que el Jefe Político del Distrito Federal sería un Gobernador nombrado y removido por el Ejecutivo.

En ese mismo año, con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios se estableció una sola unidad de mando para el Gobierno del Distrito y se ampliaron las facultades del Gobernador y sus colaboradores: ahora, al Distrito se le atribuía la responsabilidad en materia de seguridad pública, beneficencia pública, etc. Los ayuntamientos actuaban en estos asuntos en su aspecto puramente local, y cuando tales servicios, por su extensión y alcance, abarcaran dos o más municipalidades su atención quedaba a cargo del Gobierno de la entidad.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México quedó instalado el 1º de junio de 1917 y, se formó por veinticinco Concejales y en las demás municipalidades del Distrito Federal, de quince

cada uno. La primera autoridad política municipal era el Presidente Municipal, quien se auxiliaba con Delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad.

E. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1917 A 1995.

La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928 suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal, en consecuencia se suprimió el Ayuntamiento de la Ciudad de México y el Gobierno de su territorio quedó a cargo del Jefe del Departamento Central, nombrado por el Presidente de la República.

"Es el gobierno del Distrito Federal, cuyas funciones e incumbencias alcanzan un radio cada vez necesariamente más ancho y complejo; tanto, en verdad, que se justifica la riqueza de su poder y de su autoridad, y se explica que al desempeñar sus cometidos, no haya bastado ya la forma de Ayuntamiento que conservó por luengos siglos, hasta que en 1929 (cuando ya pedía orden a gritos la cancelada desvinculación de las villas absorbidas por la ciudad creciente, y el único año del provisional Portes Gil amaneció aceptando la realidad de que el Distrito Federal era ya una sola y grande ciudad, y que necesitaba de un gobierno central, inteligente, previsor y expedito), se creó el Departamento del Distrito Federal"(6).

En el resto de los municipios del Distrito Federal se establecieron Delegaciones del Departamento Central, las cuales quedaron a cargo de Delegados del mismo Departamento. Las autoridades municipales de Policía quedaron a cargo de la Administración Central de la Ciudad.

Igualmente, esta ley establecía que el gobierno se debía auxiliar por un Consejo Consultivo de la Ciudad de México y Consejos Consultivos en cada una de las delegaciones. Estos deberían ser representativos de los diversos sectores activos de la población y tendrían funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

En 1934 se expide la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que refrendó al Gobierno del Distrito Federal como parte de la Administración Pública Federal.

En 1941, mediante la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,

6. Salvador Novo., *Nueva Grandeza Mexicana.*, p. 78.

con objeto de establecer una unidad de mando y coordinación, se creó el Departamento del Distrito Federal, presidido por un Jefe del Departamento del Distrito Federal que designaría y se auxiliaría en sus funciones por un Consejo Consultivo, delegados y subdelegados.

Esa misma Ley detalló la organización del Departamento en cuanto a su patrimonio, hacienda, requisitos y atribuciones de sus funcionarios, los órganos encargados de las funciones de gobierno; y facultó al Jefe del Departamento para expedir reglamentos y delegar facultades.

Estableciéndose que el Consejo Consultivo de la Ciudad, tendría facultades de proposición e información en la gestión de servicios públicos y estaría formado por representantes de asociaciones gremiales.

El Jefe del Departamento designaría a los representantes del Consejo a propuesta de las agrupaciones

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 estipuló que cada Delegación estará a cargo de un Delegado y un Subdelegado, nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República; quienes estarían dotados de atribuciones desconcentradas.

El Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial y se integró por juntas de vecinos formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación.

En 1972 fueron expedidas diversas reformas para redefinir las atribuciones del Departamento, ajustar y complementar su estructura orgánica. La Ley Orgánica de 1978 estableció que los Delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones.

Además, se garantizaría la autonomía de su ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada.

En el año de 1978 se introdujo en la Ley Orgánica del D.D.F. el concepto de Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes, como Organos de Colaboración Ciudadana.

Después en 1979, se publicó el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, que en 1984 fue reformado en virtud de las modificaciones que había sufrido en su estructura administrativa.

En 1980 se estableció que un ciudadano electo desempeñara la presidencia del Consejo Consultivo.

Ya en el año de 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, con objeto de atender las necesidades manifestadas entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

II **FEDERALISMO Y DEMOCRACIA.**

A. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA FEDERAL.

– Disposiciones Generales (7).

Por disposición expresa del artículo 40 Constitucional, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental. Lo anterior nos lleva a referirnos brevemente al federalismo como forma de Estado.

El Estado Federal presupone la existencia de los elementos esenciales de todo Estado: *territorio, población y gobierno, (así como una organización jurídica y política encaminada al bien común).*

La organización política en un Estado Federal, se basa en un conjunto de estados-miembros, libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Sin embargo, en el Estado Federal, los estados miembros, llamados también entidades federativas, no son soberanos, sino autónomos en lo relativo a su régimen interior. Dice el precepto constitucional en comento:

"ART. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

De esto, se desprende que las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución, en la cual organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir al Pacto Federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existe una clara división de competencias en nuestro sistema federal; entonces coexisten

7 El Estado Federal es una forma de Estado y no una forma de Gobierno, es decir, la manera como la organización política y jurídica se presenta frente a las demás organizaciones políticas y jurídicas existentes en el ámbito internacional.

así, dos ámbitos de competencia de poder: a) el federal o nacional; y, b) el local o estatal. A su vez, dentro de la organización estatal a nivel local o regional, existe una forma de organización especial que deriva del artículo 115 constitucional: el municipio, que se considera como la base de la división territorial y de la organización administrativa de cada entidad federativa.

Ambas esferas de competencia son totalmente diferentes, puesto que la federal tiene competencia sobre la totalidad del territorio nacional, en cambio, la esfera local limita su ámbito de competencia al territorio de la entidad federativa de que se trate (ámbito especial de validez del orden jurídico).

Por estar claramente divididas y establecidas sus funciones, ambas esferas de competencia no pueden contraponerse una a la otra, y por ello coexisten pacíficamente en todo el territorio de un Estado Federal.

Por otro lado, se prevé por nuestra Constitución General la posibilidad de que, como excepción al artículo 124 constitucional, los órganos federales intervengan en el campo de acción de los órganos estatales, pero dichos casos son expresos y excepcionales, y todos tienen en general el objeto de auxiliar a las autoridades locales, evitar la inestabilidad política y social, maximizar el respeto a la primacía y supremacía constitucional, y evitar que por alguna circunstancia se desestabilice el pacto federal (8).

Las constituciones locales se asimilan mucho a la Constitución General, puesto que ésta constituye la base del Pacto Federal sobre el cual las primeras deben fundamentarse. Ambos tipos de constituciones regulan aunque a diferente nivel y respecto de diferentes materias (competencia), el ejercicio del poder, la forma de las relaciones gobernante-gobernado y las facultades de las autoridades.

El artículo 115 Constitucional, determina que los estados-miembros de la Federación adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

8 Jorge Carpizo, *El Federalismo en Latinoamérica*, p. 16 y 17.

Los estados, a su vez se dividen en municipios, los cuales, por disposición constitucional, son administrados por un Ayuntamiento compuesto por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, todos ellos electos por votación popular directa.

A nivel estatal, el poder público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las facultades del legislativo Estatal, son legislar en todas aquellas materias que no estén expresamente reservadas al Congreso de la Unión, pudiéndose mencionar, entre otras, las siguientes:

Las facultades del Poder Ejecutivo Local, son entre otras las siguientes:

- Aplicación de las leyes expedidas por la correspondiente legislatura local.
- Proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes locales a través de la facultad reglamentaria.
- Las demás que le otorgue la Constitución del Estado.

El poder Judicial, se compone por un Tribunal Superior de Justicia del Estado de que se trate, además de Jueces Inferiores como los de primera instancia.

Se encargan de dirimir las controversias que se susciten dentro de la entidad federativa, siempre que la materia sea de competencia local y las partes no se hayan sujetado a una jurisdicción diferente voluntariamente.

B. DEMOCRACIA.

- Disposiciones Generales.

Como hemos establecido al citar el artículo 39 constitucional, la República Mexicana es también democrática, por lo cual nos referiremos brevemente a esta forma de gobierno, estableciendo antes que nada su definición. Así mismo, por ser el Distrito Federal (D.F.) el tema central de este trabajo, daremos una visión de lo que se ha pretendido que sea un intento democrático para el D.F..

Etimológicamente, la palabra *Democracia* proviene del griego *Demos* (pueblo) y *Kratos* (poder), lo que significa poder del pueblo.

Estamos de acuerdo con James Bryce (9) cuando establece: "La democracia sigue siendo en la opinión general, el producto a la par que el sostén de la igualdad y la libertad."

Se trata de una forma de gobierno establecida en auténtico y total beneficio del pueblo, ya que éste constituye el origen y la sustentación del poder público bajo un régimen democrático.

Por su parte el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un concepto especial de democracia, refinándola no solamente a una estructura jurídica y a un régimen político, sino a un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, concepto que incide en el beneficio del propio pueblo.

Existen varios tipos de democracia como son: La Democracia Directa, que es tan solo un ideal en la actualidad, puesto es aquella en la cual el pueblo por sí mismo, sin ningún tipo de representación, se da sus propias leyes y ejerce su propio gobierno; La Democracia Indirecta, aquí el titular de la soberanía sigue siendo el pueblo, sin embargo, por cuestiones eminentemente prácticas, dicha facultad de autodeterminarse no la ejerce por sí mismo, sino que lo realiza al través de representantes elegidos por el pueblo mismo mediante el ejercicio del derecho de voto. Este tipo de Democracia es la más común en la época moderna, debido al aumento poblacional y a la especialización y evolución de las comunidades

La verdadera Democracia en este Sistema se funda en el respeto que debe existir a la voluntad del pueblo expresada a través del ejercicio del derecho de voto (10).

La Democracia Semidirecta tiene diversas modalidades, la doctrina es unánime en considerar las siguientes manifestaciones: En primer lugar existe la iniciativa que consiste en la facultad, reconocida al ciudadano con voto, para promover una reforma legislativa o constitucional, o, en general, una medida de Gobierno. Se parece al llamado Derecho de Petición pero tiene una eficacia mayor, porque la iniciativa supone que el Poder Público debe tomar en consideración lo que ella propone.

9 ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo VI, Voz "DEMOCRACIA.", p. 505 y sigs.

