

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

Jesús Ruiz Munilla*



El pasado 17 de septiembre de 2018 entró en vigor, en términos generales, la primera Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017, al cumplirse el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Este cuerpo normativo constitucional representa una verdadera innovación tanto política como jurídica para la Ciudad de México, en muchos aspectos, de entre los cuales, en la presente investigación nos avocaremos sólo al tema de la organización municipal de la Ciudad de México.

* Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Así mismo, el pasado 1° de octubre comenzaron a funcionar en las antiguas delegaciones políticas, las *Alcaldías*, lo cual viene a ser un cambio de enorme trascendencia en la vida de la Ciudad de México.

Consideramos este tema de mucha importancia, toda vez que históricamente, la figura político-administrativa del *Municipio Libre* ha sido la base y sustento de toda forma de organización política de nuestro país, siendo la capital de la República, sede de los poderes federales, la Ciudad de México, hasta hace poco llamada Distrito Federal, irónicamente despojada de tal forma de organización, aunque en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado en 1916 por don Venustiano Carranza propuso la elección directa de Ayuntamientos en el Distrito Federal.

Ante tal situación, consideramos que el estudio debe centrarse en otorgar plenitud de derechos políticos a los habitantes de la Ciudad de México así como en la representación de las minorías en cuerpos edilicios que no reduzcan las opciones de los ciudadanos.

Es decir, el análisis sobre la reforma al sistema de gobierno de la Capital de la República debe abarcar los siguientes aspectos:

1. Lugar de residencia de los Poderes Federales.
2. Derechos políticos de los habitantes de la Ciudad.
3. El régimen de coexistencia entre poderes federales y los poderes locales.

Por lo anterior, en la presente investigación, en un primer apartado, reseñaremos el origen de la figura del Municipio en México, para enseguida continuar con una cronología histórica de la Ciudad de México en sus diversas formas jurídico-políticas, hasta llegar a la más reciente reforma constitucional que vino a modificar todo el sistema de organización administrativa de la ciudad capital. En un cuarto apartado, estudiaremos la propuesta original de proyecto de Constitución en lo referente a nuestro tema de estudio, enviado por el Jefe de Gobierno, doctor Miguel Ángel Mancera, al Congreso Constituyente de la Ciudad de México, así como los debates parlamentarios respecto a la figura de las *Alcaldías*, para entender cómo se llegó a la redacción final del texto constitucional. En un quinto apartado, estudiaremos la organización de las *Alcaldías* de la Ciudad de México.

Por último, formularemos conclusiones que permitirán perfeccionar la figura de las así llamadas *Alcaldías* en la Ciudad de México.

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

Origen del Municipio en México¹

Aunque ya desde la época prehispánica en las tierras del Anáhuac existían algunas figuras de organización social y territorial autosuficientes, como por ejemplo los *capullis*, para efectos de la presente investigación partiremos de la figura del Ayuntamiento traída de Europa e implantada en nuestro país por los conquistadores españoles.

En efecto, el primer ayuntamiento en tierras mexicanas fue fundado por el conquistador Hernán Cortés de Monroy y Pizarro Altamirano (1485-1547) en la Villa Rica de la Vera (verdadera) Cruz el 22 de abril de 1519, con la finalidad principal, generalmente aceptada por los historiadores, de crear una instancia que le dotara de facultades legales al margen de la dependencia que tenía del gobernador Diego Velázquez en Cuba.

De tal forma, primero se hacía una división con base en los señoríos ya existentes, para posteriormente organizar provincias de pueblos, los cuales tenían una *Alcaldía Mayor*, conformada por un *Cabildo* o *Concejo Municipal*.

Recordemos que en la España de los reyes católicos y sus sucesores, éstos se aconsejaban por las Cortes Generales, compuestas por los Alcaldes Mayores, los Alguaciles, los Jueces y los Regidores.

Al mismo tiempo que las Alcaldías Mayores de españoles, coexistieron los cabildos de indígenas o repúblicas de indios que se encargaban de recolectar el tributo, hacer las tareas agrícolas y cooperar con la evangelización.

Los cabildos españoles se encargaban de administrar la justicia y de realizar obras públicas.²

En 1786 se hizo la última división territorial de la colonia, creando las provincias internas de oriente y de occidente y 12 intendencias.

En este marco, es que surgen los primeros movimientos independentistas en nuestro país, como el de 1808 donde el síndico del Ayuntamiento de México, don Francisco Primo de Verdad y Ramos, junto con el Regidor Juan Francisco

1 Gran parte de la información de este apartado ha sido tomada de la obra del Doctor Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 6ª edición, 2002.

2 Documento titulado "Guía Técnica 1. Historia del Municipio Mexicano" publicado por el INAFED, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, visible en: http://inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf

Azcárate y Lezama, propuso al Virrey Iturrigaray un gobierno emanado del pueblo ante la invasión napoleónica a España y la detención del Rey de España, propuesta que le valió ser arrestado y posteriormente muerto.

En la Constitución Española de Cádiz de 1812 la organización de los municipios para la España peninsular y sus dominios de ultramar, fue la base de la organización territorial y poblacional.

El artículo 309 fijaba la integración de los ayuntamientos por el alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o prefecto.³

Por su parte, el art. 321 estableció las atribuciones de los ayuntamientos para administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primera, beneficencia, obras públicas y cárceles municipales.⁴

Con la llegada de la independencia nacional a través del Plan de Iguala, se conservó intacta la figura municipal.

