

EL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Arturo Rafael PÉREZ GARCÍA

SUMARIO: I. *Sistema de Ayuntamiento*. II. *Sistema de dos poderes*.

I. SISTEMA DE AYUNTAMIENTO

1. *Antecedentes*

Durante muchos años, las distintas oposiciones al gobierno del partido oficial lucharon, en todas las trincheras, por cambiar la situación de los pobladores de la ciudad de México, que los dejaba en un “estatus” muy de segunda frente a los habitantes de otras capitales de todo el país, toda vez que había una clara disminución en sus derechos políticos, caracterizados por una falta de representación. Para lograr un cambio político en la ciudad más grande del mundo. Se requirió pues, una lucha tenaz contra los intereses que pretendían mantener las cosas tal y como estaban en materia política, en busca de que la ciudad de México arribara a la pluralidad, con todas sus consecuencias: Este es, hoy, el cambio político más significativo que vive la ciudad más grande del mundo. Las fuerzas políticas más democráticas del país empujaron la creación de la Asamblea de Representantes y el cambio que significó pasar del gobierno centralista del regente, como empleado del presidente de la República, al de jefe de gobierno en un marco de mayor autonomía y con un profundo compromiso social, lo anterior dio lugar a las elecciones de los delegados, como paso siguiente para la democratización de las delegaciones. Sin embargo, a pesar del peso político que les daba la elección popular, los delegados se mantenían dentro del esquema de la jerarquización que caracteriza al sistema de delegaciones vigente.

Actualmente, el debate sobre la ciudad de México confronta por un lado a quienes consideran que ésta debe contar con una Constitución propia y, por otro lado, a quienes se manifiestan en contra de una normatividad de ese tipo. Este debate se convierte, así en el espacio oportuno para impulsar el proceso de municipalización de las actuales delegaciones políticas. Proceso que debe privilegiar la autonomía de gestión que identifica al sistema de ayuntamientos. Para lograr todo lo anterior se requiere, antes que nada, propiciar un cambio cultural en los habitantes de la gran ciudad, que se caracterice por la búsqueda del ideal municipal en las relaciones comunitarias, contrario al egoísmo individualista que impera en las grandes urbes. Lograr este cambio en la manera de pensar constituye uno de los retos más grandes para las autoridades y los habitantes de la ciudad de México, porque significa invertir el proceso de centralización que se ha venido dando, para aplicar nuevas actitudes en el tratamiento de los asuntos comunitarios, en un marco de autonomía y pluralidad.

2. *El origen de los municipios y la división territorial de la ciudad de México*

Hay en la doctrina municipalista un debate sobre la creación de los municipios: se discute si éstos son formados por la voluntad de la autoridad o, por el contrario son producto de la dinámica social, que lleva a la configuración de tales entidades como espacio para el análisis y la solución de los problemas que conciernen a un determinado núcleo o población, más que de la voluntad de la autoridad.

Estas divergencias de pensamiento no tienen mayor trascendencia en el caso del Distrito Federal: La división de las delegaciones existe desde tiempo atrás y no tendría sentido modificarla, pues ello afectaría a los usuarios de los servicios y a la población en general.

En cambio, otros aspectos sobre municipalización de la ciudad de México sí requieren de profundos cambios, principalmente en la manera de organizar el ejercicio del gobierno, que pasaría de las delegaciones como instancias administrativas, a un verdadero gobierno municipal capaz de deliberar sobre y decidir sobre los problemas locales en un marco de autogestión.

El problema radica en cómo organizar los gobiernos municipales que sustituyan a las delegaciones, cuando hay diversas formas de gobierno

municipal que hoy se conocen responden a las particularidades de cada lugar y a la forma de ver la vida. Por ejemplo, en algunos lugares de tradición anglosajona, los municipios se administran con criterios gerenciales, como si se tratara de un negocio particular. En cambio, en los municipios de tradición portuguesa se gobierna por medio de un sistema de dos poderes: el Ejecutivo y la Cámara Municipal.

Por otra parte los países de tradición Española hay ayuntamientos que se caracterizan por ser órganos colegiados, formados por un alcalde, un síndico y un grupo de regidores; tales ayuntamientos forman la máxima autoridad municipal, que se complementa con una serie de autoridades auxiliares o agencias municipales, cuyo papel es muy importante en las pequeñas comunidades.

En el caso de la ciudad de México se debe optar por los ayuntamientos, forma que se aplica en el resto del país. Además, esta ciudad ya estuvo organizada de esta forma; pero en 1928, los ayuntamientos para dar lugar a un modelo centralizado en donde existiera: una *unidad de mando*, a partir de ese momento el presidencialismo, se hizo presente en la toma de decisiones en la ciudad de México.