10 Miguel Galindo Camacho, Características Constitucionales para la determinación de un Sistema Democrático, p. 446-449.

En segundo lugar, existe el Referéndum que consiste en una Institución Política y Jurídica en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos.

En tercer lugar, existe el Plebiscito, que consiste en el acto por el cual el pueblo delega su soberanía en un hombre y lo encarga de formar un nuevo cuerpo gubernamental o inclusive de hacer una Constitución.

En cuarto lugar, existe la Revocación, que consiste en el derecho reconocido al pueblo de separar a los funcionarios públicos cuando estos dejen de inspirarle confianza.

C. LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL

- Referencias Históricas.

Habiéndonos ocupado en el apartado anterior del concepto *democracia* en sus aspectos generales y particulares, debemos concluir que esta, en su sentido estricto (gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo), es algo ideal, siendo deseable al menos tratar de establecer una forma de gobierno que se apegue lo más posible a la democrática, pues ésta, constituye para nosotros la mejor opción, lo cual significa que la democracia evoluciona en el tiempo y en el espacio.

Siendo el tema importante de este trabajo la carencia de democracia en el Distrito Federal, debemos decir que a lo largo de la historia han existido por parte de las autoridades algunos intentos de establecer ciertas instituciones de carácter democrático en el Distrito Federal, a las cuales nos referimos en las próximas líneas

En diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma política aplicable a varias instituciones del país.

Dicha reforma se hizo en 17 artículos constitucionales.

Los partidos políticos de oposición, aprovechando la ocasión, hicieron notar, como muchas veces anteriores, la necesidad de otorgar mayores derechos políticos a los habitantes del D.F.

Para lograr lo anterior se hicieron las siguientes proposiciones:

- El Partido Acción Nacional (PAN) propuso que la autoridad en el D.F. se ejerciera por un funcionario designado por el Presidente de la República y por un Consejo de Gobierno electo popularmente.
- El Partido Popular Socialista (PPS) propuso la creación de un Consejo de Participación Ciudadana que auxiliara al gobierno del D.F. y que fuera electo al través de votación universal y directa.
- Algunos otros partidos políticos propusieron que volviera al D.F. el régimen del Municipio Libre.

Sin embargo, ninguna de las propuestas anteriores fue aprobada, y el Congreso de la Unión tan sólo concedió la modificación de la base 2a. de la fracción VI del art. 73 constitucional, en donde se introdujeron dos procedimientos de gobierno semi directo: la iniciativa popular y el referéndum.

Mediante la primera, el órgano legislativo resuelve acerca de proyectos e iniciativas de ley que son suscritas por cierto número de ciudadanos.

A través del referéndum, ciertos proyectos de ley ya aprobados por el órgano legislativo tienen que ser sometidos a la aprobación popular para poder tener fuerza de ley.

La reforma constitucional a que nos referimos era muy general e indeterminada, dejando a la ley secundaria la definición de iniciativa popular y de referéndum. Fue así que al discutirse la iniciativa del Ejecutivo Federal sobre la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, los diputados le incluyeron el capítulo sexto denominado "De la Participación Política de los Ciudadanos".

Sin embargo, aún cuando en la exposición de motivos de la reforma anterior estuvo lo relativo al mejoramiento de la vida política de los habitantes del D.F., los medios utilizados para ello, no fueron óptimos.

Lo anterior llevó a que fuera prácticamente imposible el ejercicio de los derechos de iniciativa popular y referéndum, como lo establecemos más adelante.

En este sentido y en razón de su fundamento jurídico, el referéndum se divide en obligatorio o facultativo para el órgano ejecutivo y legislativo. El obligatorio, es aquél que, imponiéndose por la Constitución o por la ley, se reglamenta como requisito necesario para la validez y eficacia jurídica de determinada norma legislativa; será facultativo el referéndum cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello.

Al introducirse la figura del Referéndum para el Distrito Federal, por la manera de su regulación, resultó prácticamente imposible la existencia del referéndum obligatorio, ya que para ser tal en los órganos ejecutivo y legislativo, los ordenamientos legales o reglamentarios en proceso, debían afectar a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y tender a satisfacer necesidades sociales de carácter general. De no reunirse las características anteriores, el referéndum era facultativo

Las normas utilizaron, dejaban por lo tanto al arbitrio de los Organos Legislativo y ejecutivo la aplicación del referéndum obligatorio, el facultativo sólo se utilizaría cuando tales órganos lo considerasen conveniente.

En cuanto a la iniciativa popular que se reguló también para los ciudadanos del D.F., su aplicación era también prácticamente imposible, puesto que se requería que la autoridad comprobase fehacientemente que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, de los cuales por lo menos 5,000 debían residir en cada una de las 16 Delegaciones Políticas del D.F.

Tratándose de reglamentos, la iniciativa popular se substanciaba por el Ejecutivo Federal de acuerdo con el procedimiento que fijaba la ley, pero el problema fue que esa ley que se encargaría de regular los procesos del referéndum y de la iniciativa popular, nunca fue promulgada.

Como podemos observar las anteriores instituciones que pretendieron tener validez en el D.F. nunca tuvieron aplicabilidad debido a su complejidad o imposibilidad para dárselas.

III

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE LA REFORMA POLITICA.

A. ASPECTOS GENERALES.

En el presente capítulo haremos referencia a la organización que prevalecía en el Gobierno del D.F. hasta antes de 1997. La organización jurídico-política del D.F., se encontraba regulada fundamentalmente por la fracción VI del artículo 73 constitucional y por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF).

El problema fundamental en el D.F., antes y después de la reforma política ha sido, la enorme intervención de los órganos federales en el ámbito local, siempre con la justificación de que debe de ser así porque el D.F. es la sede de los órganos federales, y deben evitarse problemas de invasión de competencias con los órganos locales; argumento que criticamos a lo largo del presente trabajo.

La fracción VI del artículo 73 constitucional determinaba que el Gobierno del D.F. estaba a cargo del Presidente de la República por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Dicho funcionario era nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

A su vez, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ejercía el gobierno del D.F. a través de dicho Departamento, el cual era un órgano administrativo perteneciente a la Administración Pública Federal.

Asimismo, se establecía como facultad del Congreso de la Unión el legislar en todo lo relativo al D.F., con lo cual se observaba una de las más graves dependencias del D.F. hacia los órganos federales.

Sin embargo, en 1987 se introdujo un nuevo órgano de gobierno en el D.F., cuyas funciones podrían calificarse de naturaleza fundamentalmente legislativa. Dicho órgano se denominó Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

Como resultado de las facultades que dicho órgano tenía hasta antes de la Reforma Política en el D.F., el avance hacia la democratización, ha sido importante.

La ARDF se encontraba sumamente limitada en sus facultades y por lo tanto dependiendo prácticamente para todo de la Federación, sin embargo, actualmente el avance ha sido importante, al transformarla en una Asamblea Legislativa.

La función jurisdiccional se encontraba regulada por la base 5a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Dicha función se ejerce hasta la fecha por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Cabe mencionar que anteriormente los Magistrados se elegían por el Presidente de la República con la ratificación de la ARDF, lo cual cambiaría a partir de 1997 cuando dichos funcionarios son nombrados por el Jefe del D.F. con la misma ratificación.

B. ORGANOS ESPECIALIZADOS.

Cabe aclarar que la anterior Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue derogada en diciembre de 1994 por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; sin embargo, expondremos algunas consideraciones que comparativamente son similares entre ambas leyes.

- Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

Este Tribunal se encarga de la función jurisdiccional en el orden administrativo. Anteriormente, era previsto por el artículo 70 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D.F.

- Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Se trata del órgano encargado de la impartición de justicia en materia laboral en el D.F., anteriormente regulado por el artículo 9º. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Al igual que en la actualidad, dicha Junta Local tiene competencia en conflictos laborales que se susciten en industrias cuya materia no fuese de jurisdicción federal.

- Ministerio Público del Distrito Federal.

Anteriormente, dicha institución se regulaba por la base 6a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional.

El funcionario encargado de dicha función era como ahora, el Procurador General de Justicia

del Distrito Federal, nombrado directamente por el Presidente de la República, lo cual cambió a partir de 1997.

- Delegaciones.

Como órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, se encontraban reguladas por la LODDF, las cuales, se encontraban a cargo de un funcionario público llamado Delegado Político, nombrado y removido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República.

- Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.

Introducidos en la legislación aplicable al D.F. a partir de la LODDF de 1978, se regulaban en su capítulo V los llamados Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, siendo los siguientes: Comités de Manzana, existía uno en cada manzana del D.F., eligiéndose popularmente mediante convocatoria de las autoridades delegacionales. Cada uno de estos comités elegía a un Jefe de Manzana; Asociaciones de Residentes, se constituían por los Comités de Manzana existentes en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional; Junta de Vecinos - se integraban con la participación de las Asociaciones de Residentes en cada una de las Delegaciones Políticas del D.F.; Consejo Consultivo, era un órgano único en el D.F. constituido por los presidentes de las Juntas de Vecinos.

Las facultades otorgadas a los anteriores órganos por la LODDF, iban desde la recepción mensual de información, sobre la prestación de los servicios públicos en su jurisdicción, proponiendo medidas tendientes al mejoramiento de dichos servicios o introduciendo los no existentes, informar sobre el estado que guardasen los bienes inmuebles del dominio público del DDF, dar su opinión sobre materias de educación, administración, vivienda, salud, etc., pudiendo incluso proponer o informar por medio del Consejo Consultivo al Jefe del DDF en materias administrativas.

Los órganos aquí descritos fueron también un vano intento de mejorar la calidad democrática de vida de los habitantes del D.F., constituyendo figuras que no se aplicaban en la práctica y cuyas opiniones no eran realmente vinculativas para las autoridades.

Con toda la descripción anterior de lo que era el gobierno del D.F. hasta antes de 1997, podemos observar que era prácticamente imposible hablar de un gobierno propio del D.F.

Sin embargo, como veremos más adelante, con el marco general de la reciente reforma política en el D.F., se podrán determinar los avances democráticos que se dieron en este ámbito.

C. EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

El conocido debate sobre las características especiales del Distrito Federal y la conciliación entre su calidad de residencia de los poderes de la Unión y los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, quedó plasmado en las páginas de nuestra historia a través de lo que fue un intenso debate en el seno del Congreso Constituyente de 1856

Al respecto, el maestro Manuel Herrera y Lasso, resume magistralmente el contenido de este debate en un ejercicio dialéctico que denomina "Triada Parlamentaria":

"Tesis: Es menester, atentas las exigencias democráticas, no dejar sin gobierno propio a una porción tan numerosa y tan adelantada de la República como son los trescientos mil habitantes de la Ciudad de México. **Consecuencia legislativa:** el precepto que dispone la erección del Estado del Valle.