Con el primer imperio encabezado por don Agustín de Iturbide, en 1822 emitió el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* que reguló, entre otras cosas, la elección de ayuntamientos para el siguiente año de 1823.⁵

Posteriormente, en 1824 llegó el régimen federalista, en cuya Constitución del 4 de octubre, dividiendo el territorio nacional en 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal, dejó en plena libertad a los estados para arreglar su régimen interior, regulando los municipios prácticamente con las mismas bases de la Constitución de Cádiz.

En las idas y vueltas de nuestra historia jurídica y política del siglo XIX, a los 12 años justos del federalismo, se instauró el régimen centralista, con las denominadas *Siete Leyes Constitucionales*, en las que los estados pasaron a ser departamentos, éstos se dividieron en distritos, y éstos a su vez, en partidos.

Bajo este régimen, se incorporó al Distrito Federal en el *Departamento de México*.

Esta situación duraría hasta el año de 1846, en el cual se reestableció al Distrito Federal y a sus ayuntamientos, que funcionaron hasta 1853, cuando bajo la dictadura del general Antonio López de Santa Anna, se dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en el *Distrito de México*.⁶

3 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, México, Porrúa, 23ª edición, 2002, pág. 95

4 Ídem, pág. 96.

5 Supra, 3.

6 Supra, 3.

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

Poco antes, el 2 de mayo de 1853, el Ministro del Interior, don Teodosio Lares, había publicado un Decreto de Santa Anna sobre la organización del ayuntamiento de México, que en su art. 1 decía:

Mientras se dá la ley que arregle la manera con que debe ser nombrado el ayuntamiento de México y se determine su organización, el cuerpo municipal, se compondrá de un presidente, de doce servidores y un síndico, cuyos nombramientos hará desde luego el gobierno del Distrito, con aprobación del supremo, en personas de reconocido patriotismo, honradez y aptitud.⁷

Ese mismo día se daba el *Decreto de ordenanza provisional del Ayuntamiento de México*.

Al caer la dictadura de Santa Anna debido a la Revolución de Ayutla, y con el ascenso al poder del grupo liberal, en la Constitución de 1857 se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el artículo 72 se mencionaba que se elegirían popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 mencionaba que todo mexicano debía contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio.

De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

Por la importancia que reviste para la organización municipal del Distrito Federal, consideramos importante aportar mayores detalles acerca de la discusión, ya que el grupo más radical de liberales proponía eliminarlo, para integrarlo a una nueva entidad llamada *Estado del Valle*.

En el Proyecto de Constitución, los artículos 49 y 50, Sección Segunda: *De las partes integrantes de la federación y el territorio nacional*, decían lo siguiente:

Art. 49. Las partes integrantes de las que se compone la federación son: los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el del Valle de México, que se formará de los pueblos compren-

7 *Historia Jurídica del Distrito Federal*, Tomo I (1824-1917), Cámara de Diputados, Comisión del Distrito Federal, LX Legislatura, México, Octubre de 2008, pág. 173.

didados en los límites naturales de dicho valle, y los territorios de la Baja California, Colima, Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec y Tlaxcala.

Art. 50.-La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en el artículo anterior es la que tenían en 17 de octubre de 1855, con excepción, respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente, el orden cronológico de las discusiones sobre el Distrito Federal fue el siguiente⁸:

10 de Octubre de 1856, se autorizó retirar los artículos 49, 50 y 51 del Proyecto, esperando el dictamen especial sobre división territorial de la Comisión de División Territorial.

26 de Noviembre de 1856, se dio primera lectura al dictamen de la Comisión de División Territorial.

9 de Diciembre de 1856, se leyó el dictamen de la Comisión de División Territorial y se aprobó discutir los artículos en particular.

10 de Diciembre de 1856: Continuó el debate del proyecto de división territorial, discutiéndose la erección del Estado del Valle de México y los límites del actual Distrito Federal, aprobándose la erección del Estado del Valle de México.

11 de Diciembre de 1856: Se discutió el artículo de división territorial que establece el Distrito Federal en Querétaro, y se declaró sin lugar a votar.

20 de Diciembre de 1856, se presentó adición al artículo que conservó los límites del Estado de México, exceptuando distritos que pasarán al Estado del Valle, y no se dispensaron los trámites, pasando desde luego a la Comisión.

23 de Enero de 1857, se presentó proposición para que en tanto residan los poderes federales en el Distrito Federal, éste eligiera a su Gobernador y a su diputación local, quedando de primera lectura.

De muchísima importancia es reseñar brevemente lo acontecido en la sesión permanente transcurrida del 28 al 31 de enero de 1857:

- La Comisión de Constitución presentó dictamen sobre facultades del Congreso de la Unión para arreglar el régimen político del Distrito y Territorios Federales, aprobándose el artículo propuesto.

8 Esta información fue obtenida de la obra de Francisco Zarco, *Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, consultado en la página de internet: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/cronica-del-congreso-extraordinario-constituyente-1856-1857/>.

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

- Se presentó proyecto de adición al artículo de la Constitución, ya aprobado, sobre erección del Estado del Valle, y fue rechazado.
- Se propuso que los poderes federales se trasladaran a Tlalpan, y negándose dispensa de trámites, al recogerse la votación para admitirla ya no hubo quórum.
- Se desechó el traslado de los poderes federales a Tlalpan.
- Se admitió a discusión proposición para que el Distrito Federal elija sus autoridades judiciales.
- La Comisión de Constitución presentó dictamen favorable para que al Distrito Federal le asignaran rentas el Congreso de la Unión y para que se eligieran en él las autoridades judiciales, discutiéndose y aprobándose el dictamen.

Finalmente, el texto de la Constitución de 1857, tal como fue aprobada y jurada, decía:

Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.⁹

Art. 72. El congreso tiene facultad:

I a V ...