Si bien es cierto, que hay razones de peso para mantener la actual división territorial en las delegaciones; sin lugar a dudas el sistema de ayuntamientos es la forma de gobierno municipal, más cercana a nuestra manera de ser. Para lograr una verdadera municipalización de la ciudad de México que no sea, un simple cambio de nombre se requieren profundos cambios jurídicos que, permitan establecer nuevas relaciones políticas con el jefe de gobierno con la Asamblea Legislativa y con la población. Para lograr todo lo anterior, se requiere reformar el artículo 122 constitucional para hacerlo más acorde con los artículos 115 y 116 de la misma, así como un vasto programa de capacitación y una modificación en el inmueble de la delegación que permita sesionar a un ayuntamiento de 50 a 60 miembros y edificar las agencias municipales en las comunidades.

3. Conclusiones

- 1) Resulta indispensable que la ciudad de México cuente con una Constitución propia, como el resto de los estados miembros de la Federación, y que este documento jurídico cambie la situación actual de las delegaciones: éstas deben pasar de simples instancias

administrativas, encabezadas por un funcionario electo, a un sistema municipal, gobernado por ayuntamientos y autoridades auxiliares.

- 2) Los jefes delegacionales en el sistema actual tienen grandes responsabilidades políticas administrativas y sociales, y están bajo la jerarquía del gobierno central a pesar de haber sido electos por la ciudadanía. Su transformación a presidentes municipales les permitirá una nueva relación política con su cabildo local, con el jefe de gobierno del gobierno del Distrito Federal, la Asamblea y con los habitantes de su demarcación. El alcalde actuaría como ejecutor de las decisiones del cuerpo colegiado donde están representadas las principales fuerzas políticas de la comunidad, lo que permitiría que las decisiones sean tomadas partiendo del más profundo sentir de la comunidad.
- 3) Las autoridades auxiliares se constituirían en las autoridades civiles más cercanas a la comunidad, generalmente electas en asambleas comunales y con un carácter honorario, y responderían a un amplio sentido de servicio y con una seria responsabilidad ante sus comunidades; sus facultades generalmente son de buen gobierno.
- 4) Para lograr la municipalización de la ciudad de México, se requiere reformar el artículo 122 constitucional, en los siguientes aspectos:
 - a) Cada municipio respondería a la división territorial que actualmente tienen las delegaciones políticas de la ciudad de México.
 - b) Hacer prohibición expresa de las autoridades intermedias entre el jefe de gobierno y los ayuntamientos.
 - c) Determinar que cada municipio sea gobernado por un ayuntamiento elegido, por una fórmula mixta: El alcalde y el síndico procurador se elegirán por mayoría relativa, y los regidores, por proporción, en un sistema de listas regionales.
 - d) Otorgar a los ayuntamientos personalidad jurídica y el manejo libre de su patrimonio de acuerdo con la ley.
 - e) Otorgar facultad reglamentaria a los ayuntamientos de acuerdo con las bases normativas que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para evitar cualquier afectación al interés general.
 - f) Establecer la facultad del Consejo Delegacional para la expedición de cartas propias, para la transformación de las delega-

ciones en ayuntamientos de acuerdo con el siguiente procedimiento: En el año de la elección, el jefe delegacional convocará a sesión solemne al Consejo Ciudadano de cada demarcación, con el fin de que expida la carta correspondiente para la creación del municipio; se respetará en todo momento lo señalado en la Constitución federal y en la particular de la ciudad de México, asimismo se expedirá la convocatoria correspondiente para la elección de autoridades auxiliares en las pequeñas comunidades, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

1. Su importancia histórica.
2. Su número de habitantes.
3. Su trascendencia urbana.

II. SISTEMA DE DOS PODERES

1. *Antecedentes*

Nuestra forma de administración municipal responde; sin lugar a dudas, a la tradición española que, constituye una razón de peso para que, la ciudad de México se organice a través del sistema de ayuntamientos. Sin embargo, no está de más que, en este momento, cuando se está discutiendo la necesidad de una nueva Constitución para esta capital, hacer; un ejercicio de análisis sobre la posibilidad de optar por el gobierno de dos poderes, para sustituir a las actuales delegaciones.

El sistema de dos poderes responde a la tradición portuguesa, situación que la hace muy ajena para los habitantes de esta ciudad, a pesar de esto no podemos dejar de considerar que, municipios tan importantes como: Brasilia, Río de Janeiro o Sao Paulo, son gobernados a través de este sistema.