Antítesis: La Ciudad de México no debe ser al propio tiempo Estado del Valle y Distrito Federal, por las dificultades y conflictos que la coexistencia de autoridades federales y locales puede ocasionar y porque la residencia del Gobierno de la Unión en esta ciudad, que es el lugar donde se han acumulado los mas grandes elementos del centralismo, implica un grave peligro para el régimen federal. **Consecuencia Legislativa:** el precepto que aplaza la erección del Estado del Valle hasta la salida de los poderes federales de la Ciudad de México.

Síntesis: Ya que no es posible desde luego cambiar la residencia del Gobierno Federal ni, por tanto, erigir el actual Distrito en Estado del Valle, debe mantenerse el status quo, pero por breve tiempo, y respetando en lo posible el derecho que al gobierno propio tienen los habitantes de la Ciudad de México. **Consecuencia legislativa:** el precepto que faculta al Congreso de la Unión para el arreglo interior del Distrito Federal sobre la base de que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales y de que se designen rentas para cubrir las atenciones locales; y el precepto que atribuye, también al

Congreso, la facultad de fijar y variar la residencia de los Supremos Poderes Federales"(11).

El 20 de agosto de 1928, a iniciativa del presidente reelecto, General Alvaro Obregón (quien nunca tomó posesión de su segundo mandato presidencial), se reformó la Constitución con el propósito central de derogar la estructura municipal del Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, también se eliminó la referencia al Gobernador del Distrito Federal, y la nueva base primera de este dispositivo encargó esta función al órgano u órganos que determinase la ley respectiva.

Esta circunstancia motivó un nuevo debate en el seno de la Cámara de Diputados:

Una cosa es el problema de la reorganización administrativa y otra cosa es aniquilar el principio constitucional y revolucionario del Municipio Libre en el Valle de México. Se dirá, como ya lo explica la iniciativa, que es muy difícil en las grandes urbes lograr un consenso en la población para elegir a sus mandatarios. Señalaba el Dip. Lombardo Toledano después de reconocer la necesidad de unidad de criterios en la administración de la Ciudad y agregaba: "¿por qué no se recurre a la elección indirecta desde el punto de vista ya no del sufragio de cada hombre, de cada ciudadano, sino a la elección desde el punto de vista de las organizaciones sociales establecidas? ¿Por qué no se recurre al sistema de representación proporcional?, ¿Por qué no se da intervención al elemento obrero organizado?, ¿Por qué no se le da la intervención en los destinos de la gran Ciudad de México a la clase capitalista organizada en aquellos aspectos que tenga Interés de vigilar; por qué no se da intervención asimismo a los pequeños artesanos a domicilio, a los pequeños comerciantes, a los hombres que representan esta situación intermedia entre el asalariado y el pequeño rentista?, ¿por qué no se da igual intervención a los elementos de la clase media y al gobierno mismo para presidir esta asociación, y en esa forma se consigue no violar el principio del sufragio y, en cambio, se habrá mantenido incólume el principio revolucionario de la libertad municipal"(12).

Los argumentos del Dip. Lombardo Toledano fueron enfrentados por el Dip. Pedro Cerisola quien asumió la defensa del municipio libre pero aclaró que los municipios existentes en la Ciudad de México no eran tales al no reunir las características esenciales de éstos: administrar libremente su hacienda; cubrir con sus propios recursos todos los servicios

11 Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales*, p. 55.

públicos y la de no tener autoridades intermediarias entre ellos y los gobiernos de sus Entidades.

- El Proceso Electoral de 1988.

Muy probablemente, las elecciones de 1988 fueron el factor detonante del proceso de Reforma Política del Distrito Federal, ya que dicha jornada electoral determinó el triunfo de una fuerza política en el Distrito Federal distinta a la que obtuvo la presidencia de la República y por ende el establecimiento de un Gobierno en la Capital ajeno había obtenido el mayor número de votos.

La diferencia de votos que para la elección de Presidente de la República obtuvieron dichos partidos políticos en el Distrito Federal resultó significativa: mientras el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 791,531 votos que equivalen al 27% del total de la votación en la Ciudad, el Partido de la Revolución Democrática había obtenido 1,429,312 votos que equivalen al 49.22% del total de la votación.

Lo anterior representaba un problema de legitimidad en el gobierno de la Ciudad, entendida ésta como "la justificación social del poder"(13).

"El arribo del Ejecutivo Federal del Licenciado Salinas de Gortari el primero de diciembre de 1988, se daría en un ambiente de cuestionamiento a la legitimidad del gobernante, que es rápidamente superado por la aplicación de medidas con fuerte impacto en la opinión pública y por la consolidación y primeros frutos de la estrategia pactista, por la que la autoridad federal recuperaba para sí la función directiva en la constitución de un pacto decisional que institucionalizaba un novedoso intercambio entre los sectores"(14).

D. LA REFORMA POLITICA EFECTUADA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Como una respuesta a la problemática anteriormente planteada y como resultado también de la creciente tensión política del momento, el 21 de abril de 1992, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Manuel Camacho Solís, al término de su

12 DIARIO DE DEBATES. México, Cámara de Diputados, s. e., sesión del 16 de mayo de 1928.

13 Ely Chinoy. *La Sociedad*. México, p. 266.

14 Ricardo de la Peña. *El Reto del Presente, la Transición prolongada (1970-1994), en Democracia Mexicana...*, p. 62.

comparecencia ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tuvo que dar el banderazo inicial al proceso de reforma:

"Tengo instrucciones del Presidente de la República de dialogar, a partir de la próxima semana, con esta Asamblea y con las Comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, así como con los dirigentes de los partidos políticos nacionales en el Distrito Federal, con el propósito de establecer un programa de trabajo para preparar las iniciativas de reforma al Gobierno de la Ciudad de México", y agregó: "Ello permitirá, con base en un calendario preestablecido, transformar la actual forma de administración federal de la ciudad, en un gobierno propio, a la altura de los requerimientos y exigencias de los habitantes de la Ciudad; un gobierno que mantenga y mejore todo lo que funciona y consolide los cambios que nuestra ciudad requiere. Con los partidos y representantes populares, discutiremos la forma más expedita de lograr el consenso de las fuerzas políticas y de cumplir, en tiempo, las muy diversas tareas de actualización y reforma jurídica que habremos de emprender"(15).

Este fue el punto de partida de la Reforma Política del Distrito Federal, posteriormente se verificaron reuniones de las dirigencias de los diversos partidos políticos con el Jefe del Departamento del Distrito Federal en las cuales plantearon sus posiciones iniciales.

El Partido Acción Nacional acudió a la mesa de la negociación con una propuesta concreta: "planteamos la creación del Estado 32, con la elección directa de gobernador, ayuntamientos y Congreso Local", no obstante reconocía la posibilidad de negociar dicha postura. "Las propuestas de Gobierno para el D.F. aparentemente entran en un terreno irreductible, especialmente por las posturas asumidas públicamente por los diversos partidos. Creemos que es posible encontrar premisas comunes que nos permitan partir de un esquema político-jurídico viable para el D.F"(16).

15 CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA DE LA CIUDAD DE MEXICO, POSICIONES INICIALES DE LOS PARTIDOS POLITICOS, p.11.

16 Ibidem., p. 20

El Partido de la Revolución Democrática, también se inclinó por la misma opción que el Partido Acción Nacional: "El Partido de la Revolución Democrática reafirma la necesidad urgente de una democratización profunda del actual Distrito Federal. La larga lucha de los habitantes de esta Entidad Federativa por recuperar sus derechos plenos debe culminar con

la fundación de un nuevo Estado de la Unión, el 32, dotado de un Poder Ejecutivo elegido, un Congreso Local y de los Gobiernos Municipales que fueron suprimidos en 1928. Debe legislarse el funcionamiento de los Poderes Federales en el nuevo Estado, que seguirá siendo la capital de la República. Ese será un auténtico Gobierno propio de esta entidad pues sus autoridades derivaran de la voluntad ciudadana y no de la decisión presidencial"(17).

A su vez, el Partido Popular Socialista se sumó a esta exigencia y señaló: "Demanda de siempre del Partido Popular Socialista, es la creación de un nuevo Estado, el estado de Anáhuac, miembro de la Federación, cuyo territorio sea el que hoy comprende al Distrito Federal. Como cualquier estado más, deberá tener su Poder Ejecutivo, su Poder Judicial, su Poder Legislativo y su división municipal, electos por voto universal, directo y secreto, y a través de los partidos políticos a los que la Constitución reconoce como entidades de interés público y que constituyen los cuerpos de vanguardia de las clases sociales que componen la sociedad"(18).

Por su parte, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se pronunció en los siguientes términos: "El objetivo es muy simple: Lograr la participación de los habitantes del Distrito Federal en la elección directa de sus autoridades. Establecemos tres requisitos para lograr este objetivo:

- a) Lograr la Autonomía Política,
- b) La eficiencia administrativa y
- c) La autosuficiencia económica.

Para esto hemos ideado tres etapas que incluyen lo político, lo económico y lo administrativo.

17 *Ibidem.*, p. 33.

18 *Ibidem.*, p. 44.

Las etapas serían:

El cambio de las delegaciones por municipios y de la Asamblea de Representantes en un Congreso Local en lo político y la reestructuración de los impuestos locales y de las participaciones federales en lo económico. La segunda etapa sería la redefinición de los municipios conurbados en lo administrativo y una Tributación Local por parte del Gobierno Federal en lo económico y la tercera etapa sería la implementación de una autoridad metropolitana”(19).

Finalmente, el partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional planteó su postura en los siguientes términos: "...se requiere que se implemente la elección de los delegados políticos por medio del voto popular, a efecto de acrecentar la participación democrática y la cultura política de la ciudadanía. Que pueda ser reconocida constitucionalmente la importancia del referéndum popular, tanto en la ratificación como en el rechazo a todo orden de iniciativas en el rubro de las problemáticas que aquejan a la ciudadanía de la capital, como son las relativas a los problemas urbanos, habitacionales, educativos, laborales y de empleo, así como de salud pública entre otros. La creación del Estado número 32, sin lugar a dudas uno de los temas más controvertidos y que requiere una reflexión bien fundamentada. En ese sentido, la descentralización política y la desconcentración administrativa son los elementos que merece la pena retomar a efecto de definir los principales alcances y las limitaciones que ello puede presentar”(20).