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.¹⁰

Este último numeral fue reformado mediante decreto publicado el 31 de Octubre de 1901, atribuyéndole al Congreso la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

Es decir, aunque la Constitución de 1857 estableció la formación del Estado del Valle de México, éste nunca llegó a formarse, por lo que la Ciudad de México mantuvo su lugar como capital y sede de los poderes federales y el ayuntamiento capitalino siguió ocupándose de la administración de la ciudad, pero condicionado a las autoridades superiores.

9 TENA RAMÍREZ, Op. Cit, pág. 614.

10 Ídem, págs. 617 y 618.

Acorde con lo anterior, el 4 de mayo de 1861 el Presidente don Benito Juárez expidió un Decreto sobre elecciones de ayuntamientos, jueces y otros funcionarios del Distrito Federal, cuyo art. 1 decía:

En la capital de la República se compondrá el ayuntamiento de veinte regidores y de dos procuradores de la ciudad.

Presidirá los cabildos el primero de los regidores nombrados: por su falta, el que siguiere en el orden de su numeración.¹¹

El art. 2 decía:

En las poblaciones del Distrito cuyo censo fuere de cuatro mil habitantes, habrá ayuntamiento, compuesto de siete regidores y un procurador de los intereses comunes.

Presidirá los cabildos el primero de los regidores nombrados: por su falta, el que siguiere en el orden de su numeración.¹²

La elección sin embargo no era directa, sino que el art. 8 establecía que los ayuntamientos respectivos, y a falta de estos, la primera autoridad local, dividirían los municipios en porciones numeradas de 400 habitantes para que dieran un elector por cada una.

Esos electores se reunirían en fechas sucesivas para elegir regidores, procuradores y jueces de lo civil y de lo criminal, después para elegir al Gobernador del Distrito y al Presidente del Tribunal Superior, así como los magistrados del mismo.

Dos días después. Es decir, el 6 de mayo de 1861, el Presidente Juárez emitió otro decreto de división política del Distrito Federal, estableciendo la Municipalidad de México, así como el Partido de Guadalupe Hidalgo; el de Xochimilco; el de Tlalpam y el de Tacubaya (art. 1).¹³

El 5 de marzo de 1862 el General Anastasio Parrodi, Gobernador del Distrito Federal, emitió un Bando sobre la división política del Distrito Federal, por el cual el Partido de Guadalupe Hidalgo comprendía la municipalidad de Guadalupe Hidalgo; el Partido de Xochimilco comprendía las Municipalidades de Xochimilco, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hatahuacán; el Partido de Tlalpam comprendía las Municipalidades de San Ángel, Tlalpam, Coyoacan, Iztapalapam

11 *Historia Jurídica del Distrito Federal*, pág. 223.

12 *Ibidem*.

13 *Ídem*, pág. 235.

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

e Ixtacalco; y el Partido de Tacubaya comprendía las Municipalidades de Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.¹⁴

Con las leyes de amortización se afectó drásticamente a los municipios en su fuente de ingresos y por otro lado el sistema de prefectura políticas desplazó a los municipios, con estas dos medidas se fortalece la postura centralista del estado y se limita toda posibilidad de desarrollo de los municipios.

Ya en plena invasión extranjera, el Presidente Juárez emitió otro decreto sobre la renovación de ayuntamientos en el Distrito Federal, en donde ordenaba que se renovaran en el transcurso del mes de diciembre para instalarse el 1° de enero de 1863, mediante elección indirecta en primer grado, según el uso existente, y que en lo sucesivo se renovarían cada año.¹⁵

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México.

Maximiliano a través de su *Estatuto Provisional*, designaba la soberanía en la persona del Emperador.

La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades.

Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos.

Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial.

En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno de Juárez en la capital del país y con ello el régimen republicano.

Durante el gobierno del Gral. Porfirio Díaz (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

14 Ídem, pág. 237.

15 Ídem, pág. 243.

La centralización ahogó la vida municipal, los perfectos se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios.

En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

El 28 de julio de 1899 el Presidente Gral. Porfirio Díaz emitió un decreto sobre las municipalidades que forman el Distrito Federal, estableciendo las siguientes:

- Municipalidad de México
- Distrito de Guadalupe Hidalgo (Municipalidad de Guadalupe Hidalgo y de Azcapotzalco)
- Distrito de Tacubaya (Municipalidad de Tacuba, de Tacubaya, de Mixcoac, de Santa Fé y de Cuajimalpa).
- Distrito de Tlalpam: Municipalidades de Coyoacán, de Ixtapalapa, Ixtacalco, Tlalpam, y San Ángel.
- Distrito de Xochimilco: Municipalidades de Hastahuacán, Tlaltenco, Xochimilco, Tláhuac, Tulyehualco, Mixquic, Milpa Alta, San Pedro Atocpan y San Pablo Ostotopec.

En 1901 se reformó la fracción VI del art. 72 de la Constitución de 1857, para facultar al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. En esa misma Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, se establecieron 13 municipalidades:

- México
- Guadalupe Hidalgo
- Azcapotzalco
- Tacuba
- Tacubaya

■ Consideraciones sobre la municipalización
de la Ciudad de México ■

- Mixcoac
- Cuajimalpa
- San Ángel
- Coyoacán
- Tlalpam
- Xochimilco
- Milpa Alta
- Ixtapalapa

El art. 20 de esa ley decía que el gobernador del Distrito Federal sería nombrado y removido libremente por el Titular del Ejecutivo Federal.¹⁶

También el art. 69 establecía que en cada municipalidad habría un Ayuntamiento; el art. 70 decía que se compondrían de concejales electos popularmente en elección indirecta en primer grado y duraría en su cargo 4 años; el art. 72 disponía que el cargo de concejal era honorífico sin remuneración ni sueldo alguno; y el art. 82 establecía las atribuciones de los ayuntamientos.