En la modalidad de los dos poderes, no hay un gobierno colegiado, formado: por un presidente municipal, un síndico procurador y un determinado número de regidores; el primero, actúa como ejecutor de las decisiones del pleno del ayuntamiento, en cambio el síndico procurador representa al municipio en juicio y vigila la aplicación del presupuesto, en cambio los regidores pueden actuar por ramos; sin embargo, las decisiones finales son tomadas por el pleno del ayuntamiento. Éste no tiene facultades legislativas, en su lugar expide reglamentos o bandos. En cam-

bio, en el sistema de dos poderes; hay por un lado, un Poder Ejecutivo municipal y una cámara de facultades legislativas y de vigilancia que, se auxilia de un tribunal de cuentas como: órgano técnico en materia financiera y contable.

Las principales facultades de la cámara municipal son de carácter legislativo para la elaboración de leyes aplicables en el municipio; es decir, estamos ante un sistema caracterizado, por una división de poderes que, actúan de manera independiente y armónicos, entre sí.

El Ejecutivo municipal reúne en su persona importantes funciones; por un lado, las relacionadas con su papel de líder político que son, muy variadas y que bien, pueden sintetizarse de la siguiente manera: Las relaciones políticas con los gobierno federal y del Estado. Así mismo, las referidas con la cámara municipal (las de iniciativa, las de veto y las de publicación) y sobre todo, las que tienen que ver directamente con la población del municipio.

El titular del Poder Ejecutivo municipal es a su vez, jefe de la administración que, ejerce facultades en materia de planeación, coordinación que, se dividen en una amplia gama de facultades relacionadas con la buena administración.

El titular del ejecutivo, es elegido por una fórmula de mayoría, que le da un papel significativo frente a la cámara municipal y a la población en general. Con toda seguridad, una de las facultades más importantes de este funcionario es: la posibilidad de iniciar leyes ante la cámara municipal; sin dejar de mencionar que, en muchos casos, también los miembros de las cámaras, pueden ejercer este derecho.

Con anterioridad mencionamos, que en este sistema hay una división de poderes toda vez que: el Ejecutivo administra y no legisla; mientras que la cámara legisla y no administra y generalmente no hay posibilidad de delegar esas facultades.

Las cámaras municipales no son numerosas, son elegidas de manera proporcional con el fin que, queden representadas todas las minorías del municipio.

La cámara municipal analiza las iniciativas de ley que, son mandadas por el Ejecutivo (según el caso); una vez discutidas y aprobadas, las devuelve al propio Ejecutivo para que, en caso que no las vete, proceda a su publicación, en la *Gaceta Municipal*, ésta es la característica de mayor importancia de este sistema que, está cimentado en la fuerza que

le otorga contar con su propio orden jurídico dentro de su competencia y en los asuntos sobre los que tienen particular interés.

La cámara municipal, también cuenta con facultades de control financiero sobre la administración y para estos efectos se auxilia de un tribunal de cuentas, como órgano técnico en la materia. El buen uso de estas facultades, resulta indispensable, para lograr una sana administración financiera del gobierno municipal en beneficio de la población.

2. *La división territorial*

En un documento anterior a este; insistimos, en la necesidad de mantener, la división territorial que, actualmente tienen las delegaciones políticas; toda vez que, han venido funcionando desde hace tiempo y variarla en este momento, no sería recomendable; por tanto el problema, es: ¿cómo aplicar, el sistema de dos poderes, guardando la división territorial que, actualmente tienen las delegaciones en la ciudad de México?

El cambio jurídico para transformar las delegaciones de la ciudad e México, por un sistema de dos poderes resulta sumamente complejo. Pero ahí no termina el reto puesto que también requerirá, un cambio cultural de la misma envergadura; toda vez que, este sistema de gobierno municipal resulta ajeno a nuestra práctica municipal en el país. Además que se presentaría el problema que, por un lado, habría; municipios organizados por el sistema de ayuntamientos en los estados de la República y el de dos poderes para la ciudad de México, ocasionando que en las zonas limítrofes se generarían conflictos de aplicación, toda vez que la ciudad de México estaría regida por leyes municipales y en el caso del estado vecino por reglamentos de los ayuntamientos.

3. *Cambios jurídicos*

En el punto anterior mencionamos que, para lograr la transformación de las delegaciones actuales al sistema de dos poderes, habría que hacer profundas modificaciones en la Constitución federal y expedir la particular de la ciudad de México.