Posteriormente, se creó una "mesa de concertación" cuyos tres objetivos substanciales fueron:

- (1) Asumir el compromiso de una deliberación no excluyente de las posiciones sobre las posibles vías de reforma política democrática para el Distrito Federal.
- (2) Establecer un foro de análisis y discusión para lograr acuerdos entre los partidos políticos sobre las instituciones, instrumentos y mecanismos que configuren un esquema de gobierno propio que responda a las necesidades actuales del Distrito Federal.
- (3) Dar base, a partir de los consensos que se logren en el desarrollo de los trabajos de la mesa, a una iniciativa de reforma jurídico-política del Distrito Federal.

19 *Ibidem.*, p. 57.

20 *Ibidem.*, p. 62.

En el seno de dicha mesa se discutieron las diferentes propuestas de los partidos políticos en la materia.

Asimismo, se realizaron múltiples audiencias públicas a fin de que los habitantes de la Ciudad también pudieran formular propuestas al respecto, dichas audiencias se realizaron en 51 sesiones en las cuales se presentaron un total de 312 trabajos.

El día 13 de enero de 1993, se desarrolló un interesante debate entre las fuerzas políticas que integraban la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal en torno a la reforma política del Distrito Federal, a través del cual se puede observar la poca evolución que experimentaron las posturas de las diversas fuerzas políticas a la luz de los trabajos de la mesa de concertación.

Finalmente, el 16 de abril de 1993, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, al rendir su informe ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, presentó una propuesta que delineaba lo que posteriormente sería la iniciativa de reformas a la Constitución y en la cual destacó la novedosa fórmula para la designación del Órgano Ejecutivo denominado Jefatura del Distrito Federal:

"La fórmula que concilia la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta en la selección de su gobernante, con las garantías indispensables para los Poderes de la Unión, es que: La Jefatura del Gobierno de la Ciudad corresponderá al partido político que, por sí mismo, obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

De entre cualquiera de los candidatos de ese partido que hubieran obtenido mayoría en los procesos electorales en el Distrito Federal, el Presidente de la República nombrará al Jefe de Gobierno de la Ciudad. Los ciudadanos decidirán en las urnas, qué partido quieren que gobierne a la Ciudad de México".

- Decreto de Reformas Constitucionales.

El lunes 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un 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.

El contenido fundamental de dicha reforma, se puede sintetizar en seis grandes puntos:

1. Se disminuyen substancialmente las facultades del Poder Ejecutivo Federal en el gobierno del Distrito Federal.
2. La Administración Pública del Distrito Federal deja de ser una dependencia de la Administración Pública Federal y se transforma en un Órgano Local de Gobierno que se denomina "Jefe del Distrito Federal". Subsiste la división en delegaciones.
3. El Poder Legislativo Federal conserva la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal en todo aquello que no esté expresamente conferido a la Asamblea de Representantes.
4. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal adquiere facultades legislativas en aquellas materias que expresamente le confiere la Constitución.
5. Se crean los consejos de ciudadanos como órganos de representación vecinal y participación ciudadana en cada Delegación.
6. Se prevé la celebración de convenios y la creación de comisiones en materias de carácter metropolitano.

La Reforma Constitucional estableció, en sus artículos transitorios, un sistema gradual de entrada en vigor de los diferentes cambios.

Así, el Congreso de la Unión podría expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a partir de la entrada en vigor de la reforma, dicho Estatuto fue promulgado el 26 de julio de 1994.

Las Facultades Legislativas correspondían ya a la Asamblea de Representantes, la cual habría de aprobar el paquete financiero presupuestal, exceptuando la revisión de la cuenta pública, la cual correspondería a dicho órgano a partir de 1995.

Por otra parte, la Asamblea ya hizo uso de esta facultad al expedir el día 23 de diciembre de 1994, la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. y su reglamento el 14 de septiembre de 1995.

Por lo que se refiere a la integración de los Consejos Ciudadanos, los primeros órganos de

esta naturaleza se eligieron en noviembre de 1995, sin que mostrara la ciudadanía el interés suficiente de este primer intento de Democracia en el Distrito Federal para fortalecer los vínculos de acercamiento entre el ciudadano y la autoridad.

Consideramos que lo anterior, se manifiesta como un rotundo fracaso electoral para esta incipiente figura de representación ciudadana, ya que muchos de los argumentos y propuestas de campaña fueron similares a los estandartes de partidos políticos, quienes en forma indirecta o de manera directa apoyaron a los contendientes. Los candidatos a consejeros pretendían solucionar problemas que por su naturaleza correspondían a los delegados políticos y sus administraciones. Cabe aclarar que un factor importante que determinó el fracaso de dichos cambios, fue la creciente crisis económica que en ese año alcanzó a todos los habitantes del país y por ende la credibilidad de las instituciones que se relacionen con el gobierno.

Finalmente, el primer jefe del D.F. iniciaría su encargo en el año de 1997.

- El Estatuto de Gobierno.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no es una Constitución local, pero tampoco se trata de una ley ordinaria ni de una ley orgánica, la importancia y la jerarquía de su ámbito material de validez hacen de este ordenamiento una Ley única en su género.

Técnicamente podríamos definirlo como una Ley Reglamentaria de los preceptos constitucionales que se refieren al Gobierno del Distrito Federal.

Es indiscutible que el Constituyente Permanente tuvo un especial cuidado de no atribuirle el carácter de Constitución Local al ordenamiento que habría de regular los aspectos inherentes a la organización y funcionamiento del Sistema de Gobierno de la Ciudad de México.

La iniciativa del Ejecutivo y posteriormente el Constituyente Permanente utilizaron el término Estatuto para definir este cuerpo legal, término cuya connotación jurídica se identifica, según Kelsen, con la organización municipal: "En gran número de casos, el Estado se limita a ordenar una materia administrativa mediante una ley, dejando la ejecución de la misma a cargo de una corporación autónoma (FLEINER). Esta ejecución recibe el nombre de

"autonomía", y sus titulares reciben el nombre de "cuerpos autónomos". Su representante característico es el Municipio, en los Estados continentales. Sin embargo, la descentralización no se limita en ese caso, por regla general - aunque otra cosa pudiera desprenderse de lo dicho- a la esfera de las normas individuales. Los órganos del municipio pueden tener competencia también para establecer normas generales que no tendrán el nombre de "leyes", pero que lo serán, en el fondo, desde el momento que habrán sido establecidas por un cuerpo colegial representativo, por un consejo municipal o ayuntamiento elegido por los vecinos del municipio. Se habla de "estatutos autónomos"; pero cuando se trata de comunidades más amplias, que abrazan en una corporación autónoma a varios municipios, por ejemplo, una provincia o región autónoma, existe una mayor inclinación a dar el nombre de "leyes" a las normas generales votadas por esa corporación"(21).

El proceso de elaboración de este ordenamiento tiene características muy especiales ya que fue producto de los trabajos de una comisión plural que se constituyó para esos efectos de conformidad con el punto de acuerdo aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, en votación económica.

21 Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, p. 240.

IV

EVALUACION DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

A. DIMENSIÓN POLÍTICA.

Desde el inicio del período presidencial de Ernesto Zedillo, el tema de la Reforma del Estado, volvió, o mejor dicho, continuó siendo el debate político principal de la vida pública del país. Por ello el Presidente de la República convocó a todas las fuerzas políticas a construir el gran acuerdo nacional que, finalmente pudiera dar paso a la transición democrática. Parte fundamental de la agenda, era la organización jurídico política que se le habría de dar al Distrito Federal. Como se recordará, la reforma constitucional de 1993 no contó con el consenso de todos los partidos políticos, lo que tanto el PRD como el PAN, consideraban, como punto fundamental, para una autentica reforma democrática del Estado e impulso a la transición política del Distrito Federal hacia formas más representativas y participativas del Gobierno, consideraban que las modificaciones al artículo 122 de la Constitución en octubre de 1993, eran insuficientes, y por tanto permitían que los ciudadanos del Distrito Federal permanecieran en un status de "capitis diminutio" en relación a los ciudadanos del resto de la República.

Después de no pocas dificultades y tensiones, producto de posturas irreductibles por parte tanto del gobierno como de todos los partidos políticos, muchas de las cuales respondieron a conductas que pretendían hacer de la negociación de tan importantes acuerdos, un medio de presión para la obtención de beneficios en problemas coyunturales ajenos a los temas a discutir. En el mes de febrero de 1996 concluyeron los trabajos de la Comisión Plural Ejecutiva para la Reforma Política del Distrito Federal, donde el PAN, PRI, PRD suscribieron veintisiete acuerdos que constituyeron la base para la posterior iniciativa de reformas constitucionales, que se presentaría en julio del mismo año al Congreso de la Unión.

El 25 de Julio de 1996, los coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PRI Y PT de la Cámara de Diputados, y PAN, PRD Y PRI de la Cámara de Senadores, de manera conjunta con el Titular del Ejecutivo Federal, presentaron ante el Congreso de la Unión, la iniciativa por la que se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Constitución relacionados con el Distrito Federal y la materia electoral. La iniciativa comprendía reformas

a los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60,74, 94, 99, 101, 105,108,110,111,116 y 122, adiciones a los artículos 98,105 y 116 y se derogaba la fracción VI del artículo 73.

La presentación de la iniciativa de manera conjunta , entre los coordinadores de los partidos con representación en ambas Cámaras y el Presidente de la República, fue un hito sin precedente en la historia política de México, El consenso alcanzado entre dichos institutos políticos y el Gobierno Federal abrió el camino para que en lo conducente, se centrara la agenda política nacional en temas distintos a la legalidad de las elecciones y la legitimidad de los que ocupan puestos públicos.

La iniciativa fue aprobada en ambas Cámaras por unanimidad de los miembros presentes, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

En lo que respecta al Distrito Federal, la citada reforma, modificó a su organización jurídica en varios aspectos que adelante se detallarán, al igual que las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicadas el 4 de diciembre de 1997, a través de las cuales se instrumentaron en este ordenamiento las bases para el Gobierno del Distrito Federal contenidas en la Reforma al artículo 122 de la Constitución.

- Organismo Legislativo.