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917.

El *Programa* de Partido Liberal Mexicano¹⁷, del 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El *Plan de San Luis*¹⁸ expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

16 Ídem, pág. 299.

17 Visible en la página de internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>

18 Visible en la página de internet: http://webpages.cegs.itesm.mx/servicios/hdem/rev_mex/plan_SL.htm

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban el principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El *Plan de Ayala*¹⁹ fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

En el *Plan de Guadalupe* sus adiciones del 12 de diciembre de 1914 dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del *Municipio Libre* como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes plasmadas en su artículo 115²⁰:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

19 Visible en la página de internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>

20 TENA RAMÍREZ, Op. Cit., pág. 867

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

- b) Existencia de regidores de representación proporcional.
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el *Centro Nacional de Desarrollo Municipal* con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

En este momento existen 2,464 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.

Evolución jurídico-política de la Ciudad de México en la Constitución de 1917

En cuanto a la capital de la República, el art. 44 dispuso: *El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.*²¹

Pero no se especificaba nada respecto a su forma de organización ni de gobierno, como sí sucedía con los Estados.

Por su parte, el art. 73, fracción VI, dentro de las facultades del Congreso, estableció:

21 Ídem, pág. 839.

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

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

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

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

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso. En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

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

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.²²

Aunque la Constitución de 1917 permitía la elección de autoridades municipales en el DF, el Gobernador era designado por el Presidente y el Ayuntamiento de la Ciudad de México (uno de 13) también. En 1928 se suprimió la figura de Gobernador y de Ayuntamientos precisamente con el argumento de que

22 Ídem, págs. 845-847.

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

desde 1824 nunca existió un municipio auténtico, sino una figura municipal cooptada por los Poderes de la Unión.

En 1928 se crean las Delegaciones Políticas, mismas que fueron reestructuradas en 1970, como órganos político-administrativos.

El art. 44 Constitucional fue reformado por decreto del 25 de octubre de 1993, para decir que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

También se reformó en esa misma fecha el art. 73, fracción VI para facultar al Congreso de la Unión a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Del mismo modo, también se reformó el art. 122 para dotar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con facultades legislativas en algunas ramas.

Por decreto del 22 de agosto de 1996 se reformó el art. 122 para crear la figura del *Jefe de Gobierno* del Distrito Federal, electo por voto universal, libre, directo y secreto.

Otro aporte de esta reforma fue ampliar la competencia de la Asamblea Legislativa otorgándole mayores facultades legislativas.

Dentro de la Base Tercera de este artículo reformado, se denominaba a las delegaciones políticas como órganos político-administrativos, y se ordenaba que los titulares de los mismos serían elegidos en votación popular cada 3 años, disposición que empezó a funcionar a partir del año 2000.

Por decreto del 13 de noviembre de 2007 se otorgó a la ALDF la facultad para legislar en materia electoral local.

Por decreto del 7 de mayo de 2008 se creó el ente superior de fiscalización, adscrito a la ALDF.

Por reforma del 24 de agosto de 2009 se le confirieron a la ALDF facultades para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Por reforma del 9 de agosto de 2012 se facultó a la ALDF para legislar en materia de iniciativa ciudadana de leyes.

Por decreto del 7 de febrero de 2014 se concedió a la ALDF facultades para legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos; y también para pre-

sentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Por decreto del 27 de mayo de 2015 se confirió a la ALDF facultades para expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Y después de todo lo anterior, llegamos a la gran reforma del 29 de enero de 2016.

Reforma política de la Ciudad de México de 2016

El 29 de enero de 2016 se publicó en el DOF un decreto de reforma constitucional, que en lo concerniente al Distrito Federal, estableció lo siguiente:

- Determinar que la Ciudad de México continuará siendo Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión.
- Suprimir la atribución del Senado de la República para designar al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción.
- Facultar al Poder Ejecutivo de la Ciudad de México para otorgar indulto a los reos sentenciados por delitos del orden común en la propia Ciudad.

En cuanto al régimen político y de gobierno de la Ciudad de México, estableció:

- Que es una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y su organización política administrativa, habiendo la posibilidad de darse su propia constitución política.
- Que su régimen interior, adoptará la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico.
- Que el Poder Legislativo se depositará en un órgano colegiado en los términos que establezca su constitución política, cuyos integrantes serán electos y reelectos en los términos homólogos a los previstos en las legislaturas locales.

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

Facultó al Congreso local (anterior Asamblea Legislativa), para, entre otras cosas:

- Revisar la Constitución Política de la Ciudad de México.
- Revisar la cuenta pública.
- Aprobar el presupuesto de egresos.
- Establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.
- Atribuir al jefe de gobierno de la Ciudad de México, la titularidad del Poder Ejecutivo Local, que será electo en votación universal, libre, secreta y directa por un periodo no mayor de seis años, y cuyas facultades quedarán establecidas en la Constitución.
- Determinar que el Poder Judicial se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los Juzgados y Tribunales que establezca la Constitución local.
- Establecer las características generales de la administración pública.
- Establecer el principio de la división territorial para su organización político administrativa, se integrarán por un alcalde y un concejo de entre diez y quince miembros (Alcaldías).
- Otorgar a los concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, el cual se enviará al Jefe de Gobierno para que lo integre al proyecto de presupuesto que remitirá a la Asamblea.
- Precisar que tendrá los organismos constitucionales autónomos que prevé la CPEUM para las entidades federativas.
- Disponer que en la Constitución se adoptarán las previsiones para garantizar el desempeño de las funciones de procuración de justicia con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.
- Establecer que la dirección de las instituciones de seguridad pública corresponden al jefe de gobierno.
- Disponer que los resultados del ejercicio de los recursos en los tres niveles de gobierno serán evaluados por el CONEVAL.