En el primer caso, se tendría que modificar el artículo 122 constitucional para cambiar la escritura de las actuales delegaciones, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- a) Dividir al gobierno municipal, bajo el esquema de dos poderes; por un lado, el Ejecutivo y la cámara municipal; otorgándole facultades legislativas a esta última y de control sobre la administración y el Ejecutivo municipal otorgarle, facultades en materia de buena administración y la posibilidad de iniciar leyes municipales.
- b) También se requiere que el Ejecutivo sea electo, por mayoría y la cámara municipal, por proporción.
- c) Es indispensable que en la nueva normatividad se mantenga la prohibición relacionada con que no existan autoridades intermedias entre: el jefe de gobierno y los gobiernos municipales.
- d) Un asunto que resulta de vital importancia para la implementación de este sistema, será determinar el papel de las autoridades auxiliares municipales ante el crecimiento actual de la ciudad de México y el desarrollo que tenga a futuro.
- e) La reforma municipal en la ciudad de México, tendrá que, determinar con toda precisión los ingresos propios para ser recaudados por la hacienda municipal.
- f) Resulta indispensable que en el nuevo marco jurídico se declare la plena personalidad jurídica de los municipios de manera tal, que los gobiernos cuenten con la capacidad para obligarse.
- g) En caso de que se determine la creación del municipio por medio del sistema de cartas propias, habrá de darle fundamentación para poder hacerlo por este sistema, siempre y cuando no se viole la Constitución federal y la particular de la ciudad de México, bajo el siguiente procedimiento:
“El año de la elección, el delegado correspondiente convocará a sesión solemne al consejo ciudadano de cada demarcación, con el fin de que se expida la carta de la creación del municipio organizado en dos poderes de acuerdo con lo señalado con la Constitución federal y la particular de la ciudad de México”.
- h) Resulta indispensable que se determine por la legislatura local cuáles son los servicios estrictamente municipales, así mismo que, ésta cuente con las facultades necesarias para declarar desaparecido o suspender, al titular del Ejecutivo; así como, suspender o declarar desaparecida: a una cámara municipal o suspender alguno de sus miembros.

- i) En materia financiera resulta indispensable que la cámara local tenga facultades para determinar el monto de las participaciones federales y los plazos, para la entrega de éstas a los municipios de la ciudad de México.
- j) También resulta necesario que la legislatura local determine cuáles son los servicios de carácter municipal.
- k) Habrá que determinar las facultades del jefe de gobierno en relación con la coordinación de los ayuntamientos de la ciudad de la capital del país.

A parte de todo el cambio jurídico descrito, habría que modificar los inmuebles de las sedes de los gobiernos municipales para instalar los salones donde sesionen el pleno, así como las comisiones y las oficinas de atención al público.

Resulta claro que la aplicación de este sistema de gobierno en México, presenta algunos inconvenientes: el más difícil de solventar es, el reto cultural y el problema de constituir autoridades auxiliares para lograr un esquema más descentralizado porque hacer la sustitución de las delegaciones por el sistema de dos poderes, sin solucionar ese punto, se correría el riesgo que el nuevo modelo fuera tan centralizado, como el de las propias delegaciones.

3. Conclusiones

Primera: Considerando que se reformara la Constitución Política en su artículo 122, así mismo se expidiera la particular para la ciudad de México, reglamentando el gobierno de dos poderes, se obtendrían una serie de ventajas:

- 1) En el sistema de dos poderes se logran gobiernos con un amplio margen de autonomía en el marco de un riguroso principio de división de funciones entre el Ejecutivo y la cámara municipal.
- 2) En este gobierno las relaciones entre el Ejecutivo y la cámara municipal son de poder a poder y el electorado juega un importante papel ante una crisis política o de legalidad.
- 3) Mucho del buen funcionamiento de esta forma de organizar a un gobierno municipal, responde a la realización de un sistema de pesos y contrapesos que en algunos casos se convierte en colaboración como es el caso de la legislación municipal.

- 4) En esta modalidad hay leyes municipales que establecen todo un orden jurídico para cada municipio.

Segunda: La aplicación de esta modalidad municipal por otro lado, tendría la siguiente problemática:

- 1) Esta forma de gobernar a los municipios no tiene ningún antecedente dentro del devenir histórico de nuestro país, a diferencia de los ayuntamientos que están presentes en distintas etapas de la historia de México.
- 2) El tener a la ciudad capital, bajo una forma de gobierno de dos poderes y al resto de los estados de la República por el sistema de ayuntamientos ocasionaría problemas de aplicación jurídica en lugares tan delicados como las zonas limítrofes, que ya de por sí tienen un difícil manejo considerando que en un municipio de la ciudad de México se rija por leyes municipales y el vecino por reglamentos expedidos por los ayuntamientos.

Por último cabe mencionar que, si bien este sistema de gobierno municipal muestra en su aplicación algunas ventajas se ve lejano que se utilice en la ciudad de México.