El párrafo primero del artículo 122 reformado, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, dispuso: *"Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales en los términos de este artículo."*

Respecto al ejercicio de la función legislativa, el Constituyente Permanente , determinó que esta se ejercerá por el Congreso de la Unión y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión se reserva la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno, el cual debe de ser congruente con las bases para el Gobierno del Distrito Federal que se determinan en el propio artículo 122. Una pretensión interpretativa de está norma, es que al

contener el Estatuto de Gobierno los aspectos fundamentales de organización y atribuciones para el Gobierno del Distrito Federal debe de corresponder al Congreso de la Unión desarrollar, un sistema equilibrado de ejercicio de facultades. Además el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en el ámbito local en las materias que no estén expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; así como legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

El que el Congreso de la Unión, se reserve la facultad de promulgar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, manifiesta la característica esencial de la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Esto es: el Estatuto de Gobierno es el ordenamiento primario conforme al cual las demás disposiciones legales habrán de elaborarse; es, en esencia, lo que las constituciones estatales son a los Estados miembros de la Federación. Nuestro sistema federal, tiene como una de sus características básicas el que los Estados miembros cuenten con una constitución propia (art.116 constitucional), al concurrir al pacto federal los Estados subordinan sus constituciones a la Federal(art. 133 constitucional). Al formular su propia ley fundamental, los Estados hacen válido lo estipulado en el artículo 40 de la Constitución General donde se señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...". La autonomía, fundamental para la naturaleza jurídica del los Estados, no se presenta en el caso del Distrito Federal.

La Reforma de 1996, entrafía la tesis de que al ser el Distrito Federal una entidad no concurrente al pacto federal, sino producto de éste, y al ser la sede de los Poderes Federales, la norma fundamental, conforme a la cual se integre su *régimen interior* debe de ser producto de la voluntad general de la Nación , expresada a través de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Por tanto, la principal diferencia entre las naturalezas de los Estados y el Distrito Federal, se da en que con base en su origen diferente: los primeros gozan de autonomía que se manifiesta en la concurrencia para la formación de la voluntad federal y la creación de su voluntad propia a través de la expedición de constituciones locales; mientras el Distrito Federal es creado por el pacto federal, para el asiento de los Poderes de la Unión, y por tanto las entidades que foman esta voluntad federal, participan en la determinación jurídica

del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 122 y con las reformas al Estatuto de Gobierno publicadas en diciembre de 1997, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se transformó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con relación a las atribuciones que la reforma de 1993 le habían otorgado, éstas se ampliaron, siendo de destacarse la facultad de legislar en el ámbito local en materia electoral, las de expedir ordenamientos en materias civil y penal de carácter tanto sustantivo como procedimental; legislar sobre el registro público de la propiedad y el comercio, responsabilidades de los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común y servicios de seguridad prestados por empresas privadas, materias todas ellas que formaban parte de la competencia del Congreso de la Unión.

En relación con la integración de la Asamblea Legislativa, el artículo 122 determinó que los miembros de ésta serán electos por voto universal, directo libre y secreto; establece que durarán en su encargo tres años y que los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa no podrán ser menores de los necesarios para ser diputado federal. Es de señalarse que la reforma denomina diputados a los miembros de la Asamblea, a diferencia de la legislación anterior, en donde se les denominaba como representantes, la modificación de los términos, es significativa del énfasis que la Reforma hace del carácter legislativo de la Asamblea y de la jerarquía que sus miembros deben tener.

La Constitución, al no señalar los términos en que habrán de realizarse las elecciones para integrar la Asamblea Legislativa, ni el número de Diputados que la formaran, al igual que especificaciones en relación a su organización, deja la determinación de estas características al Estatuto de Gobierno, a la Ley que en materia electoral deba de expedir la propia Asamblea y a la Ley Orgánica de dicho cuerpo colegiado.

El Estatuto establece en su artículo 37, reformado en 1997, que la Asamblea Legislativa se integrara, al igual que sus predecesoras por 66 miembros, de los cuales 40 serán electos por votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y 26 por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Por cada propietario deberá de elegirse un suplente, y como ya se ha señalado, únicamente podrán participar en la elección los partidos políticos con

registro nacional.

Las resoluciones de la Asamblea tendrán el carácter de decreto o de Ley y deberán publicarse tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Respecto al proceso legislativo, la reforma al Estatuto de Gobierno de 1997, contiene importantes innovaciones; en primer lugar, se elimina la facultad del Presidente de la República para presentar iniciativas de leyes ante la Asamblea, aunque la conserva ante el Congreso de la Unión correspondiendo a los diputados de la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, asimismo contempla la iniciativa popular, a través de la cual, los ciudadanos del Distrito Federal podrán iniciar leyes.

Por otra parte, las facultades que en el proceso legislativo local correspondían al Presidente de la República, tales como la promulgación y publicación de leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; pero sigue conservando su facultad reglamentaria constitucional.

- Organó Ejecutivo

El punto más significativo de la reforma constitucional al artículo 122, de julio de 1996, es la autonomía que adquiere el Gobierno Local con respecto al Ejecutivo Federal, ya que las modificaciones realizadas en 1993 y el Estatuto de Gobierno, en su redacción original, contenían disposiciones que, como se recordará, otorgaban importantes facultades al Presidente de la República, principalmente la designación del Jefe del Distrito Federal; atribución que desaparece con la reforma de 1996, en donde se determina que el titular del Ejecutivo del Distrito Federal y por tanto quien tendrá a su cargo la Administración Pública de ésta entidad, será electa por votación universal, libre, directa y secreta. El término con el que se designa a este funcionario, también sufre una variación ya que se sustituye de Jefe del Distrito Federal por el de Jefe del Gobierno del Distrito Federal, lo cual se debe a que el Gobierno del Distrito Federal deja de pertenecer a la Administración Pública Federal, así como ejercerá su cargo por seis años, a partir del cinco de diciembre del año de la elección.

Una de las atribuciones conferidas al Jefe de Gobierno del D.F. en el Estatuto de Gobierno es la de convocar a plebiscito, a través del cual, se podrá consultar a los ciudadanos sobre

su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones que a su juicio, sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, una innovación digna de destacarse, ya que constituye una forma de participación colectiva en la toma de decisiones, circunstancia realmente extraña en la historia del ejercicio del poder público, no solo de la Ciudad de México, sino de todo el País.

En relación con la seguridad pública, al Jefe del Gobierno le corresponden la funciones de *dirección de los servicios de seguridad pública*

En caso de remoción del Jefe de Gobierno, la fracción II, del Inciso B) del artículo 122 y la fracción IX del artículo 76 de la Constitución, y el artículo 26 del Estatuto correlativo de estos, determinan que el Presidente de la República tiene la Facultad de proponer el nombramiento a la Cámara de Senadores del sustituto que concluya en mandato, cuando se de este supuesto.

En caso de falta absoluta, por renuncia o alguna otra causa, será la Asamblea Legislativa, quien designe al sustituto, la renuncia sólo podrá aceptarse por causas graves.

Respecto al titular del Ejecutivo Federal, en el ámbito local, este tiene además de la facultad de proponer al Senado la remoción del Jefe de Gobierno, nombrar a su sustituto e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.

El Jefe de gobierno del D.F., deberá de mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el Estado que guarda la fuerza pública de la Ciudad, y podrá ser instruido por el mismo Presidente sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de funciones de seguridad pública.

- Organo Judicial.

El párrafo quinto del artículo 122, dispone que la función Judicial en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura y los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno.

Los requisitos para ser magistrado son los mismos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal presentará a la Asamblea

Legislativa la propuesta de nombramiento para cubrir las vacantes de magistrados que se presenten en el Tribunal. Los Magistrados durarán en su encargo seis años, pudiendo ser ratificados, en cuyo caso, su remoción sólo podrá determinarse en los términos del Título IV de la Constitución.

El Consejo de la Judicatura estará a cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

El Estatuto de Gobierno en su última reforma, no modifica ningún aspecto sustancial, de lo decretado en la reforma de la misma materia ocurrida en diciembre de 1995; a excepción de la innovación introducida en el artículo 77, donde se incorpora a la estructura del Consejo un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución y de quienes aspiren a entrar a ella. El mismo artículo señala que el ingreso y promoción de los servidores públicos que ejerzan la función judicial se hará mediante el sistema de carrera judicial, a través de concurso interno de oposición y de oposición libre.

Por otra parte la Base quinta del inciso c) del artículo 122 dispone que para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía.

- La Participación de la Sociedad en el Gobierno de la Ciudad.

Como se ha venido planteando a lo largo de este trabajo, el principal impulso de la Reforma al Gobierno del Distrito Federal, fue político, aun cuando es innegable la influencia que para la Reforma tuvo la manifestación de fenómenos eminentemente sociales. Considero que el factor primordial es y ha sido la búsqueda de espacios de poder por parte de grupos políticos que actúan principalmente a través de los partidos políticos mayoritarios.

Por tanto la Reforma constitucional de 1996, indudablemente se centra en aspectos político-electorales. Recordamos que la principal inconformidad de los partidos de oposición ante la Reforma de 1993, fue que no permitía la elección directa del titular del Ejecutivo y de la Administración Pública en el Distrito Federal. De esta forma, uno de los acuerdos básicos para que el paquete de reformas a la Constitución publicadas el 22 de agosto de 1996, fuera aceptado por la unanimidad de los presentes en ambas Cámaras, fue el que el Gobierno

Federal, representado en las negociaciones por el Secretario de Gobernación, cediera a los partidos de oposición, para permitir la elección directa y universal, no sólo del Jefe de Gobierno, sino, como ya se ha señalado, de los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial. La elección de estos funcionarios, es la gran aportación que en materia de participación política incorpora la citada reforma, aunado a la facultad que en el mismo artículo constitucional le confiere a la Asamblea Legislativa para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

En las reformas de diciembre de 1997 al Estatuto de Gobierno, se modifican varios artículos para actualizar a dicho cuerpo normativo con las innovaciones constitucionales arriba referidas. Sin embargo, debe destacarse la inclusión de dos nuevas figuras jurídicas que amplían considerablemente los alcances de la participación política de la ciudadanía en el gobierno de la capital, me refiero de manera específica a la iniciativa popular y al plebiscito.