Por su parte, en los artículos transitorios de dicho decreto de reformas, se ordenó:

- Continuarán aplicándose los ordenamientos vigentes, en tanto se expidan los preceptos que los sustituirán con esta reforma constitucional.
- Las normas sobre la elección de poderes locales y alcaldías se aplicará a partir de la elección constitucional de 2018.
- Los diputados integrantes a la VII Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos en dichos comicios.
- Los trabajadores de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad, sus demarcaciones territoriales, entidades para estatales locales y sus órganos autónomos estarán sujetos a lo establecido en el Apartado B del artículo 123 Constitucional.
- Se elegirá una Asamblea Constituyente de la Ciudad de México que estará integrada de cien diputados: sesenta por el principio de representación proporcional, 14 senadores y 14 diputados federales, ambos designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política respectiva, seis designados por el presidente de la República y seis designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Las alcaldías en el Proyecto de Constitución. Los debates en el Constituyente. Texto final constitucional

La actual *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* vigente, de 77 atribuciones específicas para el Gobierno de la Ciudad de México, sólo da cierta autonomía a las actuales delegaciones políticas en materia de:

- Fe pública de sus actos.
- Ordenar y ejecutar medidas administrativas para recuperar la posesión de los bienes de dominio público que detenten particulares.
- Servicio de limpia.
- Tarifas de estacionamientos.
- Prestación de servicios funerarios.

■ Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México ■

- Actividades de fomento cívico.
- Establecimiento de relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones privadas o no gubernamentales.
- Suscripción de documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones.
- Atender el sistema de orientación, información y quejas.
- Labores de promoción económica, comercial, social y cultural de la demarcación.

Estas facultades no significan las atribuciones que este tipo de instancias de gobierno requieren para cumplir con sus objetivos, siendo importante reconsiderar funciones, objetivos, atribuciones, pues son figuras de gobierno local cuyos titulares (jefes delegacionales) son funcionarios electos por voto universal, libre, secreto y directo.

Se trata de entes que requieren:

- Autonomía de gestión.
- Personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Libre administración de su hacienda.
- Facultades en materia de seguridad pública contando con fuerza pública propia.
- Capacidad para otorgar concesiones a particulares sobre los servicios públicos en la demarcación.

Una metrópoli tan grande como la Ciudad de México requiere de gobiernos con calidad que permitan con dinamismo transferir la prestación, más no la responsabilidad, a otros entes de la sociedad.

La característica principal de un sistema federal es la coexistencia de diversas autoridades que actúan sobre las personas que se encuentran asentadas en un mismo territorio, organizadas con base en un esquema de distribución competencial que tiende a evitar conflictos entre ellas y que impide que unas estén por encima de las otras.

Bajo las anteriores consideraciones, y como consecuencia de la elección de diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, presentó el Proyecto de Constitución Política, elaborada por un equipo de trabajo.

En dicho proyecto, en la Exposición de Motivos, se explicaba el Título Quinto, denominado *Distribución del Poder*, a su vez dividido en Poderes Públicos, organismos autónomos, Alcaldías y Ciudad Pluricultural.

Por lo que hace a las Alcaldías, decía:

III. Alcaldías

La reforma constitucional federal mandató la sustitución de los órganos unipersonales de gobierno de las delegaciones por Alcaldías compuestas por una persona titular y un Concejo. Las demarcaciones territoriales serán reconocidas como un orden de gobierno conformado por sus habitantes, territorio y autoridades políticas democráticamente electas.

Este modelo permitirá la consolidación de un gobierno más próximo a la población, fundado en un régimen democrático directo, representativo y de participación ciudadana, así como en la buena administración.

Se contempla que las Alcaldías tengan competencia en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, desarrollo urbano, rural y social, protección civil, bienestar colectivo y seguridad ciudadana, promoción económica, cultural y deportiva. La determinación de estas facultades será un debate fundamental de la Asamblea Constituyente y de los procesos legislativos que la complementarán.

Se prevén mecanismos de asociatividad entre las Alcaldías y con municipios vecinos. Se instituye un Cabildo de la Ciudad de México, integrado por la persona titular de la Jefatura de Gobierno y las titulares de las Alcaldías. Funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta y ejecución de acciones conjuntas entre ambos órdenes de gobierno.

La modificación en el número y conformación de las demarcaciones territoriales sólo será posible a partir del establecimiento del primer Congreso de la Ciudad de México, de acuerdo a los criterios establecidos por esta Constitución, basados en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica, así como en la proximidad gubernamental.²³

A su vez, ya dentro del texto constitucional, el título cuarto hablaba de la distribución del poder, y su capítulo Sexto se refería a las demarcaciones territoriales y sus Alcaldías, asignándoles los artículos número 58, 59, 60, 61 y 62.

23 Proyecto visible en la página de internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/Proyecto-Const15sep.pdf>

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

Una vez instalada la Asamblea Constituyente, se conformó la Comisión de Alcaldías, presidida por Gabriela Cuevas Barrón, legisladora del Partido Acción Nacional.

En la sesión del domingo 4 de diciembre de 2016 la Comisión presentó su dictamen, que hizo cambios al proyecto original presentado por el Ejecutivo local.