En relación a la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal en el Gobierno Local, el Estatuto contiene las siguientes disposiciones:

1. Se considera como ciudadanos de ésta entidad a los mexicanos que cumplan con los requisitos del artículo 34 Constitucional y que posean la calidad de originarios o vecinos de la misma.
2. Los ciudadanos del Distrito Federal, tienen derecho a votar y ser votados en los términos que se determinen en la Constitución, el Estatuto y demás leyes aplicables; a la preferencia en igualdad de circunstancias, para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público.
3. Se establece que la organización política y administrativa del Distrito Federal deberá atender, además de otros principios estratégicos, a los de la Participación Ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que determinen las leyes.
4. La Participación Ciudadana se desarrollará de manera individual y colectiva; para tal efecto se establecerán las normas, programas y acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de problemas de interés público.
5. Se faculta a la Asamblea para legislar en materia electoral local y sobre Participación Ciudadana.

6. Se instituye a la iniciativa popular como medio por el cual los ciudadanos del Distrito Federal puedan presentar proyectos de Ley ante la Asamblea Legislativa de acuerdo con los siguientes principios:

*No pueden ser objeto de iniciativa popular las materias: fiscal y de egresos, y el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, la regulación interna de la Asamblea Legislativa, así como de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal.

*Una comisión integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley reglamentaria contemple.

*No se admitirá ninguna iniciativa popular que ya haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

7. A través del Plebiscito los electores del Distrito Federal podrán expresar su aprobación o rechazo previo actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando éste decida consultarlos por que a su juicio estas decisiones o actos sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

No podrán someterse a Plebiscito:

- Materias de carácter fiscal o de egresos.
- Actos o decisiones relativos al régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal
- Los actos cuya realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables.

Los resultados del Plebiscito tendrán efectos vinculatorios para el convocante, cuando la votación corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón.

El procedimiento al cual se deberá de sujetar el Plebiscito es el siguiente:

- El Jefe de Gobierno expedirá la convocatoria correspondiente cuando menos noventa días antes de la fecha de la realización del Plebiscito.
- La Convocatoria deberá exponer la explicación de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito; la fecha en que se celebrará; la pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresaran su aprobación o rechazo.
- El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento del plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos.

- El Tribunal Electoral del Distrito Federal conocerá de las controversias que se generen en relación con la validez de los procesos del plebiscito.
- No podrá realizarse Plebiscito alguno durante el proceso electoral de representantes populares, ni durante los sesenta días posteriores a ésta.

Con las modificaciones al Título Sexto, que trataba de los Consejos Ciudadanos y que a partir de la Reforma trata de las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos. En él se establece que en las elecciones locales solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional que contarán con financiamiento público para su sostenimiento y el desarrollo de sus actividades proselitistas, de igual forma se menciona que en la ley electoral correspondiente se propiciará las condiciones de equidad necesaria para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, así como fijar los criterios para delimitar los límites de las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.

Se determina la constitución del Instituto Electoral del Distrito Federal, el cual contará con patrimonio propio y personalidad jurídica. En su integración deberán participar la Asamblea Legislativa, los partidos políticos y los ciudadanos.

Las controversias que se susciten en materia electoral en el ámbito local serán resueltas por un órgano jurisdiccional autónomo denominado Tribunal Electoral del Distrito Federal, que se integrará con el número de magistrados que la Ley determine, los cuales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Es de señalarse que tanto en la Constitución como en el Estatuto de Gobierno a raíz de las reformas respectivas de 1996 y 1997 se suprime la figura de los Consejos Ciudadanos, derogándose todas las disposiciones que al respecto existían.

B. DIMENSION ADMINISTRATIVA Y LAS REFORMAS.

- Reformas al Derecho Administrativo del Gobierno del Distrito Federal.

Como ya ha sido señalado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa esta facultada para legislar en materia de Administración Pública en el ámbito local, su régimen

interno y de procedimientos **administrativos**, **así como para expedir** las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la **contabilidad** y el gasto público del Distrito Federal.

Así, en el Estatuto de Gobierno se:

- I. Determinarán los lineamientos **generales** para la distribución de los **órganos** centrales, desconcentrados y **descentralizados**.
- II. Establecerá los **órganos político administrativos** en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el **Distrito Federal**.
- III. Se fijará los criterios para **efectuar la división** territorial del Distrito Federal, la competencia de los **órganos político administrativos correspondientes**, la forma de integrarlos, su funcionamiento, **así como las relaciones** de dichos **órganos**, así como las relaciones de dichos **órganos con el Jefe de Gobierno** del Distrito Federal.
- IV. Los titulares de los **órganos político-administrativos** de las demarcaciones territoriales serán electos en forma **directa**, universal, libre y secreta, **según lo determine la ley**.

El artículo 122 vigente, a diferencia de lo **establecido** con anterioridad, sienta las bases a las que habrá de sujetarse el Estatuto de **Gobierno** para la organización de la Administración Pública. Sin embargo las reformas al **Estatuto de Gobierno** de 1997, **no presentan mayores discrepancias** en lo que a Administración Pública se refiere, en relación al texto original del mismo cuerpo normativo, a excepción **hecha de establecer** en los artículos 47 y 86 al Servicio Civil de Carrera como base para la **integración** de la administración y la elección por voto universal y directo de los titulares de los **órganos administrativos** desconcentrados por demarcación territorial.

Por lo tanto, las reformas al Estatuto de **Gobierno** en materia de Administración Pública de diciembre de 1994, en su mayoría solo **contienen** modificaciones terminológicas, para actualizar los textos con los cambios de **denominación** contenidos en la reforma constitucional de 1996, cambiando los **términos** de: Asamblea de Representantes por Asamblea Legislativa y de Jefe del Distrito Federal por Jefe de Gobierno.

- Adecuaciones de la Estructura Orgánico Funcional de la Administración Pública .

La **Administración Pública Centralizada**, se forma por la Jefatura de Gobierno, las Secretarías y los **órganos político-administrativos** de las demarcaciones territoriales. Dichos

órganos político-administrativos, de acuerdo con la fracción tercera del artículo 12 del propio Estatuto, continúan siendo órganos desconcentrados con autonomía funcional.

Disponen de facultades de gobierno, administración asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas, y demás que señale la Ley Orgánica respectiva como las que delegue en ellas el Jefe de Gobierno, mediante acuerdo. Estas llamadas Delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinarán en el presupuesto de Egresos del Distrito Federal e informaran de su ejercicio al Jefe de Gobierno para la rendición de la cuenta pública.

- Estructura Programática-Presupuestal.

Respecto a los regímenes fiscales y patrimoniales de la Administración Pública del Distrito Federal, el Estatuto establece que el Distrito Federal manejará su Hacienda Pública misma que se compondrá de las atribuciones que por Ley establezca la Asamblea Legislativa y de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan o cualquier otro ingreso que por derecho le corresponda. La Asamblea Legislativa está facultada para expedir las disposiciones para organizar la Hacienda Pública y el gasto público, así como para aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. La fracción XXIV del artículo 67 del Estatuto faculta al Jefe de Gobierno para administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal.

La reforma de 1997 al Estatuto de Gobierno, adiciona un Título Séptimo, que trata del Régimen Patrimonial del Distrito Federal, materia que continuaba siendo regulada por las disposiciones relativas contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada el 29 de diciembre de 1978, según el artículo segundo transitorio del Decreto de publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El artículo 137 del Estatuto señala que el patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y de dominio privado, los primeros son inembargables, imprescriptibles, inalienables y no están sujetos a ningún gravamen a menos de que cambie su situación jurídica.

El Jefe de Gobierno tiene la facultad de ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal.

- Simplificación Administrativa.

El proceso de transición política del Distrito Federal, se determinó en un lapso relativamente breve. Éste se ha caracterizado por suscitarse en un periodo en el que las circunstancias económicas y sociales del país en general y de la Ciudad en particular, plantean un cúmulo de problemas que demandan soluciones cada vez más complejas. "La vida en sí y para sí del Distrito Federal es un reto creciente para su administración gubernamental. Las dimensiones territoriales, la variedad de los problemas públicos, las desigualdades sociales y económicas y los rendimientos decrecientes en su calidad de vida, configuran una realidad hipercompleja que exige sapiencia, visión y sentido de cambio para garantizar su supervivencia y a partir de esta, procurar que el crecimiento económico y el bienestar social sean compatibles"(22).

Además de los problemas sociales existentes, el Gobierno del Distrito Federal afronta otros de dotación de servicios, que resultan realmente impresionantes por su magnitud. Mención especial merecen los siguientes:

- Suministro de agua potable, la cual se obtiene en este momento, en un 70 % de la extracción del subsuelo de la Ciudad, lo que ocasiona el hundimiento de la misma, aparte la falta de espacios verdes que realimenten a los mantos fráticos;
- El desalojo de las aguas negras y pluviales;
- El traslado de la población hacia centros de trabajo, lo que implica la movilización diaria de más de 5 millones de automotores, ya que en el Distrito Federal el 54 % de los puestos de trabajo se concentra en las Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Azcapozalco y Miguel Hidalgo donde sólo vive el 2% de la población, caso similar el de la zona conurbada del Estado de México en donde el 51% de los puestos de trabajo se concentran en Naucalpan y Tlalneapantla donde solo vive el 23% de la población;
- La contaminación ambiental;
- El mantenimiento a nueve mil kilómetros lineales de vialidades.

Además, debe señalarse la complejidad que representa dotar de servicios a grandes zonas habitadas, aun no urbanizadas, las cuales se ubican en terrenos agrestes, en su mayoría en la periferia de la Ciudad y en las zonas montañosas del occidente o pantanosas del oriente.

22 Ricardo Uvalle Berrones., *Política, Gobierno y Administración Pública en el Distrito Federal*, p. 12.

Renglón aparte merece el problema de la seguridad pública, en julio del año anterior se denunciaron un promedio de 23 delitos diariamente.

Esta compleja realidad, nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de la implementación de un Gobierno para el Distrito Federal no sólo democrático sino sobre todo eficiente.

La transición del Sistema Político Mexicano en circunstancias sociales tan complejas, produce incertidumbre sobre las posibilidades reales de un sistema democrático para resolver problemas que con anterioridad fueron difíciles de solucionar.

La discusión central se trasladaría, entonces, al tema de la "governabilidad de la democracia", en el caso del Distrito Federal, después de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1997, donde resultó triunfador el PRD, obteniendo la victoria de sus candidatos tanto a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal como a las diputaciones federales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en todos los distritos uninominales en los que se divide el Distrito Federal, salvo uno del PAN. Resulta todavía más significativa esta cuestión, debido a que el triunfo de un partido distinto al PRI, manifiesta el agotamiento de las antiguas estructuras que prevalecieron por 69 años y que de alguna manera propiciaban el factor primordial para la gobernabilidad y la eficacia en el Gobierno, esto es: el Consenso Social.

El Sistema Político Mexicano, descansaba en cuatro grandes pilares, éstos propiciaban de manera general que existiera un consenso del grueso de la población sobre la Legitimidad del Gobierno. Llegamos aquí a otro concepto fundamental e íntimamente relacionado con el consenso, este es el de la legitimidad, que se define como: "El atributo del Estado que consiste en la existencia de una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales recurrir a la violencia"(23).

De lo anterior podemos recapitular lo siguiente: para que un Gobierno pueda ser eficaz requiere en primer lugar de condiciones de gobernabilidad, que dependen a su vez del consenso que exista en la sociedad para someterse a las decisiones de este Gobierno, lo cual es la Legitimidad del propio Gobierno. En el caso del Distrito Federal las circunstancias

23 Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*, p. 365.

bajo las cuales se presentaba el esquema anterior, han sufrido una transformación considerable. Encontrándonos actualmente en un periodo de transición hacia nuevas formas de consenso.

Podría pensarse que al ser electo el Gobierno del Distrito Federal, se proporcionaría la Legitimidad necesaria a la gobernabilidad. Sin embargo, aun cuando el razonamiento es acertado, no es posible reducir la realidad política a esos términos, sobre todo considerando la hipercomplejidad de la realidad propia del Distrito Federal.

Es decir, es cierto que el Gobierno electo, contará de inicio con la legitimidad producto del consenso de los ciudadanos expresado en las urnas, pero de no proyectarse en la práctica como un Gobierno eficaz, el consenso se irá perdiendo y por tanto la legitimidad de sus acciones comenzará a ser cuestionada, así la relación: eficacia-gobernabilidad-consenso-legitimidad, se realiza a la inversa.

La compleja realidad social del Distrito Federal, nos hace pensar en la dificultad para que los problemas que presenta puedan ser afrontados con eficacia. El no hacerlo pudiera representar que el gobierno electo democráticamente vea mermada su legitimidad y por tanto se limitara su gobernabilidad y finalmente su eficacia fuera todavía más reducida

En el caso de nuestra ciudad, esos presupuestos se dan de manera parcial y desequilibrada, lo que representa un obstáculo para acceder a un estado de mayor normalidad democrática. Por otra parte, resulta evidente que el acuerdo de voluntades que requiere una Democracia es bastante más complejo de obtener, que la imposición de una voluntad autocrática, sobre todo, si se considera la multiplicidad de intereses en una sociedad tan disímbola , heterogénea y sobre todo desigual como la de la Ciudad de México.

Por tanto el tránsito a un Gobierno Democrático de la Ciudad, deberá de superar primero la prueba de un Gobierno electo y eficiente en la Ciudad, de lo contrario, podría ponerse en peligro la cohesión social misma.

Para que este Gobierno electo pueda ser más eficaz, requiere de un marco normativo que le permita alcanzar esa eficacia. Entonces, un Gobierno democrático no sólo requiere de leyes que determinen la forma de elección de los funcionarios públicos, sino que requiere de leyes

que le permitan satisfacer de la manera más rápida y adecuada posible las necesidades que le presente la sociedad. Por ello, el marco normativo de la Administración Pública es determinante en el éxito de un Gobierno Democrático. Sin duda, las cuestiones políticas y administrativas son el eje que comunican al Gobierno con los ciudadanos. La importancia de visualizar los problemas del Distrito Federal en esa perspectiva permite situar la acción de Gobierno en un ámbito de complejidades, opciones, restricciones y propuestas. El actual panorama institucional de la acción de gobierno se enlaza con la transición política del país, con el reclamo ciudadano de elegir a sus dirigentes y con la necesidad de mejorar significativamente las capacidades de la Administración Pública para dar respuestas variadas y eficaces a demandas en competencia, problemas seculares y expectativas intermitentes de vida.

La eficacia de la Administración Pública, como parte integrante del Gobierno, se mide en la capacidad que tenga ésta de responder y atender de manera favorable al mayor número de demandas que le presente la sociedad para cubrir sus necesidades. En el caso concreto del Distrito Federal, las necesidades a cubrir de manera más apremiante, son sin duda las de índole social.

- Desregulación.

Como se ha señalado una innovación destacable de la reforma al Estatuto es la de instituir el Servicio Público de Carrera, para lo cual las leyes que en relación a la Administración Pública dicte la Asamblea habrán de contener disposiciones relativas que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica de los servicios públicos de la Ciudad. El Servicio Civil de Carrera, según lo expresado por el artículo 86, será la base para la integración de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo anterior se requerirá que, ya sea en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, o en un ordenamiento específico, la Asamblea legisle sobre los principios para la formación de dicho Servicio.

El nombramiento y remoción de los servidores públicos que integran a la Administración Pública del Distrito Federal será facultad del Jefe de Gobierno, salvo en los casos que establece el propio Estatuto que son el del Procurador General de Justicia, para el cual se requiere la aprobación presidencial, el del servidor que tenga a su cargo la fuerza pública, al que designa directamente el Presidente de la República; así como el de los delegados, que serán electos a partir del 2000 por voto directo y universal.

El artículo 15 del Estatuto de Gobierno que trata sobre las responsabilidades de los servidores públicos de los Poderes Locales dispone que estas se regularán por la Ley Federal de la materia, excepto las de los servidores del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, para quienes, en virtud de la reforma de 1997, la Asamblea Legislativa habrá de expedir el ordenamiento correspondiente.

Asimismo, se reforma la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde se enumera a las autoridades competentes para aplicar dicha Ley, incluyéndose como tales a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo Local de Gobierno, facultando a la Asamblea Legislativa para establecer los sistemas y órganos para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones, de los servidores públicos, así como su obligación de presentar su declaración de situación patrimonial ante la autoridad competente.

También se establece que a cargo de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, habrá un Contralor General que será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

- Redefinición de la Competencia Funcional de las Unidades Administrativas Organos Desconcentrados y Entidades Paraestatales.

En este rubro, como consecuencia de la reforma política implementada en el Gobierno del Distrito Federal, a fin de continuar con lo ya establecido, se implementaron mecanismos de descentralización en la toma de decisiones, facultando a las Delegaciones Políticas para resolver la mayoría de los problemas políticos, así como los diversos asuntos cotidianos de tipo urbano.

El encargado de estas serán los Delegados, los que deberán ser electos por voto universal, libre y directo, un proceso de municipalización delegacional que sus pasos al 2000 y pretende que alcanzara su último grado de desarrollo con la elección de cabildos.

Dentro de esta municipalización de las Delegaciones Políticas se le irán transfiriendo ámbitos de decisión y acción, por parte de la administración central, iniciando con los servicios públicos administrados de manera más eficiente por las autoridades

delegacionales, como es el caso de la seguridad pública y vigilancia, que a partir de abril de 1999 quedan descentralizadas

En este sentido, se ha creado la Dirección General de Coordinación Delegacional de la Secretaría de Gobierno, lo que permite establecer mecanismos permanentes de coordinación entre delegaciones, y entre estas y la Administración Central.

Adicionalmente se han establecido mecanismos de coordinación delegacional que han permitido impulsar acciones que exceden el ámbito geográfico de cada una de ellas. De esta forma, se pusieron en marcha diversas actividades enfocadas a iniciar el proceso de modernización y reconstrucción de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, redefiniendo su estructura administrativa, que transita de una dependencia federal a un Gobierno Local.

Asimismo, se fortalecieron las Delegaciones no solamente en su estructura sino también en sus atribuciones legales y administrativas, proceso que no ha culminado, para orientarlas como verdaderas unidades de administración urbana, cada vez con mayor autonomía y capacidad de operación.

De esta manera, las áreas centrales se limitan a asumir funciones normativas estratégicas, de diseño de políticas públicas generales y de definición de indicadores de desempeño, correspondiéndoles a las Delegaciones la operación y aplicación de las normas, así como la responsabilidad de definir e implantar sus programas específicos.

CONCLUSIONES

Para el éxito de la transición democrática del Distrito Federal se requiere de una Administración Pública eficiente; por ello, falta analizar, si con las reformas antes referidas es posible mejorar a la Administración de la Ciudad, y en su caso, qué modificaciones se hacen necesarias para enfrentar la problemática existente en el Distrito Federal.

En este sentido, en la evaluación de las reformas de 1996 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de 1997 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se deben observar varios principios a saber:

1. En primer término es indispensable considerar a la descentralización y desconcentración territorial de funciones, como principio fundamental para una Administración más eficiente. , para estar en posibilidades de desarrollar una relación más cercana con la comunidad a la que sirve, evitando burocratismos y rezagos innecesarios.
2. Profesionalización del Servicio Público, por medio del cual se asegure la estabilidad y continuidad de la función pública, basado en principios apartidistas y sobre todo en el mérito, permanencia, imparcialidad e instrucción de los servidores públicos; no por caso de escalafón de antigüedad, sino de capacidad profesional.
3. Diferenciación de los marcos micro y macro institucionales, que profundice en la diferenciación e identificación de problemas entre comunes o generales y los específicos de cada zona. Para así definir el órgano que deba atenderlo y las estrategias que deban de utilizarse.
4. Partiendo de la diferenciación entre ámbitos macro y micro institucionales, evaluar el impacto de las acciones de gobierno, revisando continuamente la eficacia de acciones y programas, Perfeccionamiento de los sistemas de control y vigilancia a los servidores públicos, procurando transparentar su gestión, y limitando la posibilidad de actos de corrupción, y en su caso, de impunidad.

5. Incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones, incorporar la opinión, cooperación y corresponsabilidad de los grupos de ciudadanos en la definición e implementación de la acción de gobierno.

Es necesario en las Delegaciones incrementar esta autonomía funcional, para procurar hacer más eficiente su gestión. Así mismo, se deben revisar las disposiciones del Estatuto de Gobierno relativas al tema, y que son las normas primarias a las que habrá de someterse la Ley Orgánica. Esta revisión debe de realizarse en el sentido de procurar mayor participación de las Delegaciones en la toma de decisiones a nivel central, para ello las Delegaciones requieren de mayor independencia y de mayores recursos tanto humanos, técnicos y financieros.

Se debe redimensionar el concepto de órgano desconcentrado, para obtener quizá una nueva categoría de órgano de la Administración Pública, distinta de las ahora existentes, por lo que se necesita reformar el artículo 117 del Estatuto para definir de manera más específica la competencia de las llamadas Delegaciones, haciendo énfasis en que las atribuciones son propias de estos órganos y no delegadas.

Que a las Delegaciones por ley, se le permita mayor grado de autonomía financiera, para lo cual es necesario encontrar un sistema equilibrado en el que sin que se les reconozca, al menos por el momento, patrimonio propio y personalidad jurídica y por tanto libertad para el manejo de su hacienda pública, sí se les permita mayor participación en la formación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Lo que aquí se propone es que el proyecto de Presupuesto de Egresos se formule a partir del consenso de voluntades de la Administración Central con las Delegaciones, lo anterior basado en normas que determinen el grado de participación de los diversos ámbitos en la formación de esos conceptos.

Revisar los vínculos jerárquicos entre la Administración Centralizada y las Delegaciones.

Por otra parte, de acuerdo al esquema actual de Delegación de funciones en órganos desconcentrados, vale la pena reevaluar, la conveniencia de la elección directa de los Delegados, ya que al no definirse dos ámbitos competenciales, es decir la centralizada y la de las Delegaciones, se está ante la posibilidad de enfrentamientos entre los titulares de las Delegaciones y el Jefe de Gobierno, si estos pertenecen a partidos distintos. Por lo anterior,

para que el sistema de órganos desconcentrados que se tiene en la actualidad, es preferible la elección indirecta a propuesta del Jefe de Gobierno, la cual pudiera realizarse por el sistema de elección entre ternas.

En lo que cabe a la profesionalización del servicio público, la reforma de 1997 al Estatuto, incorpora la existencia de un Servicio Público de Carrera, lo cual es sin duda, un gran avance para el incremento en la eficacia en las acciones de Gobierno, correspondiéndole a la Asamblea Legislativa expedir los ordenamientos legales que lo rijan, siendo fundamental que se incentive la capacitación y la especialización.

Respecto a los mecanismos para el control y vigilancia de los servidores públicos, la Ley Federal de la materia, faculta al Jefe de Gobierno a nombrar y remover libremente al titular de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, al respecto es necesario otorgar mayor independencia a esta Contraloría, incorporando a la Asamblea Legislativa en el proceso de selección del titular, creando un sistema de servicio público de carrera, interno e independiente, y que procure que este órgano sea apartidista.

Finalmente, es necesario incentivar la participación de la ciudadanía en el control y vigilancia de la gestión pública, a través de las formas de participación que se tratarán el siguiente punto.

Entre ellos encontramos la elección directa del Jefe de Gobierno y de los Delegados; la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa, principalmente en materia electoral local, y la incorporación de las figuras del plebiscito y la iniciativa popular.

También hubiera sido conveniente, incluir el Referéndum, ya que de incorporarse a nuestra legislación positiva, debe regularse de manera clara, señalando en primer término sus efectos vinculatorios, las materias respecto a las cuales no podrá realizarse que me parece deben ser las mismas no sujetas a iniciativa popular y plebiscito, los requisitos de procedencia y la determinación de quien puede solicitarlo, y debe de ser a petición de más de la tercera parte de la Asamblea Legislativa, los tiempos de realización, que propongo, sean al efectuarse las jornadas para la elección de los miembros de los Organos Locales.

Asimismo, en el nuevo Código Electoral del D.F., publicado en la Gaceta Oficial del 5 de

enero de 1999, se crea la figura denominada Consejo de Gobierno de Demarcación Territorial, el cual, en este momento de transición democrática me parece es innecesario dado que ya existen otras figuras de representación popular, como son: Diputaciones Federales de mayoría relativa y proporcional, Diputaciones Locales de mayoría relativa y proporcional y Jefe de Gobierno del D.F. Agregar a esta lista el que el ciudadano podrá votar por otro candidato que sé elegirá a través de un partido político, refleja una duplicidad de funciones y la disolución de la toma de decisiones, lo que podría originar deficiencia en la gestión pública, por tal motivo se propone desaparecer esta nueva figura que afecta a la hacienda pública al hacerse más erogaciones y también al ciudadano a través de sus contribuciones, por lo que debería de dotarse de mayores atribuciones operativas, técnicas y económicas al poder Legislativo, para que supervise el cumplimiento, la eficiencia y la eficacia de los programas de Gobierno, concretamente al Organo Superior de Fiscalización o llamado CMH,AL

Como ultimo punto es importante consider que existen factores ligados que dan origen a la democratización del Distrito Federal y que por ende, la democratización da origen a la descentralización política y administrativa, la cual aunada con la autonomía financiera da origen a la Institución del Municipio como forma de Gobierno Local en el Distrito Federal.

Estos factores son: a) El debilitamiento del presidencialismo, b) el acrecentamiento del federalismo, c) El fortalecimiento de los partidos políticos y la politización ciudadana.

Pero es importante considerar, que uno de los principales obstáculos en el desarrollo administrativo y económico del D.F. es que existen actualmente muchos intereses políticos que nadie quiere tocar, desde el punto de vista oficial y de la oposición lo cual refleja cotos de poder o mini feudos, que no han podido ser elevados a una forma de gobierno más desarrollado, en donde el representante del pueblo sea el eje rector del Estado

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. México, Porrúa, 1986.
- AGUIRRE VIZUET, Javier. **Distrito Federal. Organización Jurídica y Política**. México, Porrúa, 1989..
- ARISTOTELES. **La Política**. España, Espasa Calpe, 1982.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. **Derecho Constitucional Estatal**. México, Porrúa, 1996..
- BARRAGAN BARRAGAN, José. **Principios Sobre el Federalismo Mexicano**. México, Departamento del Distrito Federal, 1984.
- BENITEZ, Fernando. **La Ciudad de México**. México, Salvat, 1981. Tomo I.
- BOBBIO, Norberto. **El Futuro de la Democracia**. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **Diccionario de Política**. México, Siglo XXI, 1988..
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. México, Porrúa, 1994..
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El Estado**. México, Porrúa, 1970..
- CAMARA DE DIPUTADOS. LV LEGISLATURA. **Debate y Legislación sobre el Distrito Federal**. México, H. Cámara de Diputados, 1992.
- CARDENAS GARCIA, Jaime F. **Transición Política y Reforma Constitucional en México**. México, UNAM, 1994..
- CASTELAZO, José R. **Ciudad de México: Reforma Posible, Escenarios en el Porvenir**. México, INAP, 1992.
- CARPIZO, Jorge. **El Presidencialismo Mexicano**. México, Siglo XXI, 1988.
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. **Bases Jurídicas del Municipio Mexicano**. México, Secretaria de Gobernación, 1994.
- CORDOVA, Arnaldo. **La Formación del Poder Político en México**. México, Era, 1996.
- CHHINOY, Ely. **La Sociedad**. México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- DE LA CUEVA, Mario. **La Idea del Estado**. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- DE LA CUEVA, Mario. **Teoría de la Constitución**. México, Porrúa, 1982..
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. **Estudios de Derecho Constitucional**. México, Porrúa, 1990.

- DE LA PENA, Ricardo. **El Reto del Presente, la Transición Prolongada (1970-1994)**. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
- DIAZ SALOMON, Alfaro. **El Distrito Federal Mexicano. Breve Historia Constitucional**, México, UNAM, 1992..
- DUVERGER, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. España, Ariel, 1986.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. **Apuntes Para la Historia del derecho en México**. México, Porrúa, 1984..
- FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. México, Porrúa, 1996..
- GALINDO CAMACHO, Miguel. **Características Constitucionales para la Determinación de un Sistema Democrático**. México, UNAM, 1982.
- GILMENEZ, Gilberto. **Poder, Estado y Discurso**. México, UNAM, 1989.
- GONZALEZ FERNANDEZ, José Antonio. **Distrito Federal, Sociedad, Gobierno y Justicia**. México, Miguel Angel Porrúa, 1997..
- GONZALEZ SALAZAR, Gloria. **El Distrito Federal, Algunos Problemas y su Planeación**. México, UNAM, 1983..
- GONZALEZ URIBE, Héctor. **Teoría Política**. México, Porrúa, 1996..
- GUILLEN LOPEZ, Tonatiuh. **Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política**. México, Miguel Angel Porrúa, 1996..
- GUTIERREZ, Tibón. **Historia del Hombre y la Fundación de México**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993..
- HELLER, Herman. **Teoría del Estado**. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- HERRERA Y LASSO, Manuel. **Estudios Constitucionales**. México, Jus, 1983.
- KAPLAN, Marcos. **Estado y Sociedad**. México, UNAM, 1989.
- KELSEN, Hans. **Teoría General del Estado**. México, Editora Nacional, 1979.
- LIRA, Andrés. **La República Federal Mexicana, Gestión y Nacimiento, la creación del Distrito Federal**. México, Departamento del Distrito Federal, 1974.
- MESSMACHER, Miguel. **La Ciudad de México**. México, Departamento del Distrito Federal, 1979.
- MEYER LORENZO, Reyna José. **Los Sistemas Políticos en América Latina**. México, Siglo XXI, 1992.
- ORTEGA CARRICARTE, Carlos. **Hacia un Nuevo Balance de la Política Social de la Ciudad de México**. México, UNAM, 1996.
- RAMIREZ HERNANDEZ, Guillermo. **Lecturas sobre la Reforma Política de la**

- Ciudad de México**, 1993. México, Fundación Cambio XXI, 1993.
- RENDON Silvia. **Crónica de la Fundación de México Tenochtitlan**. México, Departamento del Distrito Federal, 1975.
 - ROETT, Riordan. **El Desafío de la Reforma Institucional en México**. México, Siglo XXI, 1992.
 - SAYEG HELU, Jorge. **La Creación del Distrito Federal**. México, Ed. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1991.
 - SERRA ROJAS, Andrés. **Ciencia Política**. México, Porrúa, 1996.
 - TENA RAMIREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. México, Porrúa, 1996.
 - TENA RAMIREZ, Felipe. **Leyes Fundamentales de México**. México, Porrúa, 1996.
 - RAMIREZ HERNANDEZ, Guillermo. **La Reforma Política de la Ciudad de México 1993**. México, Cambio Político, 1994..
 - UVALLE BERRONES, Ricardo. **Política, Gobierno y Administración Pública en el Distrito Federal**. México, UNAM, 1997.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, y en la Gaceta Oficial del 29 de diciembre de 1998
- LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1995.
- PROGRAMA GENERAL DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 1998-2000. México, Gobierno del Distrito Federal, Junio de 1998.
- CODIGO ELECTORAL DEL D.F., Publicado en la Gaceta Oficial el 5 de enero de 1999.