Durante el proceso de dictaminación, se recibieron 42 iniciativas de diputados constituyentes, así como 49 iniciativas de ciudadanos.²⁴ Se tuvieron audiencias públicas y reuniones de trabajo.

Las consideraciones que hizo la Comisión para aprobar en su seno modificaciones al proyecto original y posteriormente presentarlas al Pleno, quedaron plasmadas dentro del dictamen en la siguiente forma:

En la actualidad los gobiernos delegacionales se enfrentan a una creciente fragilidad institucional y a grandes deficiencias en materia administrativa, presupuestal, así como provisión de servicios.

Se busca consolidar un gobierno más próximo a la población, fundado en un régimen democrático directo, representativo y de participación ciudadana, así como en la buena administración.

Resulta necesario que bajo la figura de las alcaldías surja un nuevo modelo de administración pública descentralizada que no sólo sea un órgano jurídico-político, sino de verdadera presentación ciudadana que cuente con las facultades necesarias a fin de responsabilizarse con la tarea de la demarcación territorial.²⁵

Entre los cambios de redacción aprobados en el dictamen, destacan:

- Se determinó que las demarcaciones territoriales serían autónomas en cuanto a su gobierno interior.
- En el art. 59 se agregó que las alcaldías estarán dotadas de capacidad jurídica y de autonomía con respecto a su administración y el ejercicio de su presupuesto. Del mismo modo, que las alcaldías constituyen un orden de gobierno distinto al del Ejecutivo local y que no existirán autoridades intermedias entre las primeras y el segundo.
- Se agregó un numeral 2 al art. 59 para establecer las finalidades de las alcaldías.

24 Dictamen visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/DictaAlcaldias20161204.pdf>

25 Ídem, pág. 62.

- En el numeral 3 del mismo art. 59 se incluyó que cada uno de los Concejales representarán una circunscripción dentro de la demarcación territorial.
- En el numeral 10 se bajó el número de concejales para alcaldías con población de hasta 300 mil habitantes, de once a diez; para las alcaldías de 300 mil hasta 500 mil de trece a doce.
- En el numeral 12 se establecieron las facultades de las alcaldías, incluyendo además competencias en materia de vía pública y de espacio público.
- Entre los requisitos para ser alcalde, se bajó de 2 años de residencia efectiva dentro de la demarcación territorial, a sólo 6 meses previos al día de la elección.
- También hubo cambios importantes en las facultades exclusivas de los titulares de las Alcaldías, comparadas con las pobres facultades del proyecto original. Se les otorgó facultades en forma exclusiva en materia de:
 - ◆ Gobierno y régimen interior.
 - ◆ Movilidad, vía pública y espacios públicos.
 - ◆ Desarrollo económico y social.
 - ◆ Educación y cultura.
 - ◆ Asuntos jurídicos.
 - ◆ Rendición de cuentas
 - ◆ Seguridad ciudadana y protección civil.
- Del mismo modo, se especificaron las facultades que ejercerán en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México y con otras autoridades.
- También se especificó que los Titulares de las Alcaldías serán los presidentes de los Concejos.
- También se aumentaron las atribuciones de los Concejos de 9 a 18 facultades.

■ Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México ■

- También es importante señalar la creación de la figura del *Cabildo de la Ciudad de México*, en el art. 60, que es la suma del Jefe de Gobierno y de los Alcaldes, y en el dictamen se añadió además que se reunirían ordinariamente cada dos meses.
- También se aumentaron las facultades del Cabildo de 6 a 10 fracciones.
- En el art. 61 en el dictamen se añadió que las alcaldías deberían invertir cada año un mínimo del 20 por ciento de su presupuesto en materia de infraestructura dentro de su demarcación territorial.
- En el numeral 2 se aclaró que la autonomía de las alcaldías es en materia presupuestal, programática y administrativa.
- También se especificó la conformación de los presupuestos de las alcaldías.
- En el numeral 4 se creó el *Fondo Especial de Financiamiento de las Alcaldías*.
- En los numerales 3, 4 y 5 de este artículo se crea la figura de las *Asambleas Ciudadanas* por cada Unidad Territorial, electa democráticamente por voto popular, integrado por 9 miembros honoríficos, con duración de 3 años.
- En el artículo Séptimo Transitorio, se modificó el original, para ordenar al Congreso de la Ciudad de México para expedir la *Ley Orgánica de las Alcaldías*.

Durante el debate constituyente, se reacomodó el orden de los artículos.

Así, el art. 52 sobre las Demarcaciones Territoriales, se aprobó el día 21 de enero de 2017, por 76 votos a favor y uno en contra.

El art. 53 sobre las Alcaldías, se aprobó el mismo día 21 de enero, por 68 votos a favor, uno en contra y 4 abstenciones.

El art. 54 sobre el Cabildo de la Ciudad de México, se aprobó el 23 de enero por 67 votos contra 11.

El art. 55 sobre los recursos públicos de las alcaldías, se aprobó el mismo 23 de enero por 59 votos a favor y 17 en contra.

El art. 56 sobre la participación ciudadana en las alcaldías se aprobó también el 23 de enero por 77 votos contra 3.

Finalmente, la *Constitución Política de la Ciudad de México* se publicó el día 5 de febrero de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Las Alcaldías en la Ciudad de México

Derivado de lo anterior, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, dio a conocer el 26 de abril de 2018 la *Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México*,²⁶ misma que fue publicada en la Gaceta Oficial el 4 de mayo de 2018.

De su análisis, llama la atención es la aparente contradicción entre lo dispuesto por el art. 17 que dice que: *El encargo de las personas titulares de las Alcaldías y de quienes integren el Concejo durará tres años, contados a partir del 1º de octubre del año en que se hayan celebrado las elecciones ordinarias.* Y lo que ordena el art. 23: *La Alcaldía electa se instalará solemne y públicamente el día primero de septiembre del año que corresponda.* El artículo Tercero Transitorio señala que las alcaldías electas en el proceso del año 2018 comenzarán su ejercicio a partir del día 1º de octubre de 2018.

Para la instalación el procedimiento es el siguiente: el Alcalde rinde protesta ante el Congreso de la Ciudad y posteriormente cada Alcalde le tomará la protesta a los concejales de su alcaldía (arts. 24 y 25)

Las áreas de competencia de la Alcaldía son las siguientes (art. 29):

I. Gobierno y régimen interior; II. Obra pública y desarrollo urbano; III. Servicios públicos; IV. Movilidad; V. Vía pública; VI. Espacio público; VII. Seguridad ciudadana; VIII. Desarrollo económico y social; IX. Educación, cultura y deporte; X. Protección al medio ambiente; XI. Asuntos jurídicos; XII. Rendición de cuentas y participación social; XIII. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; XIV. Alcaldía digital; XV. La delegación de atribuciones será en términos de lo que establezca el reglamento; y XVI. Las demás que señalen las leyes.

Otro dato interesante es que la facultad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso local es una atribución exclusiva de los alcaldes (art. 31, fracción IV) y no una facultad colectiva de los integrantes de la Alcaldía, es decir, el Alcalde más los Concejales actuando como un pleno.

26 Visible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/LSALCM/Ley02.pdf>

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

Otro aspecto importante es que el Titular de la Alcaldía asumirá la representación jurídica de la Alcaldía y de las dependencias de la demarcación territorial, en los litigios en que sean parte, así como la gestión de los actos necesarios para la consecución de los fines de la Alcaldía; facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o delegando facultades mediante oficio para la debida representación jurídica (art. 31, fracción XVI)

Una facultad que ha sido ampliamente cuestionada por la ciudadanía debido al uso y abuso que se ha hecho de la misma, es la de otorgar autorizaciones, permisos y licencias para construcciones y demoliciones, la cual conservan en forma exclusiva los alcaldes en esta nueva ley (art. 32, fracción II).

Digno de destacarse es la naturaleza jurídica de los Concejos, definidos por el art. 81:

El Concejo es el órgano colegiado electo en cada demarcación territorial, que tiene como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos correspondiente a la Alcaldía, en los términos que señalen ésta y demás leyes aplicables.²⁷

Sin embargo, el art. 83 señala tajante: *Los Concejos en ningún caso ejercerán funciones de gobierno y de administración pública.*

En cuanto a las sesiones del Concejo, serán presididas por la Alcaldesa o el Alcalde, contará con una secretaría técnica designada (art. 86); deberán resolver los asuntos de su competencia de manera colegiada (art. 87); las sesiones podrán ser ordinarias, extraordinarias y solemnes y por principio general deberán ser públicas (art. 87).

Los Concejos celebrarán sus sesiones en el recinto oficial destinado para tal efecto, debiendo contar con instalaciones para el público; los acuerdos del Concejo se tomarán por mayoría simple de votos presentes. En caso de empate, la Alcaldesa o el Alcalde tendrán voto de calidad (art. 88).

Cuando se requiera convocar a la Alcaldesa o al Alcalde, así como a los titulares de las Unidades Administrativas para que concurran a rendir informes ante el pleno o comisiones, deberá existir acuerdo previo del Consejo para tal convocatoria y se deberá notificar en forma expresa y por escrito o por medios electrónicos al servidor público respectivo por lo menos con setenta y dos horas de anticipación (art. 89).

27 Visible en: <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/LSALCM/Ley02.pdf>

Todas sesiones, con excepción de las cerradas, deberán transmitirse a través de la página de internet de la Alcaldía (art. 93).

Para atender y resolver los asuntos de su competencia, el Concejo funcionará en pleno y mediante comisiones (art. 97).

Los Concejos pueden aprobar bandos (arts. 105 y 106).

Por lo que hace a los Presupuestos de las Alcaldías, destaca que el Congreso Local debe aprobarlos, sobresaliendo el *Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías*, así como el *Fondo de Cuidado al Patrimonio*, destinado únicamente a la creación de infraestructura y obra pública, y al cuidado y rescate del patrimonio de la demarcación territorial (art. 127).

Las Alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos (art. 130).

Otro aporte original en el rubro de la participación ciudadana en la toma de decisiones es la llamada silla ciudadana, establecida por el art. 205 en los siguientes términos:

En las sesiones de los Concejos de las Alcaldías existirá una silla ciudadana que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones se traten temas específicos de su interés, a fin de que aporten elementos que enriquezcan el debate. La ley de la materia establecerá las bases para el acceso en forma transparente, representativa y democrática. El reglamento interno de cada concejo regulará la forma en que las personas ocupantes de la silla ciudadana habrán de participar en sus sesiones, pero en cualquier caso dichas personas contarán sólo con voz.

Así como también la institución de la *contraloría ciudadana* (art. 206)

Es obligación de las Alcaldías realizar audiencias públicas deliberativas a fin de informar, consultar y rendir cuentas a los habitantes de sus respectivas demarcaciones territoriales sobre la administración de los recursos y la elaboración de políticas públicas (art. 211).

La Ley Orgánica de Alcaldías entrará en vigor el día 17 de septiembre de 2018 (artículo Segundo Transitorio)

Las alcaldías, contarán con noventa días naturales contados a partir del día siguiente a la entrada en vigor de la presente Ley, para la expedición de la normativa reglamentaria en el ámbito de sus atribuciones (artículo Sexto Transitorio).

Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

El Jefe de Gobierno tendrá hasta 180 días a partir de que sea aprobada la presente Ley para emitir su reglamento correspondiente (artículo Décimo Segundo Transitorio). Este plazo se cumplió el 4 de Noviembre de 2018, sin que hasta la fecha se haya publicado.

La retribución de los Concejales no podrá ser mayor al monto equivalente a 265 unidades de medida de actualización vigente (artículo Décimo Sexto Transitorio), que de acuerdo con el monto de 80.60 pesos diarios, según el decreto publicado en el DOF el 10 de enero de 2018, equivaldría a 21 mil 359 pesos mensuales.

Por último, debemos hacer mención de las más importantes diferencias entre la figura de las Alcaldías de la Ciudad de México y los Municipios del resto de las entidades federativas,²⁸ en lo que respecta a:

Contrapesos (control y participación ciudadana): mientras en los municipios es eficiente por la integración equilibrada de los cabildos, en las Alcaldías es deficiente, ya que el partido ganador se lleva la mayoría de concejales, lo que le permite el control político.

Personalidad jurídica: mientras en los municipios es amplia reconocida por el art. 115 Constitucional, en las Alcaldías es limitada, siendo omiso el art. 122 Constitucional y remitiendo a lo que disponga la Constitución local.

Funciones concretas de gobierno y administración: mientras en los municipios sí las tiene establecidas por el art. 115 Constitucional y ampliadas por las respectivas constituciones locales, las Alcaldías no las tienen, ya que no recaen en la Alcaldía sino en el titular de la misma.

Autonomía para el manejo de su hacienda: mientras en los municipios sí cuentan con ella en una forma descentralizada, las Alcaldías carecen de ella por estar en un régimen centralizado.

Autonomía en materia de seguridad pública: mientras en los municipios sí cuentan con ella en una forma descentralizada, las Alcaldías carecen de ella por estar en un régimen centralizado.

28 Utilizando como referencia el estudio *Alcaldías y Municipios, un análisis comparativo*, elaborado por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, obra del investigador Paul Rodrigo Guzmán Correa, publicado en agosto de 2018, visible en la página de internet: <http://aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>

Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto y tratado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Desde su nacimiento, la organización jurídica y política en México se sustentó en la figura del Municipio, aunque ciertamente la mayor parte del tiempo se trató de entes controlados y carentes de poder decisorio propio. En el nacimiento de nuestra Federación no se dio un lugar de preeminencia al Municipio, existiendo históricamente un debate sólo entre atribuciones y facultades para la Federación y para las Entidades Federativas.

Por lo tanto, en la reciente reforma política para la Ciudad de México del año 2016 se tuvo que hacer una valoración de la figura municipal para crear las así llamadas Alcaldías y a los Concejos de las Alcaldías.

SEGUNDA. Aunque en la Constitución de 1917 se previó una deficiente organización Municipal del Distrito Federal, en realidad dicha institución no funcionó adecuadamente por estar sujeta al poder presidencial, lo cual llevó a ser suprimida en el año 1928.

A partir de entonces comenzó una larga travesía en la cual el Distrito Federal sólo tuvo la categoría de Departamento Administrativo, en el cual algunas materias se conferían a delegaciones políticas.

Es hasta el año 1996 cuando realmente comienza el proceso de reformas para ir dotando poco a poco a la ciudadanía del Distrito Federal de sus derechos políticos aunque en ese entonces aún no se tocaba la posible municipalización de la Capital de la República.

Con la elección por voto popular directo de los Jefes Delegacionales a partir del año 2000 se entró en un período de estancamiento en cuanto a la municipalización, situación que no fue igual por lo que hace al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa, a los cuales poco a poco se les fueron confiando mayores facultades en diversas materias.

TERCERA. Así fue hasta la gran reforma de 2016 que abrió las puertas a la figura de las Alcaldías y Concejos.

CUARTA. Fue durante el Congreso Constituyente de la Ciudad de México que con base en el Proyecto de Constitución que presentó el Titular del Ejecutivo

■ Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México ■

local, y las discusiones al interior de la Comisión de Alcaldías, se llegó a la regulación actual de tales instituciones jurídicas, en una redacción final que amplió considerablemente el proyecto original.

QUINTA. Como consecuencia de lo anterior, y en acatamiento a lo dispuesto por los Artículos Transitorios de la propia Constitución Política local, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México recientemente expidió la Ley Orgánica de Alcaldías donde se detalla la regulación de estas figuras, aunque en el análisis de la misma se detectaron algunas situaciones que deberán ser revisadas por el próximo Congreso local de la Ciudad de México electo para el período 2018-2021.

Fuentes consultadas

Bibliografía

Historia Jurídica del Distrito Federal, Tomo I (1824-1917), Cámara de Diputados, Comisión del Distrito Federal, LX Legislatura, México, Octubre de 2008.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 6ª edición, 2002.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, México, Porrúa, 23ª edición, 2002.

GUZMÁN CORREA, Paul Rodrigo, Estudio: "Alcaldías y Municipios, un análisis comparativo", Instituto de Investigaciones Parlamentarias, VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Agosto 2018, Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>

Internet

<http://www.cervantesvirtual.com/obra/cronica-del-congreso-extraordinario-constituyente-1856-1857/>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>

http://webpages.cegs.itesm.mx/servicios/hdem/rev_mex/plan_SL.htm

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/DictaAlcaldias20161204.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyente/mx/LSALCM/Ley02.pdf>

http://inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf