



# Agenda Pendiente para la Autonomía de la Ciudad de México

**Compilación**

5a 2009

(09-9061)



09-9061

**Diputada Silvia Oliva Fragoso  
COORDINADORA**

**AGENDA PENDIENTE  
PARA LA AUTONOMÍA DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO**

AGENDA PENDIENTE PARA  
LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD  
DE MÉXICO

Compañación



Coordinadora  
Diputada Silvia Oliva Fragoso



# AGENDA PENDIENTE PARA LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Compilación



Coordinadora  
Diputada Silvia Oliva Frago

## ÍNDICE GENERAL

Presentación.....	9
Diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera	

Introducción.....	13
Diputada Silvia Oliva Fragoso	

### PARTE I

#### LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DE LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Iniciativa que otorga la Autonomía de la Ciudad de México.....	31
Diputada Silvia Oliva Fragoso	

Hacia la Autonomía de la Ciudad de México.....	55
Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas	

La ruta política hacia la Autonomía de la Ciudad de México.....	63
Diputado Víctor Hugo Círiga Vásquez	

Por la dignidad política de la Ciudad de México.....	77
Doctor José Fernández Santillán	

El Régimen Constitucional del Distrito Federal .....	93
Doctor Manuel González Oropeza	

La democratización de la Ciudad de México, inconclusa.....	117
Maestro Ricardo Álvarez Arredondo	

Arquitectura Constitucional de la Autonomía del Distrito Federal: Una primera aproximación .....	129
Licenciado Mario Maldonado Mercado	

INVENTARIO 2011

ÍNDICE GENERAL

PARTE II

**LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
CON LA FEDERACIÓN EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN DE  
SU AUTONOMÍA (COORDINACIÓN METROPOLITANA Y  
SERVICIOS PÚBLICOS).**

Relaciones institucionales de la Ciudad de México con la Federación  
en el marco de la construcción de su autonomía..... 145  
Diputado Obdulio Ávila Mayo

La Autonomía Política del Distrito Federal y la tardía Gestión  
Metropolitana..... 165  
Doctor Daniel Rodríguez Velázquez

PARTE III

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL  
DISTRITO FEDERAL Y SU IMPACTO EN MATERIA DE  
COORDINACIÓN FISCAL Y DEUDA PÚBLICA**

Reforma política, finanzas públicas y desarrollo económico en la  
Ciudad de México..... 193  
Maestro. Jorge Calderón Salazar

Acerca de los autores..... 217

## PRESENTACIÓN

Diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera

La obra que el lector tiene en sus manos es un trabajo de reflexión plural, que abona a la discusión sobre el estatus jurídico de la Ciudad de México.

Sugiere líneas de acción que permitan concretar la autonomía del Distrito Federal tanto del Poder Ejecutivo y como del Legislativo, respecto a su régimen interior de gobierno, sus decisiones normativas, la creación de leyes, así como en sus finanzas y programas económicos. En suma, la autonomía permitirá darle el mismo nivel que al resto de las entidades federativas.

Si bien los procesos de democratización han permitido a la capital del país avanzar en la reforma política, aún no ha logrado su mayoría de edad.

En 1988 nace la Asamblea de Representantes, que se constituyó como una instancia de gestión política para los habitantes del Distrito Federal. Sus atribuciones normativas, financieras y administrativas estaban acotadas. Sólo dictaba bandos, ordenanzas o reglamentos, por lo tanto, no era ni un congreso local, ni un ayuntamiento, sino un espacio donde se gestionaban los problemas de la capital. El Ejecutivo y el Congreso de la Unión eran los que tenían la facultad de expedir leyes y reglamentos autónomos.

Gracias a la iniciativa de un grupo de ciudadanos y representantes asambleístas de los partidos de oposición, se organizó un plebiscito ciudadano el 21 de marzo de 1993 para decidir si el Distrito Federal debía ser un Estado de la Federación, si los gobernantes debían ser elegidos por el voto universal y si debía existir un órgano legislativo propio.

Esta iniciativa se cristalizó en una Reforma Política a diversos artículos de la Constitución aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de los congresos estatales para dar a la Asamblea de Representantes su condición de legislatura, con lo que sus facultades dejaron de ser meramente reglamentarias para convertirse en creadora de leyes.



## PRESENTACIÓN

También se aprobó el Estatuto de Gobierno del DF, en 1994, que sentó las bases para desaparecer la figura del Regente y crear la del Jefe de Gobierno.

En 1997, los capitalinos por primera vez acudieron a las urnas para elegir por la vía del voto al Jefe de Gobierno. Fue hasta el año 2000 cuando se concretó la elección de los Jefes delegacionales también por el voto universal.

Hoy tenemos una Asamblea Legislativa consolidada, que va en la IV Legislatura. Con la actual administración suman 3 jefes de gobierno que han sido elegidos a través del sufragio y no por la designación del Presidente de la República. En 2009 habrá elecciones para jefes delegacionales por tercera ocasión.

El Distrito Federal tiene una vida democrática, de gobierno e institucional vigorosa, sin embargo, aún está limitada. No deja de ser una entidad tutelada por el Ejecutivo y el Legislativo, pero en los hechos, opera como el estado 32.

De ahí la necesidad de redefinir el marco jurídico para sentar las bases de un nuevo acuerdo institucional con la federación, sin dejar de tener ese régimen especial por ser la sede de los tres Poderes de la Unión.

La Ciudad de México debe vivir una relación de coordinación, más que de cogobierno, respetando a los poderes federales. Las delegaciones deben descentralizarse del Gobierno del Distrito Federal para ganar autonomía, como ocurre con los municipios.

Esta obra explica el devenir de la Ciudad, su presente y las proyecciones de su futuro.

Más allá de los vaivenes políticos, los actores involucrados de los distintos órdenes de gobierno, sin importar ideologías partidistas, deben concluir las reformas constitucionales para que la autonomía de la Ciudad de México deje de ser una aspiración y se convierta en una realidad.

Los capitalinos merecen el mismo trato que los habitantes de cualquier otro estado.

## PRESENTACIÓN

Por ello aplaudo el esfuerzo de la Diputada Silvia Oliva Fragoso al coordinar este libro. Reunió a un destacado grupo de académicos y legisladores, cuyas visiones quedan como una invaluable aportación para que los tomadores de decisiones tengan bases en las cuales fundamentar sus acciones.

Del mismo modo, el público interesado en el tema encontrará las explicaciones políticas, económicas y jurídicas que le permitirán entender la complejidad de la metrópolis.

El origen en las discusiones sobre la Reforma del Estado, a través de las cuales, se propuso diseñar normas para regular las nuevas relaciones institucionales de los diversos actores políticos y sociales, con el objetivo de delinear las nuevas instituciones de nuestro país para fortalecer y dar certidumbre a nuestro proceso democrático.

La Reforma del Estado parte de la premisa de generar los consensos necesarios de las fuerzas políticas, para crear un marco constitucional moderno que, otorgue las normas necesarias para el desarrollo del país y al mismo tiempo garantice una gobernabilidad democrática, frente a una cada vez nueva y cambiante realidad.

En los acuerdos realizados en la LX Legislatura, los Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión acordaron establecer reglas claras para la discusión de la Reforma del Estado; así se promulgó la *Ley para la Reforma del Estado*, el 13 de abril del 2007 con vigencia de un año; como producto de ella, se creó la *Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión* conocida como la CENCA, que fue el órgano rector encargado de la conducción del proceso.

En la Ley se delimitaron cinco temáticas que dieron sistematización y coherencia a la discusión de las propuestas, los temas abordados fueron: *Régimen de Estado y Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Reforma del Poder Judicial, y Garantías Sociales*.

Los resultados de este proceso fueron la concreción de dos reformas: la electoral y la del sistema de justicia; sin embargo, quedaron en el tintero las restantes temáticas. La subcomisión redactora fue la encargada de sistematizar los temas y se formaron comisiones que realizaron el análisis de los temas restantes; la de *Federalismo* trabajó sobre un conjunto de propuestas que se agruparon en dos áreas: régimen municipal y regímenes especiales.



## INTRODUCCIÓN

El presente libro tiene su origen en las discusiones sobre la Reforma del Estado, a través de las cuales, se propuso diseñar normas para regular las nuevas relaciones institucionales de los diversos actores políticos y sociales, con el objetivo de delinear las nuevas instituciones de nuestro país para fortalecer y dar certidumbre a nuestro proceso democrático.

La Reforma del Estado parte de la premisa de generar los consensos necesarios de las fuerzas políticas, para crear un marco constitucional moderno que, otorgue las normas necesarias para el desarrollo del país y al mismo tiempo garantice una gobernabilidad democrática, frente a una cada vez nueva y cambiante realidad.

En los acuerdos realizados en la LX Legislatura, los Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión acordaron establecer reglas claras para la discusión de la Reforma del Estado; así se promulgó la *Ley para la Reforma del Estado*, el 13 de abril del 2007 con vigencia de un año; como producto de ella, se creó la "*Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión*" conocida como la *CENCA*, que fue el órgano rector encargado de la conducción del proceso.

En la Ley se delimitaron cinco temáticas que dieron sistematización y coherencia a discusión de las propuestas, los temas abordados fueron: *Régimen de Estado y Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Reforma del Poder Judicial, y Garantías Sociales*.

Los resultados de este proceso fueron la concreción de dos reformas: la electoral, y la del sistema de justicia; sin embargo, quedaron en el tintero las restantes temáticas. La subcomisión redactora fue la encargada de sistematizar los temas y se formaron comisiones que realizaron el análisis de los temas restantes; la de *Federalismo* trabajó sobre un conjunto de propuestas que se agruparon en dos áreas: régimen municipal y regímenes especiales.

## INTRODUCCIÓN

La Reforma Política del Distrito Federal se incluyó en el subtema de regímenes especiales donde se presentaron algunas propuestas que se concretaron al análisis de la dos iniciativas presentadas en el Congreso en la LX Legislatura: la del Senador René Arce y la presentada por la diputada Silvia Oliva; sin embargo, la discusión no pasó a la Comisión Ejecutiva de la CENCA quien debió de haber discutido y sancionado los acuerdos de la subcomisión.

Este grupo de trabajo de *Federalismo* se concretó a poner sobre la mesa la necesidad de otorgarle autonomía al Distrito Federal, para que se le otorguen los derechos políticos plenos a los habitantes de la Ciudad de México y con ello integrarla equitativamente al pacto federal, proponiendo que la Asamblea Legislativa se conforme como un Congreso Local, otorgándole, al mismo tiempo, por medio de la convocatoria del Congreso de la Unión, el status de Congreso Constituyente con el objetivo expreso de redactar una Constitución para la Ciudad de México.

Y es precisamente, en este contexto, donde surge la necesidad de realizar este trabajo que pretende aportar nuevos elementos que nos permitan retomar este camino que se ha tornado sinuoso.

Los trabajos que integran este libro examinan aspectos fundamentales que se refieren a la autonomía de la Ciudad de México y a la obtención de los derechos plenos de la ciudadanía capitalina; para ello, hemos dividido el presente estudio en tres apartados: el primero comprende, *La construcción jurídica y política de la Ciudad de México*; el segundo lo compone *Las relaciones institucionales de la Ciudad de México con la Federación en el marco de la construcción de su autonomía (coordinación metropolitana y servicios públicos)*; y el tercer apartado aborda, *La construcción de la Autonomía Financiera del Distrito Federal y su impacto en materia de coordinación fiscal y deuda pública*.

Los autores consideran que la autonomía de la Ciudad de México es indispensable y necesaria, para ello se debe centrar la discusión en darle viabilidad a las diferentes propuestas, sin afectar el ejercicio del poder federal.

## INTRODUCCIÓN

Los artículos de la primera parte del libro referente a *La construcción jurídica y política de la Ciudad de México*, incluye en primer término el documento de la diputada Silvia Oliva Fragoso, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, que nos presenta la *Iniciativa de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgarle Autonomía al Distrito Federal* que presentó ante el pleno de ese órgano legislativo el día 21 de febrero de 2008.

La iniciativa pretende la democratización de la Ciudad de México, la que no parte del vacío, tiene su antecedente inmediato en la *Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal*, que presentó la Asamblea Legislativa a la Cámara de Diputados en el 2001; en la cual establecía claramente la autonomía capitalina y, es precisamente en este sentido que la propuesta de Silvia Oliva cobra especial relevancia, porque se inscribe en este antecedente y la amplía considerablemente.

La propuesta busca resarcir a los capitalinos sus derechos, empezando por reconocer su autonomía, proponiendo la modificación a diversos artículos constitucionales; en particular destaca la modificación al artículo 44 donde se propone que la Ciudad de México conserve su territorio en los términos que actualmente tiene; en el artículo 73 se propone que el endeudamiento público por parte del Distrito Federal sea aprobado por la Asamblea Legislativa y no por el Congreso de la Unión; en el 115 se plantea el establecimiento del régimen municipal, propuesta que en el presente libro, es considerada en la mayoría de los trabajos como una opción viable y democrática donde se permite la participación de cabildos electos popularmente; en la modificación del artículo 122 se propone darle el sustento autónomo a la Ciudad de México y que el Jefe de Gobierno conforme un Cabildo para la toma de decisiones de manera consensuada y democrática; también se plantea una coordinación eficiente entre las distintas jurisdicciones locales y municipales y de la Federación con el Distrito Federal con el objetivo de planear y ejecutar acciones conjuntas en temas como asentamientos humanos; protección al medio ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

En la iniciativa se precisa, en los artículos transitorios, un mecanismo para que sea la primera Legislatura del Congreso de la Ciudad de México quien

## INTRODUCCIÓN

tenga el carácter de Asamblea Constituyente, a efecto de redactar un proyecto de Constitución local y convoque a consultas con carácter vinculatorio y a referéndum ratificatorio con espacios de propuestas para los habitantes de la ciudad capital.

La propuesta en este sentido es viable por dos razones, la primera crea la autonomía de la Ciudad de México y la segunda deja, una vez impulsada dicha autonomía, que sea la Asamblea Legislativa constituida en Congreso, quién aborde la elaboración de la nueva Constitución local.

El trabajo que presenta la Senadora María de los Ángeles Moreno comienza recordando que la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó una propuesta para dotar de mayor autonomía a la Ciudad de México, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados, y posteriormente rechazada por el Senado, al respecto advierte que no comparte los argumentos por los cuales se desechó la reforma constitucional. A pesar de lo anterior, hay un buen ánimo para construir un andamiaje institucional sólido que otorgue derechos plenos a la Ciudad y al mismo tiempo no rompa las relaciones de equilibrio con la federación.

Reconoce que se ha avanzado en algunos aspectos sobre reconocimiento de ciertos derechos, como la elección de autoridades locales; sin embargo, advierte que hay varios pendientes planteados por la nueva realidad capitalina.

Señala que para la siguiente etapa de la Reforma Política del Distrito Federal se debe retomar la propuesta presentada en la Cámara de Diputados en el 2001, y para el diseño institucional, se debe poner especial énfasis en el enfoque del desarrollo metropolitano, antes que en el establecimiento de municipios porque, estos últimos vendrían a romper los equilibrios sociales y económicos en la Ciudad y en cambio se debe priorizar la administración de la misma.

También, agrega la autora, que se debe valorar la conveniencia de tener una Constitución local, en particular, debido a la ríspida relación entre la autoridad federal y la local, lo que puede ocasionar conflictos posteriores.

Por último considera que se deben revisar, con detenimiento, los modelos constitucionales establecidos en las capitales de países que también alber-

## INTRODUCCIÓN

gan poderes federales como: París, Caracas, Buenos Aires y Brasilia; al mismo tiempo introduce la figura de "Alcaldía" como un modelo a seguir para la mayor participación democrática de los actores políticos de la Capital del país.

El documento del diputado Víctor Hugo Círigo hace un recuento del camino seguido por la Capital del país, desde que México fue independiente y se creó el Distrito Federal, hasta que se instituyó la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. La revisión histórica, el autor la centra a través de tres coyunturas: la primera fue en 1824 cuando se crea el Distrito Federal, la segunda ocurrió cuando desaparecieron los municipios y se estableció el Departamento del Distrito Federal y la tercera coyuntura fue la de 2001, cuando se impidió por parte del Senado que se avanzara en la aprobación de la reforma constitucional propuesta por la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a pesar de la aprobación de la Cámara de Diputados.

En el texto se indica que su no aprobación fue responsabilidad del PRI, que no era prioridad para la mayoría de ellos porque no estaban interesados en fortalecer la incipiente centralidad del Jefe de Gobierno en el escenario político nacional y para el PAN el contexto era propicio para canalizar sus propias fobias y exorcizar sus demonios; sin embargo considera, que la propuesta no fue una acción ociosa porque se presentaron un conjunto de iniciativas legislativas que lograron el consenso en temas tales como: la aprobación de los montos de endeudamiento por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la ampliación en la participación de los fondos de participaciones federales, la elaboración de un Estatuto Constitucional, el derecho de la Asamblea del Distrito Federal para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión; que el Jefe de Gobierno pueda nombrar al Procurador; el establecimiento de un Consejo de Delegados políticos que influirá sobre las políticas administrativas y territoriales de la Ciudad.

Por último, propone avanzar de manera conjunta con el legislativo federal y el local para retomar una agenda mínima que permita a los ciudadanos del Distrito Federal tener derechos plenos para ejercer libremente su autonomía.

## INTRODUCCIÓN

El trabajo de José Fernández Santillán hace una importante reflexión histórica sobre las vicisitudes que se han tenido en el camino que se lleva recorrido hacia la autonomía del Distrito Federal.

El proceso hacia el reconocimiento de los derechos democráticos ha tenido su expresión en los movimientos sociales de los ferrocarrileros de 1958, el magisterial, el de médicos y el estudiantil de 1968. Hechos que han mostrado la capacidad de los ciudadanos para organizarse y exigir sus demandas. Sin embargo, los acontecimientos sociales registrados en esos años tuvieron un carácter nacional y no propiamente local; esto, nos indica el autor, marca una diferencia con respecto a los avances logrados a nivel nacional, frente a los escasos logros registrados en la lucha por la democracia en la capital del país.

En 1987 se eligió la Asamblea de Representantes, primer órgano colegiado de los capitalinos, sin embargo es en 1996 cuando se da la primera gran reforma para la Ciudad de México al obtener los capitalinos el derecho de elegir a su Jefe de Gobierno y a una Asamblea Legislativa.

A pesar de estos importantes avances, no se les ha permitido a los ciudadanos de la capital, ejercer todos sus derechos, como ocurre en las demás entidades federativas. La negativa a avanzar en el tema, según el Dr. Fernández Santillán, es no darle cabida a la participación cabal del principal partido de izquierda que detenta el gobierno capitalino.

Otro aspecto interesante que destaca el autor, es la necesidad de considerar un proceso de descentralización del gobierno del Distrito Federal hacia las delegaciones, que incluya la devolución, delegación y desconcentración de facultades. A pesar de que éstas ya tienen una actividad de gestión mayor, no reciben recursos vía participaciones federales, teniendo además competencias limitadas para obtener recursos públicos, destacando como ejemplo los fideicomisos.

Reconoce también que la lucha por establecer jurídicamente la autonomía de la Ciudad de México ocurrió con la propuesta de 2001 de la *Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal* presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dando con ello las bases para la discusión de

hacia dónde debe transitar la lucha por la dignidad de los ciudadanos de la capital.

El documento del Magistrado Manuel González Oropeza, revisa minuciosamente la difícil y tortuosa ruta de la autonomía de la Ciudad Capital a partir de la Constitución de 1824; donde destaca que la elite política de la época no tomó la decisión de crear una nueva Ciudad Capital, como sí ocurrió, en cambio, en Estados Unidos con la edificación de la ciudad de Washington D.C. que con el tiempo pasó a ser una de las ciudades más modernas del mundo.

El autor recuerda que desde sus orígenes hasta 1903, la Ciudad de México fue una municipalidad autónoma con un gobernador designado por el Presidente de la República; con la Revolución, en particular en el año de 1928, se derogó la organización municipal y se crearon las delegaciones, perdiendo todo vestigio de autonomía.

Uno de los problemas que destaca, es lo costosa que es la Ciudad de México en términos de administración y de servicios, frente a unos ingresos inferiores con respecto a sus crecientes, gastos y necesidades, enfatiza la importancia de la construcción jurídica de la autonomía capitalina moderna ocurrida en el año de 1996, cuando se diseña una nueva arquitectura jurídica constitucional que permite elegir al Jefe de Gobierno y a sus autoridades delegacionales.

Oropeza retoma la discusión de porque no se le ha dado plena autonomía a la ciudad, y nos indica que el argumento de la precaria relación que existiría entre los poderes locales y los federales no es más que una razón histórica superada, porque el sistema federal se sustenta en la coexistencia de las soberanías en un mismo territorio; así, darle autonomía al Distrito Federal no significa ningún peligro para el Pacto Federal, ni subvierte el ordenamiento constitucional. La solución para esta problemática es el establecimiento de reglas claras en la distribución de competencias.

Con respecto a los municipios, el autor señala que éstos pueden o no establecerse en la capital del país, ya que los existentes carecen de facultad legislativa alguna y no han podido ejercer su plena soberanía; ante esta ca-

## INTRODUCCIÓN

rencia, se puede prescindir de ellos en el diseño autonómico de la ciudad capital, y en su caso quien lo decidiría sería el Constituyente.

El reconocimiento de la plena facultad legislativa, la eliminación de la cohabitación de los poderes federales con los órganos locales y la supresión de la distribución de competencias del Estado Federal en el artículo 124 constitucional, señala el autor, facilitarían la ruta hacia la autonomía de la Ciudad de México.

Elementos fundamentales en la construcción de la autonomía del Distrito Federal que nos plantea González Oropeza, son: el reconocimiento que debe tener el Jefe de Gobierno como Gobernador, con el objetivo de evitar lagunas en la interpretación de las atribuciones que tendría en el ejercicio de su función con respecto a los demás gobernadores de las entidades federativas; que la actual Asamblea Legislativa debe tener las mismas atribuciones que tienen los Congresos locales y que el Poder Judicial del Distrito Federal tendrá una nueva función constitucional, que sería la del control interno de la constitucionalidad en la entidad.

Con respecto a las facultades de los gobiernos delegacionales, el autor, recuerda que presentó en 1996 una propuesta para que se coordinen los gobiernos delegacionales con el gobierno del Distrito Federal en materia de servicios públicos, a fin de aplicar criterios homogéneos en el desempeño de los servicios ofrecidos en la ciudad.

Subraya además que se dio un paso decisivo con la propuesta de *Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal* del año de 2001 firmado por las fuerzas políticas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la cual, contiene las bases para la Reforma Política del Distrito Federal, y advierte que si bien se elaboraría un "Estatuto Constitucional", ello no debiera ser un factor que eluda lo que ya se plantea como una Constitución local. También considera inconveniente que el mando de la fuerza pública sea atribución exclusiva del Presidente de la República, porque la seguridad pública es una materia concurrente, y solo en caso de emergencia el Jefe del Ejecutivo debe asumir el mando de todas las fuerzas de la seguridad local.



Para Ricardo Álvarez el camino hacia la democratización del Distrito Federal ha sido insuficiente, y enfrenta el dilema de trazar una línea clara entre las atribuciones federales frente a las locales.

En este proceso complejo de autonomía, la democracia es un componente fundamental que tiene su inicio con la creación de la Asamblea de Representantes en 1986, continuando con las reformas de 1996, lo que desembocó en el primer gobierno electo en la Ciudad de México en 1997, y la conformación de la primera Asamblea Legislativa.

Destaca que la llegada al poder de la izquierda, del PRD en la ciudad dio certidumbre, viabilidad y se avanzó en el diseño jurídico de la capital, al promulgar un conjunto de disposiciones y leyes, entre las que destacan la de Desarrollo Social, de Adultos Mayores, de Protección a la salud, Comisión de Derechos Humanos, Desarrollo Metropolitano, Código Civil entre otras. A pesar de estos avances, para el autor, todavía falta mucho camino que recorrer, las pugnas al interior del PRD no han permitido mayor avance. Desafortunadamente en los últimos años, la izquierda no ha podido conducir exitosamente la profundización de una reforma del régimen político en la capital.

Al igual que los anteriores autores, nos recuerda que la reforma presentada por la Asamblea Legislativa en 2001 fue frenada por los senadores del PRI, y destaca que se requiere dar un paso decisivo para el establecimiento de un marco sólido en el proceso de otorgar autonomía al Distrito Federal.

El autor señala que en el año de 2008 ocurrió un avance en el régimen democrático de la capital del país, al darse la adecuación y reforma que aprobó el Congreso de la Unión al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como parte de la reforma constitucional y legal en materia electoral; la misma ajusta el marco legal capitalino, en materia de financiamiento público, a los partidos políticos con la reducción de recursos en contratación de espacios de radio y televisión, que serán asignados exclusivamente por el órgano electoral autónomo. También señala que con la reforma se logró introducir una nueva modalidad para la elección de una mitad de las y los diputados de representación proporcional; asimismo se logra mitigar la ominosa cláusula de gobernabilidad, por la que se le daba una mayoría absoluta automática al partido más votado en esta ciudad.

## INTRODUCCIÓN

La agenda pendiente es la construcción de un Congreso local que sea parte del Constituyente permanente, un gobernador que tenga plenas atribuciones y una estrategia de colaboración entre el poder federal y capitalino; derogar la atribución del Senado para remover al Jefe de Gobierno, que el Procurador y el Secretario de Seguridad Pública del D.F. sean nombrados por el Jefe de Gobierno y ratificados por el Congreso Local, facilitar la participación en el total de los fondos vía el Sistema de Coordinación Fiscal, crear cabildos en cada delegación y construir espacios de gobierno comunitario.

El trabajo de Mario Maldonado aborda la reforma política del Distrito Federal, bajo una perspectiva federalista, destaca que solamente tres artículos constitucionales definen las características jurídicas del Distrito Federal, el 43 que establece que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación; el artículo 44 en el que se indica que es sede de los poderes de la Unión, sin embargo esto ha dado pie a intromisiones que lesionan la soberanía de los ciudadanos capitalinos; y el artículo 122 que no reconoce el carácter de poderes a los órganos de Gobierno de la Ciudad de México, siendo este artículo la clara expresión de la subordinación política del Distrito Federal hacia la federación.

El autor destaca la desgastante ruta legislativa hacia la autonomía capitalina a través de la *Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal* del 2001, al señalar que hubo una falta de comprensión por parte de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República para aprobar la minuta enviada por la Cámara de Diputados.

Entre los aspectos que, a juicio del autor, son importantes para encaminar la autonomía política del Distrito Federal están: el derecho de la Asamblea Legislativa a iniciar leyes ante el Congreso de la Unión; establecer mecanismos democráticos en las demarcaciones territoriales; diseñar una eficaz coordinación metropolitana y la obligatoriedad de la misma para las entidades participantes; que la atribución del monto de endeudamiento sea aprobado por la Asamblea Legislativa y no por el Congreso de la Unión; en materia de Seguridad Pública propone que el Ministerio Público del Distrito Federal sea presidido por el Procurador General de Justicia capitalino nombrado y removido por el Jefe de Gobierno con la aprobación de la Asamblea Legislativa.

El autor propone que se debe formar una mesa de trabajo entre los principales actores políticos y las instituciones involucradas, a fin de reiniciar un proceso que impulse la discusión y el diálogo plural para darles plenos derechos a los habitantes de la Ciudad de México.

La segunda parte del libro denominada *Las relaciones institucionales de la Ciudad de México con la federación, en el marco de la construcción de su autonomía*, empieza con el documento del diputado Obdulio Ávila, quien abona de manera fructífera a la discusión sobre la consecución de la autonomía de la Ciudad de México, en particular nos menciona que el Partido Acción Nacional se ha destacado por impulsar activamente la autonomía capitalina, cumpliendo así, su tradición democrática.

Como varios de los trabajos anteriores, también hace una revisión histórica de los antecedentes de la Ciudad de México en el marco de la autonomía, reconoce que a los ciudadanos de la capital se les ha despojado de sus derechos políticos fundamentales, los cuales ha costado mucho restituirlos, y que prácticamente se ha llevado varias décadas; desde la reforma de 1977, pasando por la creación de la Asamblea de Representantes en 1986 y con la reforma constitucional de 1996 que permitió la elección directa del Jefe de Gobierno, de los integrantes de la Asamblea Legislativa, y en el año 2000 la elección de Jefes Delegacionales, hechos que fortalecieron la democracia.

Nos menciona que es a partir de la reforma de 1993 que se eleva a rango constitucional la denominación de Ciudad de México para identificar al Distrito Federal porque anteriormente no había sustento jurídico para así denominarla.

Considera que las relaciones del Gobierno del Distrito Federal con la Federación hasta antes de las reformas eran de completa subordinación y que en la actualidad las facultades del Jefe de Gobierno fueron replanteadas, asumiendo algunas que anteriormente estaban en la esfera del Titular del Ejecutivo Federal. La ampliación de sus atribuciones le otorga cierta independencia a la ciudad, sin embargo, destaca que se requiere un esfuerzo importante en la modernización de la administración pública del Distrito Federal, para que exista una organización con un enfoque metropolitano.

## INTRODUCCIÓN

A las delegaciones, indica, se les debe dotar de mayores facultades en distintas materias como planeación de su propio desarrollo social y económico, vialidades, concesión de servicios públicos relacionados con la Delegación, presupuesto, seguridad pública, protección civil, entre otras.

El autor señala, que la Suprema Corte de Justicia concluyó que el Distrito Federal tiene una naturaleza de excepción al igual que las Delegaciones, las cuales cuentan con facultades expresas para dirigir la administración pública de la propia demarcación y que no deben guardar una subordinación total al Jefe de Gobierno, en este sentido defiende las actividades que mejor de eficiencia al trabajo de las demarcaciones, por ello propone que deben fortalecerse para que se les permita responder inmediata y satisfactoriamente a las demandas de la ciudadanía; y concluye que si no se le otorga una mayor autonomía a las demarcaciones territoriales, la reforma política del Distrito Federal será trunca y se desaprovecharan las oportunidades de crecimiento y desarrollo.

En el trabajo de Daniel Rodríguez se destaca la importancia del desarrollo metropolitano para la autonomía de la Ciudad de México, que existen dos limitantes para ello: primero, el *pacto federal* y el carácter presidencialista del régimen y segundo el *reciente proceso de metropolización del Valle de México*, iniciado hace aproximadamente 60 años.

Considera de gran importancia la reforma legislativa de 1975 al artículo 115 constitucional referente a la conurbación y a la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos para el desarrollo metropolitano.

Reconoce el carácter conflictivo entre los gobiernos nacional y local en asuntos no solo políticos sino también en los de la gestión metropolitana. Señala que el desarrollo metropolitano encontró en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006, la creación del Fondo Metropolitano, instituyéndose en un mecanismo de financiamiento para realizar proyectos de obra pública con recursos federales, iniciando su asignación en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Considera que existen problemas relevantes para la instauración de gobiernos metropolitanos como es la legitimidad política porque implica la centralización del poder porque el régimen federalista tiene rasgos centralistas

arraigados, para superarlo es crear representaciones colegiadas como son los consejos metropolitanos y sería importante crear una coordinación metropolitana a través del establecimiento de convenios en los temas relacionados a problemas de transporte, suministro de agua, planeamiento, regulación ambiental, entre otros.

Advierte que un nuevo enfoque de la gobernabilidad metropolitana para el Distrito Federal involucra la democratización en varios aspectos, donde la búsqueda de su autonomía no queda limitada exclusivamente a lo electoral, sino como un eje para renovar las formas de gestión, planeación, toma de decisiones y evaluación para garantizar los derechos constitucionales.

Señala que la autonomía política del territorio, sede de los poderes federales, en un país de tradición centralista, no se resuelve desde el ámbito local, la misma es parte del debate de un proyecto nacional al que aspiramos todos. La realidad metropolitana plantea el desafío de las soberanías compartidas entre el DF y los Estados de México e Hidalgo en esta etapa, y en un futuro cercano, el Estado de Morelos, en un proceso de megalopolización que involucrará, en el mediano plazo, también a las metrópolis de Cuautla, Cuernavaca, Toluca, Puebla y Tlaxcala.

Por último, considera que aunque es importante que se norme la participación social, los derechos y obligaciones de los ciudadanos en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana del Valle de México, se debe tomar en cuenta que los canales de participación, en los aspectos de planeación y administración metropolitana, requieren de instancias intermedias entre los ámbitos comunitario, zonal y metropolitano, en caso contrario las formas de representación tendrán un carácter vertical y coyuntural, aisladas de los procesos sociales.

En el tercer apartado del libro, se toca la cuestión de la construcción de la autonomía financiera en materia de deuda y de coordinación fiscal, por ello el trabajo de Jorge Calderón aborda el tema de la autonomía de la Ciudad de México desde la óptica de las finanzas públicas; parte de un reconocimiento de la necesidad de contar con mayores recursos a través de una reforma fiscal integral que incremente en 5 puntos porcentuales el ingreso vía impuestos directos; y que privilegie la estructura impositiva y la inversión productiva y al mismo tiempo no la desaliente, como actualmente ocurre.

## INTRODUCCIÓN

En un contexto de crisis de finanzas públicas es indispensable reorganizar la hacienda pública y reorientarla hacia la inversión productiva acompañada de un gasto social que mejore las condiciones de vida de la población más necesitada.

Delineado el problema de las finanzas públicas a nivel nacional, el autor analiza la problemática en el ámbito del Distrito Federal, considera, al igual que los autores citados anteriormente, que la ciudad debe contar con una Constitución local, la cual tendrá las características de darle plena personalidad jurídica, con mayores competencias a los órganos políticos y administrativos; contar con un Congreso local para iniciar leyes y decretos frente al Congreso de la Unión; el Jefe de Gobierno debe tener el cargo de Gobernador, con las facultades para designar al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador de Justicia; establecer con la Federación un régimen de coordinación fiscal equitativo con la Ciudad; y por último las Delegaciones deberán transformarse en municipios libres.

Con respecto al régimen municipal para la Ciudad de México, el autor considera que se podrían dar pasos decisivos en materia de estructura financiera del ayuntamiento y de Coordinación fiscal. Los municipios capitalinos participarían de los recursos del ramo 33. En materia financiera el Gobierno del Distrito Federal debe instrumentar una política fiscal nueva.

Con respecto a la importancia económica del Distrito Federal destaca que éste aporta el 22 por ciento de la actividad económica del país y que del total de la manufactura aporta el 19.4 por ciento; posición que si bien, ha declinado en los últimos años, no deja de ser importante como referente de la importancia económica de la Ciudad de México, a pesar de ello el autor advierte que se deben diseñar mecanismos que incentiven el desarrollo productivo de la ciudad.

El autor reconoce que en el aspecto de la deuda, el gobierno capitalino ha diversificado su deuda a través, de fuentes de financiamiento no directas como la emisión de bonos en el mercado de capitales.

## INTRODUCCIÓN

Por último concluye que las autoridades locales deben impulsar un nuevo patrón productivo que permite el desarrollo económico de la ciudad y no se inhiba el desarrollo de la misma.

Por su participación quisiera agradecer a los autores, sin dejar de resaltar que esta obra representa un esfuerzo conjunto y plural para mostrar al lector la agenda con la que se podrá forjar nuevas reglas democráticas para la Ciudad de México.

PARTE I

Diputada Silvia Oliva Fragoso

LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DE LA  
AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

# INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA OTORGARLE LA AUTONOMÍA AL DISTRITO FEDERAL

El poeta de Silvia Oliva Fragoso

## PARTE I

Español y Mexicano

### LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA DE LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México, al ser el centro de la República, se exige, por su propia naturaleza, un gobierno que gobierne nuestro país. Este gobierno se estableció en el Acto Constitutivo de la Federación del 21 de enero y la Constitución Federal del 4 de octubre, ambos de 1824. Desde entonces se ha dado una discusión que ha llegado hasta nuestros días, sobre la forma del gobierno y la organización política y administrativa del Distrito Federal, cuya reforma política ha sido una asignatura pendiente que no ha sido debidamente atendida por el Congreso de la Unión en casi una década.

En aquellos documentos históricos se planteó el problema jurídico y político, de la coexistencia y el posible enfrentamiento de dos soberanías en un mismo territorio, ya que, al conformarse la República Federal, quedó establecido que el Distrito Federal sería el asiento territorial para la residencia y funcionamiento de los Poderes de la Unión, para resolver ese dilema se pensó que automáticamente debía aquél ceder su soberanía, no solo como lo hicieron en su momento todos los estados fundadores de la República, como lo hizo el Estado de México, al cual territorialmente pertenecía la Ciudad de México, sino de manera más profunda, al quedar en una situación *sub genere* y de total desventaja en cuanto a las atribuciones y competencias que él se les respetaron a los estados.



## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA OTORGARLE LA AUTONOMÍA AL DISTRITO FEDERAL**

Diputada Silvia Oliva Fragoso

### **Exposición de Motivos**

La Ciudad de México, a partir del artículo 4º. de los Tratados de Córdoba, se erige, por primera vez en la capital y asiento de los poderes que gobiernan nuestro país, más adelante, se convierte en Distrito Federal, con el "Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero y la Constitución Federal del 4 de octubre ambos de 1824. Desde entonces se ha dado una discusión que ha llegado hasta nuestros días, sobre la forma del gobierno y la organización política y administrativa del Distrito Federal, cuya reforma política ha sido una asignatura pendiente que no ha sido debidamente atendida por el Congreso de la Unión en casi una década.

En aquellos documentos históricos se planteó el problema jurídico y político, de la coexistencia y el posible enfrentamiento de dos soberanías en un mismo territorio, ya que , al conformarse la República Federal, quedó establecido que el Distrito Federal sería el asiento territorial para la residencia y funcionamiento de los Poderes de la Unión, para resolver ese dilema se pensó que automáticamente debía aquél ceder su soberanía, no sólo como lo hicieron en su momento todos los estados fundadores de la República, como lo hizo el Estado de México, al cuál territorialmente pertenecía la Ciudad de México, sino de manera más profunda, al quedar en una situación *sui generis* y de total desventaja en cuanto a las atribuciones y competencias que sí se les respetaron a los estados.

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

La pugna surgió del enfrentamiento entre un gobierno que administrara el espacio territorial y resolviera los problemas que enfrentaba su población, y la necesaria garantía para que los poderes federales no se vieran obstaculizados en su funcionamiento por el ejercicio del gobierno local.

La discusión del Constituyente de 1824, resolvió el problema de la división territorial de los Estados, cuidando de no afectar su integridad territorial, sin embargo, no se ocupó de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, dejándolos en una evidente situación de desventaja respecto de los ciudadanos del resto de la república.

Los Congresos constituyentes posteriores, no concluyeron ninguna solución para el Distrito Federal, cada constituyente lo vio con distinta perspectiva, el de 1857 se ocupó de la creación del Estado del Valle de México; el de 1916-1917 puso en entredicho la institución municipal para el Distrito Federal, que se terminó en 1928 cuando, sin embargo, se volvió a reformar la Constitución y se eliminó la elección de autoridades locales, dados los conflictos surgidos entre los municipios, suprimiéndose los ayuntamientos y encargándose su administración al Poder Ejecutivo Federal, se creó un Departamento Administrativo que desapareció el 5 de diciembre de 1997.

Aunque hay que reconocer que a los ciudadanos que en él residen no se les privó del todo de la posibilidad de elegir a representantes propios, con diputaciones y senadores al Congreso de la Unión (1826 y 1847). Sin embargo, hoy en día, los avances actuales no permiten una clara definición de su naturaleza jurídica, y persiste la mentalidad centralista, esto es, que los Poderes Federales y, en particular, el Poder Ejecutivo, gozan a partir de la Constitución, de un gran número de facultades y un gran margen de manobra en los asuntos del Distrito Federal.

En el constituyente de 1916-1917 precisamente se incorporó, en el artículo 43 de la Constitución, al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se mantuvo la prescripción de que las funciones ejecutiva y legislativa del Distrito Federal correspondieran a los poderes federales, así como en el artículo 44 se le reconoce como sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

En 1928, se vivió el último aliento de la precaria libertad política de que gozaban los capitalinos con la desaparición de los ayuntamientos en la ciudad y el sometimiento administrativo y político al titular del Poder Ejecutivo Federal, y la creación para tal efecto del Departamento del Distrito Federal, como una dependencia más de la administración pública federal centralizada. Durante los años que siguieron, este órgano crece en tamaño y en presupuesto, se convierte en una preciosa posición dentro del gabinete presidencial, más no representaría para los capitalinos escasos beneficios.

En 1996, dentro de la reforma electoral aprobada por el Congreso, un apartado de gran relevancia para la vida institucional y democrática de nuestra ciudad, fue la inclusión como parte de la reivindicación de los derechos plenos de los ciudadanos que la habitamos, de la elección de las autoridades locales, en particular de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal para las elecciones federales intermedias de 1997.

Esta reforma se reforzó con una posterior modificación al diseño constitucional y legal de las instituciones de gobierno del Distrito Federal, en octubre de 1999, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitió la elección de jefes delegacionales en julio del 2000.

Sin embargo, en cuanto a las facultades y ámbitos de competencia de las delegaciones se mantuvo la misma visión administrativa al considerarlos como órganos desconcentrados.

A pesar de que contamos con representantes al Congreso de la Unión y participamos en la formación de la voluntad federal, que desde 1986 cuenta con una Asamblea de Representantes o Legislativa, ésta se encuentra impedida de participar del constituyente, no se le reconoce realmente su voz en el Congreso, lo cual es contrario a los principios del sistema federal.

Las reformas de 1993 y 1996 otorgaron, sin embargo, una autonomía considerable al Distrito Federal en materia legislativa, atribuyendo de manera expresa la mayoría de las materias locales a la Asamblea, y conservando el Congreso las no asignadas a ésta.

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

A pesar de ello, el texto vigente de nuestra Constitución Política, en su artículo 122, permanece intacto ya que no reconoce el carácter de poderes a los órganos de gobierno del Distrito Federal, conceptualizándolos meramente como órganos políticos-administrativos, junto con el legislativo y el judicial de carácter local, y de que su gobierno está a cargo de los Poderes federales.

A partir de este dispositivo constitucional, el Congreso de la Unión expide el estatuto de gobierno del Distrito Federal, aprueba el monto del endeudamiento público y dicta disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.

El Presidente de la República puede iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al DF, propone al Senado quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno, tiene el mando de la fuerza pública y aprueba el nombramiento de su titular (Art. 34 Estatuto de Gobierno) y es quien presenta anualmente la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el Presupuesto de Egresos del DF. (apartado B Fracción III ART. 122).

La dinámica política de los últimos 10 años, las alternancias en el poder ejecutivo federal y locales, los gobiernos divididos, la búsqueda de verdaderos equilibrios federalistas y las exigencias de los ciudadanos de esta ciudad, hacen que este arreglo institucional hoy, ya no sea el adecuado para enfrentar los problemas y dinámicas del desarrollo político, social, urbano y económico no solamente del Distrito Federal, sino también de la zona conurbada que se comparte con los Estados de México y Morelos.

Si bien es cierto, que las sucesivas reformas a la organización política del Distrito Federal han significado enormes avances en su democratización, también lo es, que hoy se plantean nuevos retos y necesidades entre las que destacan, mayores competencias para la administración pública local y el reclamo de los ciudadanos del Distrito Federal de que se reconozca una mayor autonomía para su gobierno interior, una legítima aspiración que de ninguna manera se contrapone al espíritu del artículo 44 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que le da la característica de ser la Capital Federal y sede de los Poderes de la Unión.

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

Durante el año 2001, integrantes de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y el Gobierno Capitalino, dieron inicio a una amplia consulta y un proceso de negociación intenso que involucró a distintos actores políticos, que tuvieron como objetivo reformar el régimen actual del Distrito Federal para otorgarle mayor autonomía en su régimen interior.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la sesión celebrada el día 9 de noviembre del 2001, por el Pleno de la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por mayoría absoluta, aprobó el dictamen de una iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico y político del Distrito Federal.

Después se presentó el proyecto a la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, mismo que fue aprobado casi por unanimidad, sin embargo, la responsabilidad histórica recae sobre los senadores del PRI, que descarrilaron el proceso de aprobación de tan ambiciosa reforma política para el DF, con lo que se perdió una oportunidad.

Por ello, es que estamos proponiendo una nueva visión de la reforma política del Distrito Federal, dando el paso definitivo para reconocer su autonomía y deje de ser como lo fue hasta 1997, un apéndice de la administración pública federal o como lo es hoy, el invalido de la Federación.

En ese tenor proponemos en primer término, el cambio de la denominación oficial del Distrito Federal que por si misma representa el status de subordinación en el que se encuentra, que ya no corresponde a los tiempos actuales de nuestro incipiente sistema democrático y al cambio institucional, para reconocer a la Ciudad de México como la Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de ello es que una parte de la presente iniciativa propone cambiar en la nomenclatura de nuestra Constitución su denominación, en los artículos 3, 18, 21, 26, 27, 31, 56, 101, 103 104, 105, 106, 117, 119,123,131 y 134.

Por otro lado dentro de esta nueva arquitectura constitucional en el artículo 43 proponemos que se reconozca dentro del capitulo territorial de nuestra Constitución como parte integrante de la Federación a la Ciudad de México

y en relación directa con ello, que el artículo 44 se reordene para que de sustento a la base territorial de la Ciudad de México para que solamente establezca que este se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Una reforma importante se debe hacer a las facultades del Congreso del artículo 73, para suprimir su injerencia indebida en lo que se refiere a la aprobación anual de los montos del endeudamiento público del Distrito Federal y las entidades de su sector público, así como también la obligación de su Jefe de Gobierno de informar sobre su ejercicio, con ello se permite que los poderes públicos de la Ciudad de México propongan y aprueben dichos montos, en ejercicio pleno de su autonomía. En las fracciones subsiguientes se hace también el cambio de denominación correspondiente.

La eliminación de dicha autorización permitirá darle las facultades al Congreso de la Ciudad de México para que establezca las disposiciones en materia de deuda con el mismo status que prevalece en las entidades federativas. Esta eliminación posibilitará que el gobierno autónomo de la Ciudad de México pueda realizar actividades financieras en los mercados de deuda para la emisión de bonos de financiamiento para el desarrollo de obra pública lo que agilizará las operaciones de fomento en la Ciudad de México.

Para construir su autonomía es necesario suprimir la facultad exclusiva del Senado de la República que contiene el artículo 76 en su fracción IX, que le permite nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal.

Así como también en el artículo 89 de entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República que conceda los indultos, conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos de competencia del fuero común del Distrito Federal.

En particular en el artículo 105 fracción II inciso e sobre los sujetos legitimados para presentar las acciones de inconstitucionalidad, el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal planteamos que se derogue por considerar que se encuentra ya contempla-

da tal hipótesis en el inciso anterior, que se refiere a los órganos legislativos estatales.

En el título cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, en concreto de los artículos 108, 110 y 111 suprimimos la mención de los servidores públicos del Distrito Federal para permitir que el régimen de responsabilidades de estos pase a formar parte del orden jurídico normativo local.

En concordancia con lo anterior proponemos que la denominación del título quinto de la Constitución cambie para quedar como sigue: De los Estados, la Ciudad de México y Municipios de la Federación, con el propósito de que se reconozca tanto a la Ciudad de México como a los municipios como partes integrantes de la Federación.

Una parte fundamental de la presente iniciativa es la introducción del régimen municipal para el gobierno de sus demarcaciones territoriales, por ello incluimos en el decreto la propuesta de reformar el artículo 115 para establezca explícitamente que adoptará para su organización política y administrativa al Municipio Libre conforme a las siguientes nuevas bases: primero, que habrá tantas municipalidades como la extensión territorial y el número de habitantes, les permitan subsistir con sus propios recursos así como contribuir a sus gastos, segundo, que en sus demarcaciones territoriales participarán cabildos de elección popular y tercero, que en el gobierno de la Ciudad de México participará un Cabildo conformado por los presidentes municipales de las demarcaciones territoriales.

En el artículo 117, entre los sujetos obligados a acatar las contravenciones que existen para los Estados, creemos necesario incluir también a la Ciudad de México, para ser congruente con el marco jurídico al que se están sujetos, no solamente en lo que toca a las facultades y atribuciones sino también, en lo que se refiere a las prohibiciones expresas que marca la Constitución.

Sobre el artículo 122 existe un gran debate sobre su actualidad, ya que en los hechos hay dos vías legislativas para darle sustento constitucional a la autonomía de la Ciudad de México, la primera sería la derogación del artículo en sus términos actuales para trasladar su contenido a otros dispositivos constitucionales y legales o bien la otra, conservando el artículo, pero con

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

una redacción mínima para darle vida a la autonomía de la Ciudad de México, preservando los elementos de singularidad esenciales para la convivencia entre los poderes locales y federales, precisando las facultades de la Federación frente a la capital de la república, incluyendo la parte inicial del artículo 44 para que diga que alberga en su territorio a los Poderes de la Unión, ya no como sede de los poderes Federales, que es una muestra más del régimen de subordinación al que está sujeta. En ese sentido hacemos explícita la que debiera ser su denominación oficial "Ciudad de México Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

Como cualquier entidad federativa, contará entre sus autoridades locales de un Congreso propio, del Jefe de Gobierno, el Cabildo de la Ciudad de México, así como el Tribunal Superior de Justicia, el cual, conjuntamente con el Consejo de la Judicatura, ejercerán la función del Poder Judicial del fuero común.

Desde la Constitución Federal consideramos de vital importancia para elevar a este rango, el derecho que tienen los que en ella vivimos para darnos nuestra propia constitución que organice los poderes públicos y la convivencia social, entendiendo el ejercicio de dicha atribución dentro del esquema de las facultades no reservadas a la Federación y del ejercicio de aquellas materias en las cuales se establezca la concurrencia con el Gobierno Federal, los estados y municipios.

Con el fin de garantizar el pleno ejercicio de las competencias de los poderes federales que alberga en su territorio, al ser la "Ciudad de México Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos", proponemos que sus autoridades locales suscriban un estatuto de capitalidad con las autoridades federales como la fórmula más idónea para lograr la plena convivencia entre los poderes locales y federales.

Y por último en este artículo 122, para llevar a cabo una eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y la Ciudad de México en la planeación y ejecución de acciones conjuntas en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, plantemos la obligación para sus respectivos



gobiernos de asociarse para establecer la planeación del desarrollo metropolitano y la prestación de servicios.

Por otra parte en el artículo 127 por considerar que la mención de todo servidor público de la Ciudad de México y su régimen de remuneraciones debe ser materia de su propia constitución plantemos suprimir en el esta materia.

Y finalmente en el artículo 135 de la presente Constitución, incluimos como parte del poder revisor de la constitución, del constituyente permanente, en congruencia con la propuesta de la autonomía, a la legislatura de la Ciudad de México para que forme parte de él, no solamente, como es hasta ahora, con una facultad de iniciativa disminuida, sino que aprueben sus representantes todas aquéllas reformas y adiciones que proponga a la nación el Congreso de la Unión.

En el régimen de transitoriedad proponemos el mecanismo para la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, electa en el año 2009, tenga el carácter de Asamblea Constituyente a efecto de redactar un proyecto de Constitución para la Ciudad de México., que será aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, así como el mandato para que convoque a consultas con carácter vinculatorio, y a referéndum ratificatorio, con espacios deliberativos reales para la ciudadanía.

Por las anteriores consideraciones proponemos el siguiente:

### **Proyecto de Decreto**

**Único.- Se reforman** el párrafo primero y la fracción III del artículo 3; los párrafos cuarto y séptimo del artículo 18; los párrafos sexto y séptimo del artículo 21; el segundo párrafo del apartado B del artículo 26; la fracción VI del artículo 27; la fracción IV del artículo 31; la fracción I del artículo 41; el artículo 43; el artículo 44; el artículo 56; las fracciones VIII, XXIII , XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N del artículo 73; la fracción XIV del artículo 89, el artículo 101, las fracciones II , III del artículo 103; la fracción I del artículo 104; los incisos a, e, f, k, de la fracción I y los incisos c, d, y g de la fracción II todos del artículo 105; el artículo 106; el inciso a de la fracción VIII del artículo

lo 107; el artículo 108; el artículo 110; el artículo 111; la denominación del título quinto; el primer párrafo del 115, los párrafos primero y segundo del artículo 117; el artículo 119; el artículo 122; el apartado B en su fracción IV párrafo segundo y la fracción XIII párrafo tercero del artículo 123; el artículo 127, el artículo 131, los párrafos primero y quinto del artículo 134; y el artículo 135 **se derogan** la fracción IX del artículo 76; el inciso e de la fracción II del artículo 105; y **se adicionan** dos párrafos a la fracción del artículo 115 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado — federación, estados, **la Ciudad de México** y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de **la Ciudad de México** así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

Artículo 18.-...

...

...

La Federación, los Estados y **la Ciudad de México** establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan

realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

...  
...

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados y **el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México** podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

...

Artículo 21.-...

...  
...  
...  
...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados, **la Ciudad de México** y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, los Estados, **la Ciudad de México** y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

Artículo 26.- ...

A. ...

B. ...

Para la Federación, **los estados, la Ciudad de México y los Municipios**, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

Artículo 27.- ...

I a V.-...

VI.- Los estados y **la Ciudad de México**, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

Artículo 31.- ...

I a III.- ...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, **la Ciudad de México** y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 41.- ...

...

I.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y **de la Ciudad de México**.

Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalis-

co, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y **la Ciudad de México**.

Artículo 44.- **La Ciudad de México** se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en **la Ciudad de México**, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

....

....

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I. a VII. ...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda.

IX. a XXII.-...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, **la Ciudad de México** y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

...

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, **la Ciudad de México** y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, **la Ciudad de México** y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, **Ciudad de México** y Municipios, así como la participación de los sectores social y privado.

...

...

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados, **la Ciudad de México** y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

...

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

I. a VIII.-...

IX.- **Derogada**

X. a XII.-...

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. a XIII.-...

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales

XV. a XX.-...

Artículo 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, **de la Ciudad de México** de los Estados, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. ...

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de **la Ciudad de México** y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o de **la Ciudad de México** que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacio-

nales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y de **la Ciudad de México**. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o **la Ciudad de México**;

b) ...

c) ...

d) ...

e) Un Estado y **la Ciudad de México**;

f) **La Ciudad de México** y un municipio;

g) ...

h) ...

i) ...

j) ...

k) Dos órganos de gobierno de **la Ciudad de México**, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

...



...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) ...

b) ...

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y **de la Ciudad de México**, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales y **de la Ciudad de México**, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) **Derogada**

f) ...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y **de la Ciudad de México**, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.

Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o de **la Ciudad de México**, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los de **la Ciudad de México**.

Artículo 107.- ...

I a VII.- ...

VIII.-...

- a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por **el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México**, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores ge-

nerales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...  
...  
...  
...  
...

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculgado.

### **Título Quinto**

#### **De los Estados, la Ciudad de México y Municipios de la Federación**

Art. 115.- Los Estados y **la Ciudad de México** adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...  
...

**En la Ciudad de México habrá tantas municipalidades como la extensión territorial y el número de habitantes, les permitan subsistir con sus propios recursos así como contribuir a sus gastos. En sus demarcaciones territoriales participarán cabildos de elección popular.**

**En el gobierno de la Ciudad de México participará un Cabildo conformado por los presidentes municipales de las demarcaciones territoriales.**

Artículo 117.- Los Estados y **la Ciudad de México** no pueden, en ningún caso:

I a VIII.- ...

Los Estados, **la Ciudad de México** y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Artículo 119.- ...

Cada Estado y **la Ciudad de México** están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y **la Ciudad de México** podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

...

**Art. 122.- La Ciudad de México alberga en su territorio a los Poderes de la Unión y como tal se denomina "Ciudad de México Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos", tendrá un régimen de gobierno autónomo con un Jefe de Gobierno que estará a cargo del Ejecutivo y la administración pública en la entidad, será elegido directamente cada seis años y contará con un Congreso propio.**

**Son autoridades locales de la Ciudad de México, su Congreso, el Jefe de Gobierno, su Cabildo y el Tribunal Superior de Justicia, el cual, conjuntamente con el Consejo de la Judicatura, ejercerán la función del Poder Judicial del fuero común.**

**El gobierno de la Ciudad de México se organizará conforme a lo que disponga su propia Constitución, ejerciendo las facultades no reservadas a la Federación y en aquellas materias en las cuales se establezca la concurrencia con el Gobierno Federal, los estados y municipios. Sus autoridades locales suscribirán un estatuto de capitalidad con las autoridades federales para garantizar el pleno ejercicio de sus competencias.**

**Con el fin de llevar a cabo una eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y la Ciudad de México en la planeación y ejecución de acciones conjuntas en las zonas metropolitanas, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos deberán asociarse para establecer la planeación del desarrollo metropolitano y la prestación de servicios de manera conjunta con apego a las leyes respectivas.**

**Artículo 123.- ...**

**B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno de la Ciudad de México y sus trabajadores:**

**I a III.-...**

IV. ...

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en la **Ciudad de México** y en las Entidades de la República.

XIII....

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, de la **Ciudad de México**, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

Artículo 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, **en la Ciudad de México**, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

...

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

...

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados, **la Ciudad de México** y los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

...

...

Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados **y la de la Ciudad de México**. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

### Transitorios

**Primero.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.-** La I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, que será electa en el año 2009, tendrá el carácter de Asamblea Constituyente a efecto de redactar un proyecto de Constitución para la Ciudad de México, que será

## INICIATIVA AUTONOMÍA DISTRITO FEDERAL

aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, para lo cuál convocará a un amplio periodo de consulta dentro de los 6 meses siguientes a su instalación, abierto a los partidos políticos, a las organizaciones civiles, y a la ciudadanía en general para someterlo posteriormente a referéndum ratificatorio que organizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

**Tercero.-** La consulta a que convoque la Asamblea Constituyente tendrá carácter vinculatorio en los términos que la misma determine, así mismo tanto esta consulta como el referéndum ratificatorio, deberán propiciar la creación de espacios deliberativos reales para la ciudadanía sobre el proyecto de Constitución.

**Cuarto.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 21 de febrero de 2008



## HACIA LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Senadora María de los Ángeles Moreno

Me tocó ser parte de la Asamblea Legislativa que elaboró la reforma constitucional que haría suya y aprobó la Cámara de Diputados, cuyo propósito era dotar de mayor autonomía al Distrito Federal. No comparto las razones por las que el Senado de la República rechazó la minuta de la colegisladora; supongo que en la argumentación implícitamente privaron razones políticas y que, en todo caso, el criterio federalista no explícito determinó la decisión, que contrastó con el criterio democrático que respaldaron los diputados.

Nuevamente, el tema del marco jurídico para la Ciudad de México atrae la atención legislativa. Desde aquel intento de reforma a la fecha varios foros se han realizado para discutir el tema; se han publicado diversos ensayos sobre el particular y se ha creado un grupo interparlamentario, en el marco de la reforma del Estado, integrado por el Senado de la República, la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>1</sup>. En cierto modo, el tiempo transcurrido ha permitido madurar las ideas, recoger nuevas

---

<sup>1</sup>En abril del 2007, el pleno del Senado aprobó el dictamen que crea el “Grupo de Trabajo Interparlamentario para la Concertación de la Reforma Política del Distrito Federal.” En dicha instancia participan Senadores de la República, Diputados Federales y Diputados a la Asamblea legislativa del DF. de todos los partidos políticos con representación legislativa. Dicho grupo aprobó para su funcionamiento un “Mecanismo de Funcionamiento” y un “Manual de Procedimientos” que entre otras cosas define la integración de cinco “Grupos de Trabajo Temático” cada uno de los cuales tiene a su cargo el examen de un asunto específico a saber: I Rediseño Constitucional del Distrito Federal; II Replanteamiento Constitucional de la Coexistencia de Poderes Federales y Órganos Locales de Gobierno; III Estructura y Marco de Atribuciones Básico del Gobierno Local; IV Bases Electorales y de Participación Ciudadana y Vecinal y; V La Visión y Operación metropolitana. Existe también lo que se denomina una “Mesa Central” que conduce los trabajos relativos y que serán sometido a la “Mesa de Negociación y Acuerdos” en la que se estipula que habrán de participar representantes de los poderes federales, presidentes de los partidos, además de los legisladores que forman parte de la estructura del “Grupo de Trabajo Interparlamentario”.

aportaciones y renovar la propuesta de entonces a la luz de nuevas dinámicas políticas del país.

El que la Ciudad de México sea capital del país le ha implicado ventajas económicas y políticas frente a otras entidades del país, pero igualmente el no ser un estado le hace tener una soberanía acotada y costos históricos de "capitalidad". Lo fundamental entonces es encontrar un equilibrio entre la necesidad de la capital del país de conservar una naturaleza política diferente a la de un estado más de la federación, y el derecho de sus habitantes y de la propia ciudad de tener instituciones modernas, un gobierno fuerte, pero con contrapesos reales y, sobre todo, respuesta a sus demandas y derechos básicos. Ese equilibrio, nunca fácil, se puede alcanzar paulatinamente o en un proyecto más integral. Todo dependerá de la correlación de fuerzas políticas en el momento que se decida concretar lo mucho que se ha discutido sobre el particular, y del acercamiento eficaz de las distintas posiciones que en los diferentes aspectos existen, algunas de fondo, otras de forma.

Habrá que admitir que como resultado de diversas reformas, el DF ya no se configura como un territorio federal típico en tanto sus autoridades son electas. Las diversas reformas<sup>2</sup> han modificado su marco organizativo pero existen aún aspectos pendientes en el diseño constitucional y en la expedición de leyes congruentes con las nuevas realidades del D.F.

De ahí que tengamos que avanzar más para dotar a la ciudad capital de un conjunto coherente de disposiciones jurídicas. Ese avance debe darse en

---

<sup>2</sup> La reforma de 1993 reafirmó el control gubernativo de la Federación sobre el Distrito Federal, pero dio nacimiento a los consejos ciudadanos en cada una de las 16 delegaciones para opinar en los programas de la Administración Pública Local. Al mismo tiempo, se ampliaron ciertas facultades de la Asamblea de Representantes. Bajo esa reforma el Presidente de la República seguía designando al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y conservaba las atribuciones relativas al endeudamiento y a la seguridad pública. La reforma de 1994 adicionó una fracción (VII) al artículo 122 relativo al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a semejanza del establecido en el Poder Judicial Federal. En realidad, en todas las entidades federativas ocurrieron cambios similares. En 1996 se vuelve a cambiar la organización constitucional del Distrito Federal. La Asamblea de representantes pasa a ser Asamblea Legislativa y a partir de entonces al ejecutivo se le denomina Jefe de "Gobierno" que pasa a ser electo y no designado. Esa reforma somete la expedición de la ley fundamental del Distrito Federal, que se denomina "estatuto de gobierno", a un acto legislativo del Congreso de la Unión. En la elección de 1997 se hizo realidad una "redistribución" del Distrito Federal en la que se definieron treinta distritos federales y cuarenta locales. Como lo preveía la reforma, en la elección de julio del 2000 se eligieron directamente los delegados aunque no dejaron ese carácter ya que continuaron dependiendo de la Administración Pública del Distrito Federal con funciones acotadas y supeditadas a no pocos controles.

dos sentidos: desde la perspectiva del federalismo y desde la perspectiva democrática amplia, que significa no sólo el derecho a votar sino sobre todo a una vida digna.

La nueva etapa de reformas debe tomar como punto de partida las propuestas ya negociadas y aprobadas por la Cámara de Diputados en el 2001 y que no pudieron transitar en el Senado de la República. De esas propuestas destacan las siguientes: facultar a la Asamblea Legislativa para que legisle en todas las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, es decir se propone una inversión del régimen de atribuciones; incluir a la Asamblea Legislativa como legislatura local para efectos de presentar iniciativas de ley en materia constitucional y en cualquier otra materia que no sólo atañe al D.F.; participar en el cómputo a que hace referencia el artículo 135 de la Carta Magna, es decir formar parte del constituyente permanente; facultar a la Asamblea Legislativa para que determine los montos anuales de endeudamiento del distrito federal, atribución que hoy corresponde al Congreso de la Unión; en concordancia con la facultad del gobierno local de expedir leyes penales cuya aplicación corresponde al jefe de gobierno, facultar al gobierno de la ciudad para que pueda conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común; el ministerio público quedaría a cargo de un procurador de justicia nombrado por el jefe de gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa; reconocer el carácter de órganos de gobierno para efectos de controversias constitucionales, a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno, y al Tribunal Superior de Justicia; en materia de coordinación fiscal revisar las participaciones del Distrito Federal, incluyendo los fondos de aportaciones federales.

El órgano ejecutivo, además, contaría con un Consejo en el que periódicamente el jefe de gobierno se reuniera con los jefes delegacionales para considerar asuntos relevantes de servicios públicos y buen gobierno, incluyendo usos de suelo y necesidades presupuestales.

En cuanto al órgano judicial, se planteó fortalecerlo, considerando formas distintas de nombrar a sus integrantes y la posibilidad de articular dentro del Tribunal Superior de Justicia, a otros órganos jurisdiccionales especializados.

A partir de esas propuestas, la reflexión sobre la autonomía jurídica y política de la Ciudad de México ha continuado. El debate se ha centrado en la necesidad de un gobierno con mayor autonomía sustentado en un diseño democrático e institucionalmente eficiente y capaz de relacionarse y colaborar armoniosamente con los poderes federales. Para algunos, ello se lograría si la Ciudad de México se transforma en un estado más de la República. En relación a esa idea, reconocidos constitucionalistas consideran que la plena soberanía junto con la sede de los poderes nacionales, es decir estado y capital al mismo tiempo, es "inexplicable para la teoría e impracticable para la realidad".<sup>3</sup>

De alguna manera, el estatus actual es *sui-géneris*, como la Ciudad misma y su desenvolvimiento. Es decir, tiene gobernantes y representantes electos, con gran autonomía y recursos para su operación; pero existen limitaciones constitucionales para asegurar también el funcionamiento adecuado de los Poderes de la Unión en su sede. El tema debe verse no sólo desde la perspectiva jurídica, sino también considerando enfoques complementarios. Uno de ellos es el social: lo primordial es asegurar una buena gobernanza en beneficio de la población, lo cual no se asegura con un cambio de estatus que, por otra parte, no es una demanda popular.

El otro enfoque es el metropolitano, en el cual se inserta una gran ciudad, que surgió y ha evolucionado como entidad integrada, con una división administrativa por delegaciones que conforman un continuo urbano único y singular en el país.

La municipalización no sólo vendría a romper los equilibrios sociales y económicos en la ciudad, sino en todo su entorno e incluso en el país. Además, la estatización implicaría un traslado de la capital de la nación a un espacio difícil de identificar.

Se diría mas bien que, por su tamaño, la administración de la ciudad debería atender a lo metropolitano más que a lo municipal, pues así podrían llevarse a cabo acciones integrales para la vinculación de ciudad es y áreas urbanas que al crecer se han unido sin tener una ordenación y orientación claras que permitan una combinación de recursos más eficiente y un uso de

---

<sup>3</sup> José Elías Romero Apis en "Constitución del Distrito Federal". Coordinador Alejandro Rojas Editorial Porrúa, 2007- página 177 y siguientes

suelo y agua más racionales. Ello, por supuesto, permitiría la atención de necesidades y la creación de actividades humanas con mucho mejor calidad.

Otro aspecto del debate ha apuntado a una fragmentación territorial, es decir a desprender del territorio de la ciudad, una extensión de dos a cuatro kilómetros para asentar en ella a los poderes nacionales, con criterios similares a los que dieron origen a Brasilia, en Brasil. La idea se complementaría con la creación de una coordinación metropolitana. En las condiciones económicas del país, aunque la propuesta fuese impecable constitucionalmente, pareciera demasiado costosa, compleja e innecesaria, además de la altísima probabilidad de que los capitalinos se opusieran.

Por otro lado parece conveniente incluir en la reforma que le otorgue mayor autonomía a la ciudad, una serie de propuestas al interior del gobierno del Distrito Federal para democratizar el ejercicio gubernamental. En tal sentido, sería necesario redefinir la relación del gobierno del D.F., con las delegaciones, así como determinar con mayor claridad la calidad jurídica y las funciones de las mismas. Habría que repensar el tamaño de varias de ellas y considerar las atribuciones y facultades que deberían tener. Las demarcaciones políticas no tienen un piso asegurado de recursos y no poseen una clara delimitación de cuáles son sus facultades autónomas, cuáles estrictamente delegadas y cuáles inexcusablemente subordinadas.

La mayor parte de las decisiones se toman por el gobierno central sin tomar en cuenta a los delegados políticos, y, en ocasiones, éstas asumen medidas desconsiderando al gobierno central, lo cual provoca ineficiencia y descontrol. Mi opinión es que dada la complejidad y las características geográficas y políticas de la ciudad, que ha crecido como ciudad suí-géneris y que combina atributos como capital del país y como conglomerado humano con gobierno electo, no sería conveniente una municipalización. Las delegaciones convertidas en municipios harían más difíciles los programas metropolitanos que hoy son incuestionablemente necesarios, y con la mayor probabilidad, no harían más eficaz la gobernanza.

Ahora bien, para hacer realidad las propuestas de una Ciudad más autónoma se requieren cambios a la Constitución de la República, pero no necesariamente ello obliga a que la Ciudad de México tenga su propia Constitución. Sé que esta afirmación es muy polémica toda vez que destacados juris-

tas consideran que es necesario, que la ciudad cuente con una Constitución. En cuanto a esa idea, considero, que se tienen que valorar, aparte de los aspectos jurídicos, el entorno político y las consecuencias que ello implicaría para el resto de las entidades. Los estados han expresado cierta preocupación por el impulso económico que la Ciudad de México recibe de la federación, atendiendo, por otra parte, a los costos de ser capital de la República. Por otro lado, no podemos soslayar que por el momento el grado de conflictividad que existe entre la autoridad federal y el gobierno capitalino, y entre los actores mismos que operan en la ciudad, haría extremadamente riesgoso dar un paso en ese sentido. Todo lo que pulverice y divida será sin duda motivo de mayores conflictos.

Un estatuto constitucional elaborado por el Congreso con una alta participación de la Asamblea que a su vez tendría mayores atribuciones, podría ser en esta etapa suficiente para avanzar en la autonomía. La ciudad nunca dejará de ser un régimen de excepción que es insalvable porque justamente esa es la naturaleza de la ciudad. En realidad, tal circunstancia no es privativa de la capital mexicana; regímenes de excepción los hay en muchas capitales del mundo. El distrito de Columbia, por ejemplo, en el que se ubica Washington no cuenta con Constitución propia; ni siquiera cuenta con senadores, tiene un solo diputado con voz pero sin voto; el régimen de Londres también es de excepción. Hay pues variantes en el status jurídico de las capitales del mundo que responden a una circunstancia y contexto específico.

En nuestro caso, la dificultad es añeja. Desde 1824 apareció la problemática que deriva de que el Distrito Federal representa una incompatibilidad de poderes en un mismo territorio, cuando el sistema federal implica precisamente una perfecta distribución de competencias. Desde luego que las cosas han cambiado y esa dificultad debe verse desde otra perspectiva.

Es indudable que la cohabitación de poderes, federal y local, no ha estado exenta de problemas, que hasta antes de 1997 se resolvían políticamente con relativa facilidad puesto que no existía un gobierno local electo, sino un jefe del Departamento del DF, que formaba parte de la Administración Pública Federal. Hoy la solución de los problemas tiene que ver con instituciones actualizadas a la nueva situación política y sobre la base de un horizonte cada vez más metropolitano.

Desde luego que el derecho comparado puede ayudar a resolver los disensos y permitir encontrar la mejor fórmula de rediseño constitucional y legal tanto para la Ciudad de México como para su relación con las áreas conurbanas. Pareciera conveniente analizar con detenimiento los modelos constitucionales que operan en París, Caracas, Buenos Aires y Brasilia. La nueva etapa de la reforma política del Distrito Federal, dada la pluralidad que caracteriza hoy a la política mexicana, debe buscar gobernabilidad y autonomía interna para la capital del país, sin demérito del pacto federal y la existencia de contrapesos indispensables que propicien una mayor democratización y acciones más eficaces para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Los cambios que recientemente se hicieron al Estatuto de Gobierno, en correspondencia con las modificaciones al artículo 41 de la Constitución en materia electoral, son un paso de importancia ya que contienen sugerentes ideas en lo que toca a la representación proporcional y a la posibilidad de que existan partidos locales. Pero este proceso de reformas tendrá que ver también con cambios en las disposiciones en materia de democracia directa y de cierta flexibilidad y mayores atribuciones y recursos en la administración de las delegaciones. Desde luego que la atención a lo metropolitano tendrá que ser parte sustantiva de las negociaciones y acuerdos. Y es justamente en este contexto que propongo que la Ciudad de México adopte un modelo de Alcaldía en el que el Alcalde, junto con un número determinado de concejales, quizá uno por delegación, sean electos por voto directo universal, libre y secreto.<sup>4</sup> Tal fórmula que podría pensarse, con modificaciones, para las delegaciones, algunas de las cuales, por su tamaño, probablemente tendrían que subdividirse, supondría, en la pluralidad, un esquema de contrapesos por demás novedoso. Desde luego que en la Ley Orgánica de la Alcaldía se tendrían que definir las funciones correspondientes tanto del alcalde como de los concejales para propiciar la funcionalidad operativa de la gran Ciudad de México. Algún tipo de colegiación en las demarcaciones, que bien podría plantearse a través de un esquema imaginativo de participación ciudadana, o de los partidos, podría simplemente implicar una reforma al Estatuto de Gobierno de alto contenido democrático.

Finalmente, y no por ello menos importante, parece conveniente legislar en torno al Centro Histórico para que no dependa estrictamente de una autoridad local sino que sea manejado con cierta autonomía por una autoridad

<sup>4</sup> Ver mi artículo "Un Alcalde para la ciudad de México" en la revista Examen. Septiembre de 2008.

## HACIA LA AUTONOMÍA

específica dedicada a promover su mantenimiento, recuperación y revitalización, propiciando la mejor coordinación entre las acciones del gobierno de la Ciudad y las que corresponden a las autoridades y organismos federales.

La gran Ciudad de México, capital de la República sede de los poderes de la Unión y recinto del conglomerado humano más importante del país, merece nuestra mejor atención para lograr mejores instituciones, gobernanza y gobernabilidad, en beneficio de todos los mexicanos, y de un federalismo fortalecido.



## **LA RUTA POLÍTICA HACIA LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Diputado Víctor Hugo Círigo Vázquez  
IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal

### **Introducción**

El Distrito Federal ha tenido una historia tensada por diversos grados de autonomía política. Desde su fundación en 1824 como "residencia de los supremos poderes de la federación", su naturaleza jurídica ha recaído en una toma de decisiones públicas que privilegian el ámbito nacional sobre las estructuras locales, incluso hasta el agravio.

El ascendente de los poderes federales no sólo deviene de la propia concepción que se tiene sobre la fundamentación dogmática sino sobre la utilidad política. Por ello, como podrá verse en tres coyunturas distintas del pasado, la ruta del Distrito Federal hacia su autonomía en el futuro depende más de una correlación política de fuerzas que de una profunda discusión técnica. Ese es el gran reto: para una mayor democratización de las instituciones en el Distrito Federal se requiere de voluntad política.

### **Primera coyuntura: La creación del Distrito Federal en 1824**

Al término de la guerra de Independencia en 1821, se reconocía la importancia de la Ciudad de México como capital del país, a pesar de ser capital de la Provincia de México.

La Constitución de 1824 promulgada el 8 de octubre marcó el inicio de un gobierno republicano, representativo, popular y federal es decir, un supremo

poder dividido, un sistema legislativo bicameral y una federación formada de Estados y territorios.<sup>1</sup>

De acuerdo al artículo 50 fracción XXVIII, se reconocía como facultad exclusiva del **Congreso general** lo siguiente: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado" (Artículos 74-112).<sup>2</sup>

La naturaleza jurídica del Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación se originó en las discusiones del **Congreso constituyente** de 1824. El 31 de mayo del mismo año una Comisión especial propuso, en primer término, a la Ciudad de Querétaro como sede de los supremos poderes, dadas sus características geográficas (próximo al centro geográfico del país o no muy distante a él), económicas (comercio, industria, etc.) pero, sobre todo por la oferta del propio estado de Querétaro como capital y distrito federal.<sup>3</sup> Además se sugirieron las opciones de Celaya, Villa Hidalgo (Dolores) y Salamanca.

El debate se inició el 22 y 23 de julio de ese año y, dadas las intervenciones mayoritarias de los diputados a favor de la Ciudad de México, dicha Comisión retiró su dictamen con la propuesta de Querétaro.<sup>4</sup> En sesión de 30 de octubre, la votación nominal a favor de la Ciudad de México se impuso por 47 votos a favor y 32 en contra.

Violando la disposición constitucional del artículo 50, fracción XXVIII, el 20 de noviembre de 1824 el **Congreso constituyente** decretó lo siguiente:

<sup>1</sup> A lo largo de su historia, al D.F. se le ha reconocido una doble naturaleza: sede de los poderes federales y entidad federativa. En la Constitución del 24, si bien se estipula su existencia como sede de los poderes de la Federación, todavía no se considera dentro del territorio como una entidad federativa, pues sólo reconoce la naturaleza jurídica de los estados.

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-1917*. México, Editorial Porrúa, 1957, p. 175.

<sup>3</sup> Véase la interesante obra, por sus referencias documentales, de McGowan, Gerald L. *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*. México, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense, 1991, p.22.

<sup>4</sup> No pocas fueron las referencias económicas a los costos de dicho traslado. El ministro de Hacienda de ese entonces presentó un presupuesto al Congreso Constituyente de 700,000 pesos por el traslado de los poderes y dadas las precarias condiciones de las arcas nacionales muchos diputados terminaron por convencerse. Véase la referencia en McGowan, op. cit., p. 25-26. Además, como bien se ha observado, Querétaro no era el centro geográfico del país y estaba a sólo 200 kilómetros de la ciudad de México, en Garza, Gustavo. *El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970)*. México, Colegio de México, 1985, p. 79-81.

1) El lugar que debía servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación sería la Ciudad de México, con una extensión que debía comprender la Plaza Mayor de la ciudad y su radio de 2 leguas (aproximadamente 220 kilómetros cuadrados).

2) El gobierno político y económico del Distrito Federal quedó exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General y, en lugar de Jefe Político, debía nombrarse un Gobernador en calidad de interino.

3) El Congreso del Estado de México y su Gobernador podían permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso creyera necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.<sup>5</sup>

En su mayoría, los diputados del Estado de México que participaron en el Congreso Constituyente no validaron esta imposición de los poderes federales y esgrimieron sus argumentos, dos de los cuales tenían mayor peso:

1) El Congreso Constituyente no tenía facultad para crear un Distrito Federal, puesto que ello correspondía al Congreso General.

2) La creación de un Distrito Federal era equiparable, de acuerdo a la fracción 7ª del artículo 50 de la Constitución, a erigir un estado nuevo de los ya existentes, lo que obligaría a la necesaria aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y su rectificación de igual número de las legislaturas estatales.<sup>6</sup>

Ambos argumentos estaban bien fundamentados jurídicamente, sin embargo la impugnación no prosperó. Cuando 5 diputados del Estado de México votaron a favor de la propuesta y 2 se abstuvieron, poco valieron los 14 votos restantes que votaron en contra para impulsar una posición unitaria contra los afanes mayoritarios del Congreso. Lo cierto es que, como consecuencia de ello, la capital del Estado de México, por decreto del 16 de enero de 1827 por parte de la legislatura estatal, fue trasladada a Texcoco y declarada como asiento de los Supremos Poderes del Estado.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Véase el decreto íntegro en Aguirre Vizzuet, Javier. *Distrito Federal: organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 33-34.

<sup>6</sup> McGowan, op. cit., p. 31-32.

<sup>7</sup> Véase a Gaxiola, Francisco Javier. *El Distrito Federal*, México, [s.n.], 1956, p. 11.

El nacimiento del Distrito Federal surgió con una debilidad estructural respecto a los poderes federales: sin territorio bien definido, sin ley orgánica que definiera competencias de autoridades locales y federales, sin hacienda propia, etc.<sup>8</sup> Su evolución de 1824 a 1900 no fue menos accidentada: en promedio hubo 94 jefes políticos, es decir 1.22 por año, o bien, poco más de 6 jefes cada 5 años.<sup>9</sup>

En esta coyuntura poco importó que se vulneraran derechos de los poderes constituidos en el Estado de México y de sus habitantes. Estaba naciendo un diseño institucional federal sin afanes de conciliar pero sí de imponer, pues queda claro que en esta coyuntura la correlación de fuerzas impuso una visión de necesidad nacional a los derechos constitucionales y la soberanía local del Estado de México, en detrimento de un espacio consolidado como centro político, económico, social y cultural desde la época colonial.

### **Segunda coyuntura: La desaparición de los municipios y la creación del Departamento del Distrito Federal.**

La Constitución de febrero de 1917 había dispuesto un régimen municipal para el Distrito Federal que estuvo severamente limitado, pues la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, promulgada en abril de ese año, dispuso atribuciones concentradas en la figura de un Gobernador que dependía directamente del Presidente de la República.

Sin embargo, el mayor problema no estribaba en las limitaciones jurídicas de las autoridades locales pues en mayor o menor medida los ayuntamientos del Distrito Federal tenían serias dificultades de endeudamiento y escaso presupuesto para la inversión en infraestructura y prestación de servicios urbanos, aunado a un diseño donde los presidentes municipales duraban en su encargo un año, con posibilidad de reelegirse sólo si pasaba otro año más.

Sin embargo el Distrito Federal y sus ayuntamientos no dejaron de interesar a las fuerzas políticas nacionales. La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y su brazo político el Partido Laborista Mexicano (PLM) tuvieron un ascendente poderoso sobre la distribución del poder, donde contaron con senadores, gobernadores, secretarios de gobierno, diputados provinciales y

<sup>8</sup> Ibid. p. 10.

<sup>9</sup> Véase DDF. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, México, INEHRM, 1987, p. 68-74.

más de la mitad de los ayuntamientos, incluyendo el de la Ciudad de México, en el periodo comprendido entre 1924 y 1928.<sup>10</sup>

La desaparición de los municipios fueron detonados por una iniciativa que no lo planteó originalmente. El 12 de mayo de 1928 el entonces candidato presidencial por segunda ocasión, el general Álvaro Obregón, envió una iniciativa al Congreso de la Unión donde proponía una reforma al artículo 73 constitucional en su fracción VI, vigente sin reforma alguna desde 1917. En la propuesta el Congreso debía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios Federales sujetándose a las bases siguientes.

- 1) Los Territorios se dividirían en municipalidades, cada una con la extensión territorial y número de habitantes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
- 2) Cada municipalidad de los Territorios debería estar a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
- 3) El Gobierno de los Territorios estaría a cargo de gobernadores, que dependerían directamente del Presidente de la República, quien los nombraría y removería libremente.

Obregón argumentó en la exposición de motivos presentada la inexistencia e imposibilidad histórica de los ayuntamientos, la sujeción del gobierno local a las autoridades federales, la ineficiente acción de los gobiernos municipales respecto a la prestación de servicios y recaudación de sus recursos, los conflictos entre autoridades de la municipalidad de la ciudad de México, considerada capital de la república, con las otras, etc.<sup>6</sup>

La iniciativa en comento fue turnada a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 14 de mayo de 1928. Durante la discusión en comisiones la iniciativa tuvo *modificaciones sustanciales* y fue presentada ante el pleno de la manera siguiente:

---

<sup>10</sup> A pesar de que la representación política nacional de la CROM nunca superó los 40 diputados y los 4 senadores, tenía el poder político suficiente para controvertir y desafiar las decisiones personales del General Obregón poniendo en riesgo su proyecto centralizador del poder político nacional. Véase a Meyer, Jean, Enrique Krauze y Cayetano Reyes. "Estado y sociedad con Calles" en *Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928*, Vol. 11, México, Colegio de México, 1981, p. 82-111.

- 1) El Gobierno del Distrito Federal debía estar *a cargo del Presidente de la República*, quien lo ejercería a través del órgano u órganos que determine la ley respectiva.
- 2) El Gobierno de los Territorios estaría a cargo de gobernadores que *dependerían directamente del Presidente de la República*, quien los nombrará y removerá libremente.
- 3) Los gobernadores de los Territorios acordarían *con el Presidente de la República* por el conducto que determinase la ley.<sup>11</sup>

La discusión se inició dos días después y, como era de esperarse, fue muy intensa. Al interior de la Cámara de Diputados, claramente diferenciables, se encontraban dos bloques: los laboristas o cromistas y los obregonistas. Como líder de los laboristas, el diputado Vicente Lombardo Toledano argumentó como recurso explicativo el problema político de coexistencia de poderes federales y autoridades locales, pero sobre todo, el problema técnico que significaba la organización urbana de los municipios, de ningún modo insalvable.<sup>12</sup> Además prevenía de la disociación cívica en la población al no poder elegir a sus autoridades locales. Por parte del bloque obregonista se alzaron las voces de los diputados Ricardo Topete, Cerisola, Francisco Ramírez Alfonso, Aurelio Manrique, entre otros, todos ellos argumentando con diversos matices la inexistencia histórica y el fracaso del régimen municipal para el D.F.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 3. No puede suponerse fácilmente que la reforma propuesta por las comisiones haya sido promovida unilateralmente por Obregón, puesto que el Congreso de la Unión en general no estaba en esos años cercanamente subordinado al Ejecutivo o a jefe militar alguno. La supuesta omnipotencia del Ejecutivo Federal, durante 1926 y 1927 tuvo que gobernar a "decretazos". Véase a Meyer, Jean, op. cit., p. 114. Cfr. con Weldon, Jeffery A. "El Presidente como legislador, 1917-1934" en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. Serie I: El poder Legislativo en las décadas revolucionarias, México, I.I.J.-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 117-145. Empero, tampoco puede negarse cierto apoyo a Obregón. Ricardo Topete, uno de los diputados miembros de dichas comisiones, durante los debates de la reforma constitucional tuvo un claro comportamiento favorable para el bloque obregonista. El sarcasmo y el más aplaudido cinismo fueron los recursos con mayor frecuencia utilizados durante sus intervenciones.

<sup>12</sup> Para Miranda Pacheco, "ciertamente los problemas municipales del D.F. eran de orden técnico-administrativo pero lo eran también de orden jurídico, económico y político. Lo primero porque no existía una eficaz coordinación técnico-administrativa de las acciones gubernamentales y municipales, debido in tanto a la falta de inventiva de los legisladores para emitir ordenamientos que regularan y definieran claramente sus respectivas funciones y obligaciones; económico porque los municipios no poseían los recursos suficientes para atender los gastos en su administración, recursos que el Congreso estaba obligado por la Constitución a proporcionarles y que nunca les dio suficientemente y porque la Federación había ido absorbiendo cada vez más los recursos y funciones de las municipalidades; (y) político, porque las funciones administrativas se veían invadidas por los intereses en turno, no sólo de partidos sino también de gobierno." Miranda Pacheco, Sergio. *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, México, Unidad Obrera y Socialista-Frente del Pueblo, 1998, p. 159.

Dado el alcance político de la CROM en los asuntos locales y nacionales, para Obregón y sus seguidores era muy importante recuperar la hegemonía en el Distrito Federal. Luis N. Morones, líder cromista y principal colaborador de Calles, al saberse marginado de la disputa presidencial con la candidatura de Obregón espetó, denunció, calumnió, acusó, etc. la ilegalidad e ilegitimidad de este último. La controversia política superaba toda especulación localista. Para Diane Davis el poder político de los laboristas había llegado a tal complejidad e intensidad que durante esa época "se voltearon los papeles en términos de las articulaciones existentes entre la política local y la nacional, de modo que la dinámica política nacional se subordinaba ahora a la local, al revés de lo que ocurría antes. Es decir, las organizaciones laborales que en su inicio se construyeron por miembros de la ciudad de México y con un interés primordial en la prosperidad local, hacia 1928 habían cobrado suficiente fuerza política para desafiar a los líderes revolucionarios nacionales y controlar las instituciones políticas locales, en función de sus propios propósitos políticos..."<sup>13</sup>

Al final, la iniciativa de Obregón reformada por la comisión, fue aprobada por la mayoría obregonista: el gobierno del DF pasó completamente a manos de los poderes federales. La importancia significativa de la supresión de los municipios y la correspondencia ejecutiva local en manos del Presidente estaban intrínsecamente ligadas con la disputa del poder nacional. Con un Presidente Calles sospechosamente dudoso para tomar partido, dos grupos surgidos de la revolución peleaban abiertamente por el control hegemónico del DF y del país.

Con esta imposición los derechos políticos en el DF se limitaron al ámbito federal y paradójicamente, serían los ciudadanos de todo el país quienes finalmente tendrían la capacidad de elegir a sus autoridades locales. Frente a los diputados y senadores electos por todo el país, que mucho podían desconocer de los problemas en la entidad, los representantes legislativos del DF eran una minoría poco significativa. Y no solo eso, como se ha señalado, con la supresión de los municipios desapareció el último reducto de representación legítima que permitía cierta identidad política entre gobernantes y go-

<sup>13</sup> Davis, Diane. *El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el Siglo XX*, México, F.C.E., 1999, p. 49.

bernados.<sup>14</sup> Eso, por lo menos hasta 1988 cuando se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

### **Tercera coyuntura: La reforma Constitucional "bloqueada"**

En el 2001 se abrió la posibilidad de discutir nuevamente las bases constitucionales del Distrito Federal. Legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, así como representantes del Gobierno del Distrito Federal, se reunieron a partir de marzo de ese año para encaminarse a una nueva reforma al estatus jurídico político del Distrito Federal.

En la agenda integral de discusión se acordaron ocho puntos básicos: 1) Naturaleza y organización jurídico política del Distrito Federal; 2) relación entre poderes de la federación y órganos locales de gobierno; 3) fortalecimiento de los órganos de gobierno del Distrito Federal; 4) la relación y la definición de competencias entre el gobierno federal y las delegaciones; 5) el sistema electoral; 6) la responsabilidad y el sistema de rendición de cuentas; 7) la participación ciudadana, y; 8) la cuestión metropolitana.<sup>15</sup>

Reforzados por la opinión de especialistas y expertos que participaron en torno a estos puntos básicos, los integrantes de la II Legislatura en la ALDF aprobaron por unanimidad un 9 de noviembre de 2001 el dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, fracción VIII; 76 fracciones V y IX; 89 fracción XIV; 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dos días después fue presentada dicha iniciativa ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

---

<sup>14</sup> Véase a Loaeza, Soledad. "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX" en *Historia Mexicana*, volumen XLV, México, Colegio de México, jul.-sep. 1995, p. 102. No sólo los diputados o senadores podían desconocer la dinámica de los problemas locales propios del D.F. Dentro de los Presidentes constitucionales posteriores a esta reforma, fue hasta 1970, con Luis Echeverría Álvarez, que el D.F. pudo contar con un Presidente natural de la entidad. En tanto, la situación de los regentes fue peor: el primero que nació en el D.F. fue Manuel Camacho Solís, regente de la ciudad durante casi todo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). *Todos* los presidentes y regentes anteriores habían nacido en otra entidad. Puede argumentarse que la mayor parte de los presidentes y regentes estudiaron o hicieron carrera política mayormente en el D.F. por lo que no desconocían la naturaleza de sus problemas, pero frente a la identidad colectiva, esto es poco representativo.

<sup>15</sup> Minutti Zanatta, Rubén. "La reforma política y jurídica del Distrito Federal", *Revista Jurídica*, III-UNAM, Volumen 32, México, 2002, 301-314 pp.



En su idea original, los diputados locales esperaban que, luego de la aprobación a las reformas constitucionales, se pudieran hacer las adecuaciones estatutarias y a las leyes secundarias para ahondar las transformaciones democráticas. Sin modificación alguna, el 11 de diciembre de 2001 los integrantes de las Comisiones Unidas del Distrito Federal y Puntos Constitucionales aprobaron el dictamen. Dos días después el Pleno, con 358 votos a favor y 7 abstenciones, aprobó la iniciativa sin modificación alguna. Todo el proceso a sólo poco más de un mes desde que se aprobó por la ALDF.<sup>16</sup>

El 14 de diciembre de ese año la minuta del dictamen aprobada por la Cámara de Diputados llegó a la Cámara de Senadores. Por la discusión del presupuesto del año 2002 el proceso legislativo se pospuso para el siguiente periodo ordinario, el cual la ley preveía que se llevara a cabo entre el 15 de marzo y el 30 de abril de 2002. Esta limitación temporal resultaba estratégica en opinión de los actores políticos, pues si la discusión se prolongaba demasiado podía contaminarse con el proceso electoral de 2003, donde habría renovación de diputados federales, asambleístas del DF, jefes delegacionales, etc.

Al igual que en la Cámara de Diputados la iniciativa fue turnada para su análisis, discusión y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal. Sin embargo, la Comisión de Distrito Federal presidida por el Senador David Jiménez González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó en lo inmediato sus reservas para la discusión, tan es así que en la segunda quincena de marzo de 2002 recibió una excitativa para que en un plazo de diez días presentara su dictamen. Frente a una solicitud de ampliación de plazo en los primeros días de abril, la mesa directiva del Senado acordó una prórroga.

La correlación de fuerzas había cambiado y la voluntad política de una mayoría parlamentaria había desaparecido. El 1º de octubre de 2002 las Comisiones Unidas señaladas, aunado a una ampliación de turno a la Comisión de Estudios Legislativos, presentaron un dictamen donde no aprobaban la minuta de la Cámara de Diputados, en lo fundamental pues consideraron que la

<sup>16</sup> López Chavarría José Luis. "Del estado que guarda la reforma política del Distrito Federal" en Serna de la Garza, José María. Federalismo y regionalismo Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 103, México, 2002, 275-311 pp.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el H. Congreso de la Unión.

Más allá de la valoración jurídica de las competencias de la Asamblea, llama la atención que en el dictamen se incluyó una valoración eminentemente política. En el resolutivo tercero, las Comisiones determinaron que:

*“TERCERO.- Con la aprobación de esta Minuta quedarían restringidos y limitados los Poderes Federales ante los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Las reformas propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de gobierno legislativo, administrativo y judicial del Distrito Federal, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales, por lo que NO debe ser aprobada.”<sup>17</sup>*

De esta forma, la reforma constitucional arribó al Senado para nunca abandonarlo. Por consideraciones políticas más que técnicas o jurídicas padeció el “sueño de los justos”, en cuya responsabilidad no puede eludirse la mayoría parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, interesado en no fortalecer la incipiente centralidad del Jefe de Gobierno en el escenario político nacional en lo inmediato ni en profundizar los tópicos de la agenda para la Reforma del Estado. A su vez, para el Partido Acción Nacional el contexto era de lo más propicio para canalizar sus propias fobias y exorcizar sus demonios. Más allá de retóricas formalistas, quedaba en franca evidencia que no constituía una prioridad para la agenda de estos partidos políticos.

¿Fue ocioso este último esfuerzo para reforzar la autonomía del Distrito Federal? No lo creo, pues existe una serie de propuestas legislativas que merecen revisarse si el contexto resulta más favorable a los cambios. Cabe resaltar en específico que en 2001, hasta la llegada al Senado, los partidos políticos aceptaron:

1) La supresión de la fracción VIII del artículo 73 constitucional donde se otorga al Congreso de la Unión la facultad para aprobar los montos anuales de endeudamiento y se contempla como atribución de la ALDF dicha aprobación, además de revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo.

---

<sup>17</sup> “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal y de Estudios Legislativos sobre el proyecto de decreto que reforma los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, Año 2002, Número 64, martes 1 de octubre.

2) La reforma al artículo 122 constitucional, apartado D donde se establecía que: "En materia de coordinación fiscal, el Distrito Federal participará en los convenios correspondientes, de acuerdo con la legislación aplicable, así como en los fondos de aportaciones federales". Con esta modificación, el DF podría, por ejemplo, verse beneficiado del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

3) El primer párrafo del artículo 122 constitucional donde se propuso que: "El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal, su gobierno estará a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la participación de los poderes federales, en los términos de este artículo". Conforme a lo anterior, correspondería a la ALDF la aprobación y modificación del Estatuto Constitucional con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Puesto que nunca se consideró la creación de un Estado 32, más que hablar de una "Constitución del Distrito Federal" se optó por la denominación de "Estatuto Constitucional".<sup>18</sup>

4.- Que el régimen residual correspondiera los órganos locales del Distrito Federal, es decir que mientras las facultades no estén concedidas a los poderes federales, se entienden reservadas para estos órganos.

5.- Que correspondería al Congreso de la Unión la aplicación de normas locales de desarrollo urbano respecto de los bienes del dominio público federal. En lo fundamental, esta modificación sólo estaría elevando a rango constitucional lo dispuesto por el artículo 96 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

6.- Que de conformidad con la propuesta de reforma al apartado C, fracción V, del artículo 122 constitucional, "La Asamblea Legislativa tendrá derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. También participará en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la presente Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados". Conforme a lo anterior, la ALDF ya no sólo tendría derecho de iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal: formaría parte del Constituyente Permanente.

<sup>18</sup> Ibiem, p. 286

7.- Que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendría la facultad de presidir el Consejo de delegados políticos, el cual conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas.

8.- La formulación del apartado C, fracción XVI del artículo 122 constitucional establecía que: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador de justicia nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno podrá removerlo libremente".

9.- La competencia del mando de la fuerza pública en manos del Ejecutivo federal se elevaba a rango constitucional. La diferencia sustancial que incorpora la reforma propuesta es para que el nombramiento del servidor público encargado, que corresponderá al Jefe de Gobierno previo acuerdo con el Presidente. En cambio, según el artículo 34 del Estatuto de Gobierno vigente, la designación del titular corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Jefe de Gobierno. Eso sí, los requerimientos de los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores y del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el resguardo y protección de los recintos correspondientes deben ser cumplimentados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

10.- La remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se homologaba en el ámbito de las facultades del Senado con los gobernadores, para lo cual era necesario el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Como una formulación interesante, la iniciativa proponía que, en caso de remoción por acto u omisión grave de las relaciones con los poderes federales o el orden público, sería el Senado quien propusiera una terna al Presidente de la República para elegir al Jefe de Gobierno sustituto (reforma a las fracciones V y IX del artículo 76 constitucional).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> "Texto original de la iniciativa de reforma constitucional aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal" versus "Texto modificado por la Cámara de Diputados", en López Chavarría, op. Cit. 312-336 pp.

### **Comentario final: ¿Cuál es la ruta que debe seguirse?**

Hace meses las Comisiones del Distrito Federal en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, junto con los integrantes de la Comisión de Gobierno, formamos una Comisión donde retomamos una nueva ruta para la reforma política del Distrito Federal, conviniendo en diversos grados de profundidad que es necesario un reforzamiento de las atribuciones de los órganos locales de gobierno. La reunión interparlamentaria entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso del Estado de México en los meses de junio de 2007 también se planteó la necesidad de retomar como un eje central de la agenda dicha reforma política.

Si bien se espera que en los próximos meses los grupos parlamentarios puedan presentar iniciativas sobre el tema, lo cierto es que los ejes de la discusión han sido planteados en numerosas ocasiones sin que hasta hoy haya el suficiente compromiso con el reforzamiento de las instituciones democráticas en el Distrito Federal.

Al igual que cuando se creó el Distrito Federal en 1824 donde se vulneraron los derechos del naciente Estado de México; que cuando se suprimieron los débiles municipios con la creación del Departamento del Distrito Federal en 1928, sin importar las consecuencias sobre una ciudadanía vulnerada en su soberanía; que cuando una mayoría parlamentaria del Senado echó para atrás con tecnicismos una reforma de consenso aprobada en la Asamblea Legislativa y la Cámara de Diputados que ampliaba las competencias de las autoridades locales de gobierno, en todas estas coyunturas si bien se han expuesto razones técnicas para no vulnerar derechos o fortalecer los ámbitos de decisión local, la necesidad de voluntad política se mantiene como una constante.

Lo más grave es que en espera de profundas transformaciones no ha sido posible avanzar en una agenda mínima, en particular en temas como seguridad pública y administración de justicia. Si bien los costos se pagan, cuando los problemas apremian la sociedad necesita respuestas, no excusas. Eso no parece entenderse a cabalidad.

Espero que llegue el día en que los ciudadanos del Distrito Federal y sus autoridades locales tengamos el mismo margen de autonomía que el resto de

las entidades del país. Tal vez haga falta que todos los partidos políticos asuman que sus plataformas sirven para convencer pero también para establecer compromisos en el ejercicio gubernamental. Pero eso no será lo único: los ciudadanos también deben exigirlo en función de una soberanía que les pertenece.

## POR LA DIGNIDAD POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Doctor. José Fernández Santillán

### Antecedentes históricos

Convengamos, de entrada en que la historia política de nuestro país es prolija en materia de vicisitudes de toda índole, con sus respectivos avances y retrocesos. En el marco de la evolución política de la nación es obvio que la ciudad de México ha llevado la peor parte en lo que se refiere a reconocimiento de los derechos políticos de sus ciudadanos. Para no remontarnos hasta los tiempos de la colonia pensemos simplemente en la historia moderna: sea del sistema presidencialista establecido por el llamado régimen de la revolución, sea de la larga y vacilante transición a la democracia que no termina de consolidarse en el Distrito Federal, sus habitantes han ocupado el último vagón respecto de la admisión de que es una entidad federativa y de que sus ciudadanos merecen un trato semejante al que ya reciben los demás estados de la república.

Como se sabe, la Constitución de 1917 retomó el sistema federal establecido por las constituciones de 1824 y de 1957. El federalismo, de conformidad con los pensadores más importantes en esta materia, es la idea de aplicar la democracia en estados con territorios de grandes extensiones. De otra manera, es decir, si no se hubiese acuñado una democracia que cubriese estados de dimensiones dilatadas, el gobierno monárquico hubiese quedado como la única fórmula política para los estados modernos.

Teniendo estas consideraciones como telón de fondo, debemos decir que el sistema político mexicano que prevaleció en el período posrevolucionario fue una combinación contradictoria entre los buenos deseos formales ins-

pirados en el federalismo y la creación y consolidación de un sistema autoritario y centralista. Muy al contrario de lo que planteó el programa de reformas político-sociales de la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes que propuso un verdadero municipalismo y federalismo para que el poder no se concentrara de nuevo, como había ocurrido durante el porfiriato.

Es pertinente recordar la comparación que hizo Friedrich Katz, uno de los grandes historiadores contemporáneos, sobre el origen de las modernas revoluciones sociales; es decir, en tanto que movimientos armados como el francés y el ruso que comenzaron en la capital de esos países, París y Moscú, respectivamente, nuestra revolución no comenzó en la ciudad de México sino en una miríada de puntos esparcidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Se puede afirmar que la nuestra fue una revolución auténticamente federal. No obstante, en virtud del curso que tomaron los acontecimientos el movimiento armado iniciado por don Francisco I. Madero en 1910, ese movimiento terminó por institucionalizarse en torno a la figura presidencial con la consecuente concentración territorial, económica y funcional del poder que eso significa.

Paradojas del destino, la facción triunfante fue la encabezada por Venustiano Carranza que abanderó el "Constitucionalismo". Esta expresión ideológica reivindica la supremacía de la ley por encima del poder; lo que en realidad ocurrió es que el constitucionalismo carrancista dio lugar a la supremacía del poder presidencial por encima de la ley. Para que el presidencialismo triunfara se tenía que centralizar el poder en el vértice de la pirámide.

Las consecuencias negativas de esa centralización revolucionaria se dejaron ver pronto: en 1928 se dispuso que la ciudad perdiera sus municipios y en su lugar se fundó un Departamento administrativo encabezado por el Presidente de la República quien delegaba, en un funcionario nombrado por él mismo, llamado Jefe del Departamento del Distrito Federal, el gobierno de la ciudad; los delegados también eran designados por el Jefe del Ejecutivo. De esta manera y de un solo tajo la dignidad política y jurídica de la ciudad junto con sus ciudadanos quedó mancillada por una maniobra coyuntural en la que para el General Plutarco Elías Calles era importante que cayeran los bastiones obregonistas que todavía quedaban en pie luego de la muerte del Manco de Celaya.



A esta restricción en las facultades del gobierno de la ciudad y de los derechos ciudadanos de sus habitantes se sumó el crecimiento anárquico de su población en vista de que esta urbe se convirtió en el centro de atracción política, industrial, financiera, comercial, educativa, cultural y religiosa del país. Si se quería tener éxito en la política, los negocios y la cultura había que venir a instalarse en el Valle de México. Si la estructura del poder era piramidal y en el vértice estaba el presidente, su gabinete y el partido oficial, y ya que esos poderes se asentaban en el Distrito Federal, pues, por lógica consecuencia había que ir al centro de irradiación del poder nacional.

Esa fue la dinámica que caracterizó al país durante décadas sin que se tomaran mayores medidas para paliar las consecuencias perniciosas sobre nuestra ciudad. Fueron dos las constantes: la negación sistemática de los derechos políticos de los capitalinos y un hacinamiento demográfico sin freno. Pronto se vieron los avances pero también los faltantes de este colosal movimiento: de una parte, el surgimiento de colonias de la alta sociedad como Las Lomas, Polanco, Linda Vista y el Pedregal, de otra la aparición de colonias de clase media como la Roma, la Narvarte, del Valle; pero aparecieron, y de qué manera, los cinturones de miseria en los que se asentaban los emigrantes rurales que presionaban por integrarse al mercado laboral o, por lo menos, al circuito económico producido por la urbanización.

Respecto del modelo de desarrollo que acompañó esta dualidad debemos traer a la memoria que se trató de los años en que campeó, sin enemigo al frente, el llamado modelo asistencial o intervencionista. Crecieron en número las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y las instituciones nacionales de crédito; todas estas instituciones tuvieron su sede en la ciudad de México. Fue la época del desarrollo sostenido y del llamado "milagro mexicano" en que se crearon empleos a granel por parte de la autoridad pública y de las florecientes empresas mexicanas. Así y todo, a pesar de los buenos deseos oficiales, no se implantó algún plan exitoso para fijar la población rural en sus lugares de origen. El campo se descapitalizó en tanto que el proceso de industrialización se aceleraba. Varios estudiosos del proceso de desarrollo advirtieron esta deformación y pusieron la voz de alerta sobre las debilidades de ese "Milagro Mexicano". Entre ellos podemos recordar a Raymon Vernon, Roger Hansen, William Paton Glade, Alonso Aguilar y Pablo González Casanova. Esos estudiosos también pusieron el acento en la persistencia

de la corrupción como una especie de aceite que lubricó el complejo engranaje del régimen de la revolución. Esa fue la tónica dentro del gobierno y también de la relación entre el gobierno y los grupos empresariales así como de los funcionarios públicos con los líderes sindicales. Para nadie es un secreto que tras de los escritorios públicos se amasaron grandes fortunas por la vía de los desvíos de los recursos públicos a cuentas privadas.

### **La sociedad y la política capitalinas**

Aparte de la bochornosa evidencia de la corrupción que se manifestaban en muy diverso ámbitos, también es de justicia reconocer que, pese a todo, el país logró pacificarse; a balazos pero el clima de violencia revolucionaria cedió paso a la estabilidad política y la paz social. Quienes tuvimos la oportunidad de ser testigos de ese fenómeno recordamos también, y es de justicia hacer referencia, que en ese entonces la ciudad de México era una ciudad tranquila, vivible y disfrutable. La vorágine de la inseguridad y el regreso de la violencia, pero ahora en la modalidad delictiva, se fue agudizando, creo yo, en las dos últimas décadas. Incluso el problema del narcotráfico es más o menos de reciente aparición así como lo conocemos con toda su crudeza y brutalidad.

Antes de que esto sucediera, y para hacer honor a la verdad, el Distrito Federal también fue sacudido por expresiones sociales de protesta: el movimiento ferrocarrilero de 1958, el movimiento magisterial, el de los médicos así como el movimiento estudiantil de 1968. Fueron los primeros síntomas de inconformidad contra un régimen autoritario que mostraba no tenerlas ya todas consigo. La hegemonía del régimen de la revolución se estaba cuarteando. Esas cuarteaduras en la ciudad de México se dejaron ver no de manera metafórica sino real con los terremotos de 1985 en los que apareció, como actor privilegiado, la sociedad civil cuando, ante la impotencia de las autoridades federal y capitalina, la gente, de manera espontánea, hizo frente a la desgracia colectiva. Aquellos acontecimientos provocaron la toma de conciencia de los habitantes del Distrito Federal que exigieron dejar de ser tomados como ciudadanos de segunda categoría.

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes. Primer órgano colegiado en cuya elección participaron los defechos. Las funciones de este órgano de

representación fueron inicialmente restringidas: sus facultades eran, primordialmente de carácter reglamentario.

Si la transición a la democracia en nuestro país tiene como punto emblemático la reforma política de 1977 animada por Jesús Reyes Heróles, los años ochenta son los años de lucha por contar con elecciones limpias y competidas. Esa demanda se redobló luego de las controvertidas elecciones de 1988 y las consecuentes protestas contra el fraude electoral encabezadas por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas y el Frente Democrático Nacional.

Es curioso y no carente de significado que las grandes manifestaciones y movimientos sociales registrados en la ciudad de México hayan tenido como propósito enarbolar reivindicaciones de carácter nacional más que local. Acaso este es un factor que explica el contraste entre los avances logrados a nivel nacional en materia política en comparación con los magros resultados obtenidos en materia de reivindicaciones civiles para la ciudad de México. Las conquistas logradas en materia de reformas políticas a nivel nacional contrastan con los cortos avances alcanzados en la reforma política del Distrito Federal. La transición democrática ha dejado en una especie de "limbo" a la ciudad de México: ya no es un departamento administrativo, pero todavía no alcanza el estatus de una verdadera y propia entidad federativa. Es imperativo que corrijamos esta injusticia; es decir, que recuperemos en su totalidad la dignidad política y jurídica de nuestra ciudad y de sus habitantes. Resarcir el agravio que el carrancismo y el callismo le propinaron a la capital de la república a principios del siglo XX y que, por desidia o por simple conveniencia política, no se ha querido remediar.

El argumento más socorrido de quienes se oponen a recuperar los derechos que se nos conculcaron para no dar el paso definitivo que convierta al Distrito Federal en el Estado número 32 de la república es que aquí se asientan los poderes de la Unión. Según esto habría un traslape o un choque entre las atribuciones de la autoridad federal y de la autoridad local. En contraste con este tipo de argumentaciones hay ideas de peso para justificar la erección de la capital al nivel de cualquier otra entidad federativa. La principal razón es que el llamado "pacto federal" no es entre entidades sino que son los propios ciudadanos mexicanos los que, mediante un pacto social, crean el sistema federal del que ningún ciudadano puede ocupar un lugar de segunda fila. De otra manera tendríamos que aceptar la aberración

que la democracia de por sí produce ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. Eso, en buena ley, no es posible ni admisible.

Hay que decir, respecto del federalismo mexicano, que si durante la época del sistema autoritario, ese federalismo fue en realidad un centralismo, ahora ese federalismo, en no pocos casos, ha degenerado en un verdadero y propio feudalismo en el que algunos gobernadores se comportan como señores de horca y cuchillo disponiendo a su antojo de los recursos públicos y tomando muy poco en consideración los derechos civiles y políticos de sus habitantes.

Pasamos de una concentración autoritaria a una dispersión anárquica. Ambas cosas no tienen nada que ver con la construcción de un sistema democrático en nuestro país. Por eso, el ejemplo que puede dar el Distrito Federal es el de una entidad que se sabe autogobernar y que puede ser el puntal de la construcción legal e institucional de la democracia mexicana, al margen de la tentación autoritaria y de las inclinaciones caciquiles que están haciendo su reaparición.

### **¿Qué gobernabilidad nos conviene?**

Pero ¿por qué pasamos del autoritarismo presidencialista a un tipo de ingobernabilidad que no logra mantener el control de las regiones? A mi parecer, eso se debe a que en el afán de adelgazar el Estado, la ortodoxia neoliberal terminó por debilitar al cuerpo político de la nación. Hablando de gobernabilidad debo decir que he encontrado, por lo menos, 4 grandes acepciones sobre el concepto: 1) Una primera y básica definición de la gobernabilidad se refiere a la salvaguarda del orden público. 2) Otra perspectiva se refiere al ámbito parlamentario, la necesidad de contar con una mayoría estable para poder legislar y tener una coordinación favorable para los ciudadanos con el poder Ejecutivo. 3) Enseguida viene la gobernabilidad como capacidad de conducción de la comunidad nacional; este es el sentido clásico de la acepción gobierno en cuanto en latín "gubernaculum" significa timonel, o sea, el que guía la nave. 4) La cuarta referencia tiene que ver con la capacidad de respuesta del gobierno en relación con las demandas sociales.

## POR LA DIGNIDAD DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El texto del que se hacen partir las difíciles y controvertidas relaciones entre la democracia y la gobernabilidad es el que en 1975 publicaron M. Crozier, S. Huntington y J. Wuatanuki intitulado *La crisis de la democracia* (Informe sobre la gobernabilidad de la democracia). Ese texto también es conocido como "El informe de la comisión trilateral". La sustancia del argumento contenido en él consiste en señalar que la democracia ha llegado a un límite en sus posibilidades de desarrollo porque el gobierno ya no puede responder a las crecientes demandas sociales.

Sucede, entonces, que las expectativas frustradas se revierten contra las mismas instancias de gobierno, dando lugar a una *crisis de legitimidad* a la que corresponde una *crisis de racionalidad* en las respuestas provenientes desde el aparato central y descentralizado. El desequilibrio entre la demanda social creciente y rápida, y la respuesta gubernamental en fase decreciente y lenta es lo que genera, precisamente, el problema de la "ingobernabilidad de la democracia".

Con una cierta desfachatez Samuel Huntington llega a decir: "lo que erróneamente se le imputa a la economía capitalista en realidad es resultado del proceso político democrático". Afirma que, en rigor, la democracia y la gobernabilidad son conceptos rivales porque por sus propias características la democracia tiende a ser ingobernable; ahora hay que someterla a restricciones firmes y precisas para evitar que ponga en peligro lo que para ellos es lo máspreciado, la economía capitalista. La posición de Crozier, Huntington y Watanuki que, como podrá deducirse, se apega a la tradición de las corrientes conservadoras que se complementa con las ideas (neo)liberales que defienden el libre mercado. Ellos opinan que el modelo intervencionista fue un experimento demasiado costoso que descansó en la expansión del aparato público más allá de los límites deseables. Lo que trajo ese modelo de Estado en sus efectos perversos fue endeudamiento público, inflación, burocratización, servicios caros e ineficientes, corrupción. El remedio es, por consecuencia, reducir el papel económico del Estado y devolver al mercado una serie de atribuciones que jamás debieron salir de su seno. Se debe retomar, según dicen, el orden espontáneo del mercado al tiempo que se debe dismantelar el Estado benefactor. Trasladando el análisis a nuestro medio tendríamos que decir que en México la gobernabilidad fue producto del llamado "Régimen de la revolución" que giró en torno a dos figuras centrales, la institución presidencial y el partido oficial.

La aplicación del neoliberalismo en México coincide, pues, con el ascenso político al poder de la tecnocracia que dismanteló el Estado creado por la revolución. Este modelo rompió el pacto de clases y las alianzas entre los sectores sociales, al tiempo que desarrolló una estrategia excluyente en el campo de los grupos dirigentes. A semejanza de lo acontecido en otras latitudes, aquí se dismanteló el Estado benefactor, se efectuaron drásticos cortes al gasto público, se "sanearon las finanzas", se abandonó el discurso nacionalista y la justicia social dejó de ser prioridad gubernamental para ceder la primacía al "mercado".

A tanto llegó el afán por reducir las dimensiones del Estado que eso terminó por afectar la misma salud del Estado. Las obsesiones por "adelgazarlo" fueron más allá de lo que la prudencia aconseja al afectar su poder. Los síntomas son visibles para todos: incremento de la delincuencia organizada, asaltos, secuestros, asesinatos, crímenes políticos y, en otro nivel, pero también igualmente preocupante, aparición de movimientos armados de carácter insurreccional.

A todas luces hay un problema de gobernabilidad en México pero este no es imputable a la democracia como lo quisieron hacer los autores que hemos citado, sino efectivamente a errores en los que se incurrió durante la etapa intervencionista pero también a la falta de pericia y sensibilidad social de la tecnocracia gobernante.

Existe un hecho que la tecnocracia y los sectores conservadores en México no parecen darse cuenta o no quieren percatarse de él: la cresta de la ola neoliberal a nivel internacional ha quedado atrás. Pasó el auge de la "revolución conservadora". La nueva derecha está cediendo el mando a una nueva izquierda. Tal hecho es visible particularmente en países iberoamericanos como Brasil (Luiz Inácio "Lula" da Silva), Chile (Michelle Bachelet), Uruguay (Tabaré Vázquez), Argentina (Cristina Kirchner), España (José Luis Rodríguez Zapatero). El péndulo histórico y geográfico se está moviendo a la izquierda como una búsqueda de una nueva gobernabilidad que desmienta el dicho de Crozier, Huntington y Watanuki y en la que se pueda combinar la democracia con el orden y la conducción social de los procesos de desarrollo.

Vivimos una especie de aceleración de la historia. La derecha internacional está en franco retroceso, mientras que la izquierda tiene una oportunidad

de oro para recuperar terreno. En este sentido conviene recordar que en el XIII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo que se efectuó en Buenos Aires, Argentina, del 4 al 7 de noviembre, quedaron de manifiesto las más recientes tendencias en lo que se refiere a modelos de desarrollo. Dio la casualidad que el mismo día en que se inauguró el evento fueron las elecciones en los Estados Unidos de las que, como sabemos, salió ganador el demócrata Barack Obama. Este triunfo fue la confirmación de la debacle del neoliberalismo y del ascenso de algo diferente. Tanto en las conferencias plenarias como en muchas de las mesas de trabajo del CLAD se reafirmó esa apreciación sobre la salida de escena del dogma del libre mercado. Ludolfo Paramio, uno de los grandes líderes de la intelectualidad de izquierda, impartió la segunda conferencia magistral. Presentó un cuadro revelador de lo que hoy está sucediendo en el mundo y, en especial, en Iberoamérica. El título de su disertación es por demás elocuente "El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación". Sostuvo que el Consenso de Washington, como esquema económico y político, efectivamente, está siendo rebasado; ahora la tónica es la recuperación de las funciones promocionales del Estado. Agregó, sin embargo, que en ciertos países de la región se está impulsando un cierto tipo de populismo como régimen que quiere refundar todo. Su identidad se basa en la negación completa de la clase política anterior, sea esta de derecha o de izquierda.

El neopopulismo juzga que deben ser eliminadas las instituciones representativas y quienes las operan para dar paso a los "organismos de base". Ese neopopulismo no se piensa en llevar a cabo una política de conciliación ni de equilibrios entre los distintos intereses sociales. Su cometido es "agudizar las contradicciones". Con esto introduce la polarización social y un clima enrarecido en la convivencia nacional; promueve una especie de guerra civil latente. Cualquier tema de la agenda nacional es pretexto para poner en jaque al enemigo nacional e internacional. Quiere redistribuir compulsivamente la riqueza afectando a la clase empresarial. Por eso es que el neopopulismo crea economías ficticias. Lo que genera, en cambio, es opacidad en el manejo de los recursos públicos en cuanto el líder dispone de esos recursos como si fuesen propiedad personal.

Esto es lo que ha sucedido con países como Venezuela en manos de Hugo Chávez, Bolivia en poder de Evo Morales, Ecuador a cargo de Rafael Correa y Nicaragua mal gobernada por Daniel Ortega. En estas naciones la división

de poderes tiende a ceder terreno ante la figura del líder en funciones; el sistema de partidos languidece, si no es que ya ha desaparecido. La democracia liberal cede paso ante lo que ellos llaman "una democracia diferente".

Lo que quedó en claro en el mencionado Congreso de Buenos Aires, que reunió a más de 2 mil participantes de Iberoamérica, Estados Unidos y Canadá, es que hoy nos encontramos frente a dos extremos igualmente perniciosos: el populismo y el liberalismo. Para no caer en esos "maximalismos" lo conducente es fortalecer una opción intermedia a la que Paramio nombró "posibilista", es decir, producto del mayor consenso posible entre las fuerzas políticas y sociales. A diferencia del populismo y del neoliberalismo que son excluyentes, la "tercera vía" se propone como punto primero de su agenda la inclusión política y social. Esta "tercera vía" es algo que ya practican algunos países iberoamericanos como los ya referidos anteriormente comenzando por la España de José Luis Rodríguez Zapatero.

Como se puede deducir, México está situado en el peor de los mundos posibles: de una parte, sigue instalado en el más rancio de los liberalismos al grado que en vez de llamarlo neoliberalismo bien podría ser nombrado paleoliberalismo; por si esto no fuera poco, del otro lado del espectro político está el neopopulismo de un movimiento de extrema izquierda que bien puede identificarse con sus homólogos chavistas.

La pregunta que debemos hacernos es, por tanto, si podemos salir de esta dualidad y plantear esa "tercera vía" para nuestro país y nuestra ciudad; es decir, resolver la incógnita si México puede ser gobernado desde la izquierda sin caer en el populismo y sin estancarnos en el neoliberalismo. Dicho de otro modo: si podemos construir una gobernabilidad democrática que garantice las cuatro funciones básicas que la acepción abarca: garantía del orden público; una mayoría parlamentaria estable; una administración pública eficiente; una conducción para el conjunto de los ciudadanos del país y de la capital.

Admitamos, sin embargo, que en México persiste la posición excluyente del neoconservadurismo. Ese neoconservadurismo también es refractario a admitir que el país está cerrando una época y está abriendo otra de carácter histórico. Los grupos elitistas quieren mantener a toda costa la concentración del poder y la riqueza sin importarles la estabilidad del país.



Los nuevos tiempos marcan hacia un nuevo tipo de equilibrios políticos y sociales. Es decir, no puede haber gobernabilidad en medio de la exclusión. Se deben buscar consenso y convergencias para establecer una nueva gobernabilidad ya no inspirada en el verticalismo, sino en la corresponsabilidad de cada uno de los actores políticos. Salta a la vista una relación política diferente y eso no sólo en el nivel federal sino también y claramente en el nivel estatal.

Quedan por delante tareas esenciales: establecer un nuevo tipo de mediación plural y receptiva; rescatar el principio irrenunciable de la justicia social. (La argucia ideológica de la tecnocracia fue querer tirar a la niña de la justicia social junto con el agua sucia del populismo y el estatismo). Es preciso que, en efecto, la justicia social se convierta en una política de Estado que ya no cubra selectivamente a los grupos más organizados y más cercanos al poder. De lo que se trata ahora es que el país en su conjunto pueda, efectivamente, participar en la definición de los asuntos colectivos y de que reciba los beneficios del desarrollo.

La gobernabilidad democrática exige la estipulación de un nuevo pacto social cuyas premisas sean el respeto de las libertades individuales junto con la reivindicación de la justicia distributiva.

### **Una reforma política para el Distrito Federal**

Desde este mirador hay que ver a la reforma del Distrito Federal como un "proceso" que aún no ha logrado su meta. Ese proceso, al inicio de los años 90, contempló la creación de una figura de elección indirecta para nombrar al Jefe de Gobierno; el Congreso de la Unión continuó controlando el presupuesto y expidió el Estatuto de Gobierno (en lugar de una Constitución estatal); la Asamblea de Representantes asumió facultades para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto; se propuso un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de servicios y se establecieron inoperantes formas de participación vecinal, por Consejos Ciudadanos electos por la población de cada delegación.

El 10 de junio de 1995 se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y en 1996, el presidente Ernesto Zedillo anunció una reforma del gobierno de la ciudad. Con el consenso de todos los partidos se

decidió que el Jefe de Gobierno fuese elegido por la ciudadanía, a través del voto universal, directo y secreto. Con las reformas que en 1996 se hicieron al artículo 122 constitucional, el Presidente de la República perdió sus facultades respecto del gobierno de la ciudad. En primer lugar, ya no nombraría al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, conservó la prerrogativa de proponer al Senado quién debía sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de que este fuese removido. Este, por cierto, fue uno de los temas que estuvieron presentes durante el intento de desafuero del que fue objeto Andrés Manuel López Obrador.

El 6 de julio de 1997, después de casi siete décadas de haber perdido sus derechos políticos, la ciudadanía capitalina escogió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la elección de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD. En 1998 se crea el Instituto Electoral del Distrito Federal. El 26 de noviembre de 1998 se promulgó la nueva Ley de Participación Ciudadana y el día 4 de julio de 1999 se efectuó un nuevo proceso para la elección de los Comités Vecinales. El 2 de julio del 2000 se eligió por segunda vez al Jefe de Gobierno. Esta vez fue Andrés Manuel López Obrador quien ocupó esa posición. En esa fecha se eligieron, por primera vez los jefes delegacionales de las 16 demarcaciones, dándose una competencia electoral abierta entre PRD, quien controló diez delegaciones y PAN que asumió el mando en seis de ellas.

Finalmente, en 2003 se renovó la ALDF y las delegaciones, resultado que reforzó la presencia del PRD capitalino al contar con 14 delegaciones y la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa. El pasado 2 de julio, por tercera vez consecutiva, el PRD conservó la Jefatura de Gobierno y mantuvo en su poder 14 delegaciones, al PAN le correspondieron dos Benito Juárez y Miguel Hidalgo. La situación actual es propicia para abrir un proceso de reforma política del Distrito Federal que, esperamos, sea definitiva.

La Ciudad de México, no sólo como capital de la República, asiento de los poderes federales y centro del país en muy diversas actividades tiene un significado especial para el país. Debe salir de ese limbo en el que hoy se encuentra. A nadie escapa el hecho de que, por ser una entidad gobernada por un partido de oposición se le han negado derechos que por justicia le corresponden.

Seamos sinceros: se piensa, con suspicacia, que al darle mayores atribuciones se le estaría dando mayor poder al Partido de la Revolución Democrática sin ver que los ciudadanos del DF merecen ser tratados como los demás ciudadanos del país. En efecto, cálculos de conveniencia y oportunidad han postergado la reforma política en esta ciudad. Hasta hoy el Distrito Federal carece de muchos de los derechos y deberes que le competen al resto de los estados de la república. Algunos de los tópicos que se consideran importantes tienen que ver con: restringir las facultades que el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión aún conservan y que impiden crear un gobierno capitalino digno de tal nombre; la elección de autoridades locales con facultades para definir autónomamente el endeudamiento público de la capital; resolver problemas de coordinación metropolitana; revisar el diseño y los instrumentos de participación ciudadana. Quedarían por definir cuáles son las competencias exclusivas y concurrentes entre los ámbitos de gobierno federal y local. Punto importante es que se reconozca la relevancia de la economía capitalina para el conjunto de la economía mexicana. El Distrito Federal aporta alrededor de un 25% del PIB nacional.

Según el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital. En esta disposición constitucional se establece que en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar de la república, el Distrito Federal se erigirá una entidad con el nombre de "estado del Valle de México", con los límites y extensión que le asigne el Congreso de la Unión. Al respecto, en el Estatuto de Gobierno y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se estableció que los límites geográficos entre el Distrito Federal y el Estado de México, son los que se fijaron en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el 27 de julio de 1994.

Otro punto de la reforma tiene que ver con la descentralización de la estructura del gobierno del Distrito Federal. Se considera que esta descentralización es ineludible para gobernar democrática y eficientemente a la capital. Descentralizar no es sólo trasladar funciones y recursos del gobierno central a las delegaciones, sino que supone un complejo proceso que incluye la devolución, delegación y desconcentración de facultades.

Convengamos en que las delegaciones son órganos desconcentrados, que formalmente tienen asignadas tantas o más funciones de gestión del territorio local y de los servicios que los municipios, pero no reciben recursos por conceptos de participaciones federales y tienen competencias muy limitadas para generar recursos propios, como fideicomisos. Las competencias de las delegaciones son amplias y están contenidas en el capítulo III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998 y se refieren a cuestiones vinculadas con permisos y licencias para realizar obras, certificar el usos de suelo, adquirir reservas territoriales, solicitar expropiaciones, proponer modificaciones al programa de desarrollo urbano delegacional, otorgar permisos para el uso de la vía pública, prestar servicios públicos, realizar un padrón de giros mercantiles, llevar el registro civil, promover el desarrollo económico y la participación comunitaria, entre otras. Sin embargo, las capacidades que tienen actualmente estas demarcaciones para actuar como gobiernos locales, en los hechos, son extremadamente limitadas. Unos de los debates se centra en si las delegaciones deben transformarse o no en municipios.

### **La lucha por el reconocimiento jurídico**

En el transcurso del proceso en cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido, en diversas ejecutorias, reiterando el carácter del Distrito Federal como entidad con una condición particular y el carácter de *órgano* que tiene una Asamblea Legislativa, un Jefe de Gobierno e incluso unas demarcaciones políticas territoriales (delegaciones).

Desde marzo de 2001 los representantes de los diversos partidos políticos en la Asamblea Legislativa iniciaron una serie de negociaciones tendientes a reformar el régimen constitucional vigente con el propósito de darle al DF una mayor autonomía dentro de la estructura del sistema jurídico mexicano.

Algunas de las más importantes propuestas son las siguientes: facultar a la ALDF, por mayoría calificada y no al Congreso de la Unión, la facultad de expedir el "Estatuto Constitucional del DF". La ubicación de dicho ordenamiento es claramente distinguible tanto en su naturaleza jurídica como en su denominación como Constitución estatal. Atribuir a la ALDF para legislar en todas las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de

la Unión (El sistema actual prevé una amplia lista de competencias de la Asamblea y ordena que las no expresamente enunciadas corresponden al Congreso de la Unión). Asegurada la integridad de los poderes federales asentados en la ciudad de México, se busca dar mayor capacidad a la Asamblea Legislativa, por su conocimiento e inmediatez, para legislar en todas las materias que la dinámica metropolitana exige. Facultar a la ALDF para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal (facultad que en el texto vigente, como hemos insistido aquí corresponde al Congreso de la Unión). Se sugiere que la Asamblea sea parte del órgano de reformas constitucionales previsto en el artículo 135 y de iniciar leyes o decretos en cualquier materia. Actualmente esto sólo puede hacer en materias referentes al ámbito local. Elevar a rango constitucional la composición de la Asamblea, el número de representantes, la proporcionalidad entre los electos por el principio de mayoría absoluta y de representación proporcional. Habilitar al Ejecutivo local para conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común. Esa atribución actualmente se deposita en el Presidente de la República. Mantener la actual integración del Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia y juzgados locales, dejándose al Estatuto Constitucional la obligación de dar autonomía, independencia funcional y financiera así como garantía de inamovilidad a sus miembros. El Ministerio Público quedaría a cargo de un procurador de justicia, nombrado ahora, no por el Ejecutivo federal, sino por el Jefe de Gobierno y ratificado por mayoría simple en la Asamblea Legislativa. Para efectos de controversias constitucionales se le daría el carácter de órganos a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno, las delegaciones políticas y al Tribunal Superior de Justicia; de hecho este carácter ha sido reconocido ya por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal quedaría facultada para expedir la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad pública, de acuerdo con las bases del Estatuto Constitucional, incluyendo la creación de cuerpos de seguridad pública para las delegaciones políticas. En materia de coordinación fiscal, se prevé que el Distrito Federal participe en los convenios correspondientes así como en los fondos de aportaciones federales.

En suma, es imperativo que el Distrito Federal alcance el nivel de estado federado. Este sería un elemental acto de justicia histórica y una contribución sustancial al proceso de democratización del país. No hay gobernabili-

dad posible si el gobierno capitalino no puede contar con los instrumentos básicos de tipo jurídico y político para cumplir con la función elemental de ver por el bienestar de sus habitantes.

## **EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL**

Doctor. Manuel González Oropeza

### **Prolegómenos**

En la ciudad de México se resume el pasado, el contraste e incluso se designa todo el nombre de nuestro país. Aún antes de que naciera como nación independiente, la conquista española quiso edificar sobre la capital del Imperio Azteca, Tenochtitlán, como símbolo de la superposición de lo español sobre lo indígena, la nueva capital del virreinato, con el nombre que lleva hasta la actualidad.

Con la emancipación de España, México instaura el régimen constitucional de acuerdo al modelo de los Estados Unidos de América. Tanto el presidencialismo como el sistema federal son adoptados por México a partir de la primera Constitución de 1824.

El presidencialismo aunque fue debatido por el Congreso Constituyente respectivo, se adecuó a la idea monárquica del Poder Ejecutivo desde la época colonial y fue implantándose con naturalidad y facilidad a tal grado que resulta actualmente un problema por resolver la cantidad de poder acumulado en las manos presidenciales.

Sin embargo, el sistema federal causó gran malestar pues la descentralización rompería una larga tradición centralista y de unificación del poder político. Los intereses de una elite política y económica hicieron que la discusión sobre centralismo o federalismo fueran banderas de los nacientes partidos políticos que después se identificarían como conservador y liberal, respectivamente, dominando todo el siglo XIX en México.

La idea de igualdad entre los estados miembros de una Federación hizo que la Constitución de 1824 adoptara instituciones como el Senado, estableciera una ciudad como asiento de los poderes federales, denominada Distrito Federal. La diferencia entre Estados Unidos y México fue que nuestro país aunque simpatizó, desde un principio, con la idea de ubicar la capital federal fuera de la antigua ciudad de México, no hubo la decisión de buscar una nueva ciudad o de construirla como sucedió en Washington, D. C. o recientemente con Brasilia, porque para 1824 la ciudad capital de los Estados Unidos no era más que un lugar pantanoso, insalubre y carente de todos los servicios y edificaciones necesarias. Además, el erario mexicano era infinitamente menor que el de su vecino, pues las deudas provenientes de su Guerra de Independencia, más del derrocamiento de un Primer Imperio de transición (1821-1823), pesaban sobre el primer gobierno republicano.

Por ello, la ciudad de México se instauró como capital de la Federación Mexicana, a pesar de que un importante sector de opinión la identificaba con un pasado colonial y centralista por el que había atravesado el país, pasado con el cual se quería romper una vez tomada la decisión política de constituirse en un sistema federal y presidencialista. Veamos algunos resultados de esta decisión política:

1. A principios del siglo XX, el 80% de la población mexicana residía en pequeñas comunidades rurales de 2,000 habitantes o menos. Tal como se determinó en la Declaración de la ciudad de México sobre población y desarrollo, adoptada el 14 de agosto de 1984 en la Conferencia Internacional sobre Población, la tendencia era que la población mundial se estaba urbanizando. En contraste, se consideró que para el año 2,000 el 80% de la población en México viviría en ciudades.

Sin embargo, el crecimiento de las ciudades no es homogéneo. Entre 1990 y 2000 la población urbana que habitaba en localidades mayores de 15 mil habitantes se incrementó de 46.6 a 59.4 millones, aumentando su participación de 57.4 a 61 por ciento. Para el mismo periodo, la población que vivía en localidades de transición rural-urbana (entre 2,500 y 14,999 habitantes) pasó de 11.2 millones a 13.3 millones; no obstante, su participación disminuyó de 13.9 a 13.7 por ciento. Finalmente, la población de las localidades peque-



## EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

ñas (menores de 2,500 habitantes) aumentó de 23.2 millones a 24.7 millones, presentando, al igual que el rango anterior, una disminución en su participación relativa, de 28.7 a 25.4 por ciento.

2. La ciudad capital de México refleja el incremento poblacional del país que posee una tasa de crecimiento de 3.5% anual, la cual excede con mucho el 1.6% que es el promedio mundial. La población en el Distrito Federal empezó a crecer súbitamente en el siglo XX, especialmente a partir de la década de los sesentas.

Año	Población
1960	4'870,876
1970	6'874,165
1980	8'029,498
1990	8'235,744
2000	8'605,239
2005	8'720,916

*Fuente: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, 1960-2005 y Censo de población y vivienda 2005.*

El incremento en la población se origina, sin embargo, en la inmigración de las zonas rurales a la gran ciudad de México. El índice de fecundidad es menor en el Distrito Federal al de los demás estados. Por lo menos 39% de la población del Distrito Federal es recién inmigrada y proviene principalmente de los estados colindantes a la capital, como el Estado de México, Puebla, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, así como del distante de Chiapas. La mayor parte de la población inmigrante es femenina y recientemente se ha acrecentado la inmigración de minorías étnicas nahuas, mazahuas y otomíes.

3. En el Distrito Federal habita el 25% de la población total de México y en su territorio de 1482 km<sup>2</sup> se desarrollan 46% de las actividades industriales y se genera el 44% del Producto Interno Bruto. Sin lugar a dudas, representa el centro económico, social y cultural del país. Pero igualmente impresionantes son sus problemas: el 62% de los habitantes está desempleado o subempleado, el 75% de la basu-

ra es depositada a cielo abierto lo cual genera ciertos problemas de salubridad; sólo el 3.3% del territorio ofrece áreas verdes y un pequeño 25% de la población capitalina posee una vivienda decorosa con todos los servicios, mientras que el 50% vive en tugurios, existiendo un déficit de un millón de casas habitación.

4. La migración de las comunidades locales al Distrito Federal ha sido directa, sin utilizar poblaciones intermedias antes de ir a la gran ciudad. Durante el período de 1930 a 1990 la población migrante a la capital de México se concentraba en el centro de la ciudad de México donde se ubicaba el 98% de la población.

Este es un ejemplo típico de la tesis sustentada por John Turner que explica los movimientos migratorios en Latinoamérica. Sin embargo, de 1930 a 1950 la tendencia a desconcentrarse de la ciudad de México empieza y la población comienza a establecerse en las demás delegaciones integrantes del Distrito Federal; es decir, en la periferia de la ciudad central. La metropolización del Distrito Federal comienza a partir de 1950 cuando los asentamientos exceden el Distrito y comienzan a poblar los municipios contiguos del Estado de México, empezando por Tlalnepantla al norte del Distrito Federal, donde se encuentra establecida la mayor parte de la industria. Sin embargo, es en el oriente de la ciudad donde a partir de 1946 se ubican los migrantes hacia el Distrito Federal, conformando lo que sería ciudad Nezahualcóyotl, un asentamiento periférico que hacia 1980 contaba con dos millones de habitantes.

5. El Distrito Federal como capital de México fue creado a través de una ley constitucional promulgada unas semanas después de la Constitución del 4 de octubre de 1824, con una extensión mínima de dos leguas cuadradas, equivalentes a 8,800 m<sup>2</sup>.

Lo que se entiende actualmente por la ciudad de México es una circunscripción de 137.78 km<sup>2</sup> y ocupa sólo el 9.1% del territorio total del Distrito Federal (1,842 km<sup>2</sup>), el cual a su vez representa el 16.2% de la superficie de la unidad natural conocida como Valle de México, en donde están localizados tres Estados más (México, Hidalgo, Tlaxcala), con 8,153 km<sup>2</sup>.

6. Desde sus orígenes hasta 1903, la ciudad de México constituyó una municipalidad autónoma con distritos y delegaciones aledañas y subordinadas siguiendo la organización francesa de las prefecturas. A la cabeza de la municipalidad se encontraba el Gobernador del Distrito Federal quien era designado por el Presidente de la República.

La Revolución Mexicana dio al Distrito Federal la organización municipal con trece ayuntamientos de elección popular. El texto original de la Constitución del 5 de febrero de 1917 consagró esta misma organización y la reguló a través de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. En 1928 el presidente electo Álvaro Obregón promovió una reforma constitucional en la que deroga la organización municipal del Distrito Federal y, en su lugar, se establecen "Delegaciones Políticas" y desaparece la figura de gobernador, para equipararla a la de un departamento administrativo dirigido por un jefe, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Para 1929, la organización del Distrito se dividiría en la ciudad de México y doce circunscripciones denominadas delegaciones.

Se consideraba entonces al Distrito Federal como una entidad federativa igual que los llamados territorios federales existentes hasta 1974, pero con su propia capital que era la ciudad de México. Esta concepción de la gran capital del país se pierde en 1970 cuando formalmente la ciudad se fragmenta en cuatro delegaciones, haciendo del distrito una gran entidad con un total de dieciséis delegaciones políticas.

7. Existía un gran contraste entre las delegaciones políticas, en sus extensiones, población e intereses, así como entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México. De la siguiente lista de las 16 delegaciones políticas, habrá que destacar que ellas constituyen la ciudad de México, cabe mencionar en materia poblacional, que las delegaciones más densamente pobladas son: Iztapalapa (1'820,888 habitantes), Gustavo A. Madero (1'193,161 habitantes) y Álvaro Obregón (706,567 habitantes), que contrastan con otras con menos habitantes: Milpa Alta (115,895 habitantes), Cuajimalpa (173,625 habitantes) y Magdalena Contreras (228,927 habitantes), de acuerdo a los datos del INEGI disponibles en 2005.

## EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Delegación Política	Extensión en km <sup>2</sup>
Álvaro Obregón	96.17
Azcapotzalco	33.66
Benito Juárez	26.63
Coyoacán	54.40
Cuajimalpa	74.58
Cuauhtémoc	32.40
Gustavo A. Madero	94.07
Iztacalco	23.30
Iztapalapa	117.00
Magdalena Contreras	74.58
Miguel Hidalgo	46.99
Milpa Alta	228.41
Tláhuac	85.34
Tlalpan	340.07
Venustiano Carranza	33.40
Xochimilco	118.00
<b>Total</b>	<b>1479 km<sup>2</sup></b>

*Fuente: INEGI*

En cuanto a la utilización del territorio se ha calculado que aproximadamente el 54% se utiliza para usos habitacionales, 28% para vialidad, 7% para fines comerciales y de servicios, 6% lo representan espacios abiertos sin usos específicos y 5% lo son para fines industriales.

8. Además del demográfico, la contaminación ambiental es un problema de graves proporciones en el Distrito Federal, en donde se calcula que el 70% de la contaminación proviene de los 2.5 millones de vehículos automotores, mientras que el resto lo generan las 131,000 industrias establecidas en la zona metropolitana. Ha contado con logros para prevenir y combatir la contaminación proveniente de agentes industriales, pero no se ven resultados significativos para enfrentar la mayoría de contaminantes provenientes de vehículos.

Siendo extensa la superficie de la zona metropolitana, se requiere transportar diariamente a más de diez millones de personas, de las cuales las dos terceras partes lo hacen a través de vehículos contaminantes, de los cuales, la mitad es transporte público y la otra es privado, pero todos contaminando por igual. Lo anterior sin abordar el problema de que se requieren de dos a cuatro horas para transportarse de la casa al lugar de trabajo y de éste a su casa nuevamente.

9. El Distrito Federal es financieramente una ciudad demasiado costosa. A pesar de que recauda cuatro veces más por concepto de impuestos que cualquier otro gobierno estatal, también gasta el doble en costos de administración que los estados más importantes y cinco veces más en obras públicas que los demás gobiernos. El gobierno federal se encarga de financiar todo lo necesario para satisfacer las siempre crecientes necesidades de la metrópoli. El agua es un elemento precioso que tiene que ser trasladado de distantes ríos. Por otra parte, las fuentes de ingreso provienen fundamentalmente de los impuestos predial y comerciales (al valor agregado), que son recaudados concurrentemente por la Federación, así como, por su propia Tesorería.

### **Naturaleza y organización jurídico-política de la entidad federativa: Distrito Federal.**

Al ser México un país constituido en una República representativa, democrática y federal, ésta debe estar compuesta sólo por *estados libres y soberanos*, tal como se establece en el artículo 40 de la Constitución Federal, y no por territorios federales, sujetos a la intervención de gobierno federal con una naturaleza ajena al concepto de entidades federativas con plena autonomía. El mismo nombre del país sugiere esta conclusión pues el artículo 1º de la Constitución determina que el nombre oficial es de *Estados Unidos Mexicanos*.

Los antiguos territorios federales que existieron de 1824 a 1974 fueron excepciones al sistema federal, exigidas por las circunstancias de identidad política propia para algunas entidades que por falta de población y de re-

cursos propios no podían acceder en ese momento a la categoría plena de estados. No obstante, esta excepción fue eliminada en 1974 a través de una reforma constitucional que transformó a todos los territorios federales entonces existentes en estados libres y soberanos. Actualmente, sólo algunas islas están bajo el dominio directo de la Federación.

Sin embargo, a partir de la Reforma Constitucional de 1996, el Distrito Federal ya no se configura como un territorio federal típico, pues sus autoridades son electas, desde el Jefe de Gobierno hasta los Jefes Delegacionales. El modelo del Distrito de Columbia, en la ciudad de Washington, que le sirvió de paradigma también ha sufrido diversas transformaciones desde 1802 hasta 1995 que lo aleja de la categoría de un territorio federal.<sup>1</sup>

En 1974, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Auto-Gobierno del Distrito de Columbia por la cual cambió la fisonomía de territorio por la de un "cuasi-estado", después de haber intentado diez formas distintas de gobierno.<sup>2</sup> No obstante que la población del Distrito Federal, mayoritariamente negra,<sup>3</sup> elige a su Alcalde y a un Consejo de la ciudad, desde 1995, una Junta de Supervisión tutela y dirige a estos funcionarios electos sujetando sus gobiernos a un rígido control, incompatible con cualquier idea de autonomía o auto-gobierno como lo sugiere maliciosamente la Ley de 1974. No hay duda que la falta de emancipación de esta entidad en los Estados Unidos se debe a motivos de discriminación racial que están emergiendo contundentemente con otras medidas que afectan a México, como la política migratoria.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> La ciudad de Washington definida con la Ley de Residencia de 1790, no fue fundada sino hasta 1800 con el carácter de territorio federal. Su origen se debió al ataque que sufrió el Congreso Continental en 1783, antecedente del Congreso Constituyente de 1787, organizado por miembros de la guardia nacional que al sesionar en Filadelfia, capital del Estado de Pensilvania, las autoridades municipales y estatales no atendieron la solicitud de auxilio, lo que dejó honda huella en los delegados advirtiéndoles de los peligros que sufriría cualquier Congreso Federal o Poder de ese nivel de gobierno, si no tuviera el mando de la fuerza pública en el territorio de su sede. Aaron E. Price Sr. "Civil Rights in the 21<sup>st</sup>. Century: A Representative Democracy: An Introduction unfulfilled ideal for Citizens of the District of Columbia". 7 *University of the District of Columbia Law Review* 80 (Primavera 2003). Similar precaución advirtió Heriberto Jara en el Congreso Constituyente Mexicano, la cual cristalizó en el actual artículo 115, fracción VII, de la Constitución, aunque refiriéndose al Presidente de la República y no al Congreso, en el sentido de que "El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente".

<sup>2</sup> *Idem*, p. 83-84 Washington aún no cuenta con representatividad efectiva ante el Congreso de los Estados Unidos y no fue sino hasta 1961, a través de la Enmienda Constitucional XXIII, que sus habitantes pudieron votar en las elecciones presidenciales.

<sup>3</sup> La población estimada es de 553,523 habitantes (2004) de los cuales el 60% es negra. *District of Columbia QuikFacts from the US Census Bureau*.

<sup>4</sup> J. Otis Cochran. "District of Columbia. Statehood". 32 *Howard Law Journal* 415 y siguientes (1989).

No obstante, ante el incipiente auto-gobierno reconocido por el Congreso de los Estados Unidos, la naturaleza jurídica de Washington, D. C. ha dejado de ser un territorio federal, como las islas, para convertirse en una entidad amorfa que no deja de avergonzar a los ciudadanos conscientes en ese país.<sup>5</sup>

Sin embargo, ello no ha detenido una reforma política en el ejemplo que sirvió a la ciudad de México para federalizarla en 1824. De esta manera, después de un plebiscito con poco más de 151,000 ciudadanos el 4 de noviembre de 1980, la Convención Constitucional para acceder como Estado de la Unión que se conformó en la ciudad de Washington, sometió un proyecto de Constitución el 2 de Noviembre de 1982, la cual fue igualmente ratificada por referéndum por más de 110,000 votos de la población de la capital federal y después fue sometida a la Cámara de Representantes del Congreso de la Unión en septiembre de 1983, la cual dictaminó favorablemente desde el 17 de septiembre de 1987.<sup>6</sup> Actualmente está detenida por el racismo existente que se esconde bajo el pretexto de que una reforma de esta naturaleza requeriría de una reforma constitucional.<sup>7</sup>

Es incongruente que el Distrito Federal en México siga manteniendo una categoría menor a la de los demás estados y también tenga una estructura amorfa, ya que tampoco es un territorio federal. La sede federal en México ha sido reconocida con potencialidad para constituirse en estado desde la Constitución de 1857 a través de su artículo 46.<sup>8</sup> Aunque ha tenido desde su origen en 1824, la población y los recursos suficientes para constituirse en estado, el prejuicio de que sea sometida a los poderes federales ha evitado su maduración como entidad federativa plena.

A casi 150 años de la prescripción constitucional, reiterada en el actual artículo 44 constitucional, o los poderes federales salen de la ciudad de México

<sup>5</sup> Nota. "Democracy or Distrust? Restoring Home Rule for the District of Columbia in the Post-Control Board Era". *III Harvard Law Review* 2062 (Mayo 1998).

<sup>6</sup> Jamin B. Raskin. "District of Columbia: The 'State' of Controversy: Commentary: Domination, Democracy, and the District: The Statehood Position". *39 Catholic University Law Review* 435 (Invierno 1990).

<sup>7</sup> La Constitución de Estados Unidos es menos específica sobre "el asiento de los poderes federales" que la Constitución Mexicana (Artículos 44 y 122), por lo que dos académicos (Raven-Hansen y Philip Schrag) han sostenido que una reforma legislativa sería suficiente. Peter Raven-Hansen. "The Constitutionality of D.C. Statehood". *60 The George Washington Law Review* 192-193 (noviembre 1991). Otros consideran que esta reforma solo sería posible reformando la Enmienda XXIII (Seidman). Adam H. Kurland "Partisan Rhetoric, constitutional Reality, and Political Responsibility: The Troubling Constitutional Consequences of Achieving D. C. Statehood by simple legislation". *60 George Washington Law Review* 504-505 (Enero 1992).

<sup>8</sup> "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".

o se reforma su estatuto constitucional para conceder no a la ciudad, sino a los habitantes que en un número cercano a los diez millones sobrepasa a muchos estados de la Unión.

El Distrito Federal cuenta con un territorio de 1479 km<sup>2</sup> donde se desarrollan 46% de las actividades industriales y se genera el 44% del Producto Interno Bruto del país. Sin lugar a dudas, representa el centro económico, social y cultural de México.

Para evitar la consecuencia lógica de convertir al Distrito Federal en una entidad federativa plena se aducen, entre otros, dos argumentos para negarle esta categoría:

1. La imposibilidad de coexistencia de poderes locales con el Gobierno Federal. Esta razón que está sustentada en razones históricas ya superadas, olvida que el sistema federal es precisamente la coexistencia de soberanías en un mismo territorio, tal como lo explicó Alexis de Tocqueville desde 1835, en su teoría más aceptada sobre la naturaleza jurídica del sistema federal, y que recogiera Mariano Otero en el *Acta de Reforma de 1847*, consolidada en la Constitución de 1857. El evitar que el Distrito Federal sea un estado es reducir al gobierno federal a la ciudad de México, que es su mera sede geográfica, y olvidar que el ámbito federal se expande a todo el territorio del país, según se desprende del Artículo 133 Constitucional, por lo que necesariamente convive y cohabita con los demás estados y municipios. Aún en los momentos de mayor emergencia política, durante los siglos XIX y XX, cuando la sede de los poderes federales tuvieron que cambiarse a ciudades como Querétaro, Veracruz o San Luis Potosí, ningún peligro corrieron esos poderes federales y los poderes estatales y municipales, fueron capaces de coexistir en un mismo territorio, por lo que transformar al Distrito Federal en estado no implica ni peligro para la Unión, ni subvierte el orden constitucional del país. Antes bien, desde 1857, la posibilidad de convertir al Distrito Federal en Estado del Valle de México ha estado abierta, pero con la disyuntiva de que salgan los poderes federales de su territorio. La reforma política deberá eliminar esta disyuntiva y convertir a la ciudad de México a un estado más de los que enumera la Constitución Federal.



2. La imposibilidad del Distrito Federal de contar con las mismas instituciones con que cuentan los estados, como son los municipios. Sin embargo, el municipio no ha sido elemento estructural de los estados, pues su existencia ha sido independiente a la República (cuando el municipio se creó por leyes españolas en la Colonia), al federalismo (cuando sobrevivió y se le reguló en la etapa centralista) y a los propios estados (cuando los territorios federales y el mismo Distrito Federal contaban con municipios). Sería deseable incorporar plenamente al municipio como parte de la estructura federal, pero todavía no alcanza la categoría política que existe entre los estados y la Federación. Para empezar, los municipios no cuentan con capacidad legislativa, esencia de la soberanía de los niveles de gobierno del federalismo, tal como ya lo lograron los municipios del Brasil bajo su Constitución de 1988 por ejemplo. La precaria libertad de los municipios mexicanos se reduce a no depender de autoridades intermedias, como jefes políticos, por lo que su plena incorporación al federalismo está todavía distante. El Artículo 115 Constitucional aunque ya reconoció que los ayuntamientos "gobiernan", los municipios siguen reducidos a constituir la "base geográfica" de la división territorial de los estados, y su función de base de la organización política y administrativa no deja de ser más que un eufemismo, pues su función jurisdiccional y administrativa, así como reglamentaria, no es sino una delegación de los poderes estatales. De tal manera, que si el Distrito Federal se convirtiera en un Estado podría prescindir de los municipios si así lo juzgara pertinente el Poder Constituyente Permanente y exceptuar la regla del Artículo 115 Constitucional sin detrimento del sistema federal todo. La Ley del 6 de mayo de 1861, obra del gran Francisco Zarco, organizó políticamente al Distrito Federal en un solo municipio, el de México, que coexistió con cuatro partidos (Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya). Al frente de cada partido había un prefecto nombrado por el gobernador del Distrito Federal.

Por otra parte, hay que mencionar que la realidad ha desbordado los obstáculos ideológicos y políticos que hasta la fecha han impedido que el Distrito Federal se convierta en un estado. Sus autoridades todas son electas popularmente, desde el Jefe de Gobierno hasta los Jefes delegacionales y, por supuesto, los diputados locales son producto de elección

nes competitivas y democráticas. Sus tres poderes están plenamente configurados a imagen y semejanza de los demás estados y sólo estorban tres aspectos para que de hecho, los poderes capitalinos sean idénticos a los estatales:

1. La plena facultad legislativa por parte de la Asamblea Legislativa, ya que en la actualidad, el Artículo 122 Constitucional le otorga limitadas facultades, en una abigarrada distribución de competencias que no corresponde a las facultades reservadas de las demás entidades federativas, sino más bien su tratamiento es igual a la Federación, pues se exige que las facultades legislativas del Distrito Federal sean expresas y, por lo tanto, limitadas.
2. La eliminación de la cohabitación de poderes federales y órganos locales de gobierno a que fuerza el Artículo 122 Constitucional, ya que en la actualidad, los únicos poderes de gobierno en el Distrito Federal son exclusivamente los federales, mientras que los demás locales son considerados por dicho artículo como "órganos" auxiliares, lo cual provoca conflicto y duplicidad de autoridades sin ningún sentido jurídico o político.
3. La eliminación de las facultades explícitas para el Distrito Federal tergiversando la regla general de distribución de competencias del Estado Federal contenida en el Artículo 124 Constitucional.

Cumplidos estos cambios fundamentales, la transformación del Distrito Federal en Estado será normativamente sencilla y puede hacerse en el propio Artículo 44 Constitucional, con un texto que podría redactarse de la siguiente manera:

La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. La ciudad de México es un estado integrante de la Federación con soberanía en lo que respecta a su régimen interior y con el territorio que actualmente tiene. Su constitución establecerá los derechos humanos, la división territorial y la organización de sus poderes en los términos del Artículo 116 de esta Constitución. Los Poderes Federales serán regulados por el Congreso de la

Unión y su protección y mantenimiento será de acuerdo con lo que las leyes determinen.

Con esta reforma no sería necesario sostener el Artículo 122, por lo que podría derogarse y reformar el Artículo 115 para definir la existencia o no de municipios en el Distrito Federal.

### **Relaciones de los órganos de la Federación con los órganos locales de gobierno.**

Los críticos de la categoría de Estado para el Distrito Federal, sostienen que las relaciones de coexistencia entre un gobierno de oposición frente al gobierno federal sería insostenible. A partir de 1997, el concepto de oposición-gobierno se ha relativizado y todos los partidos políticos son oposición y gobierno a la vez en los distintos niveles de gobierno del país. El gobierno de hoy en la ciudad de México y en la Federación, es drásticamente distinto a los de ayer y serán distintos a los de mañana. La reforma política del Distrito Federal y del país no beneficia únicamente a los partidos gobernantes actuales, sino también a los de oposición que mañana pueden gobernar, el bloquear esta reforma no perjudica de la misma manera a un partido gobernante, sino también a los de oposición. Con esta pluralidad, los conflictos entre poderes y órganos, que antes eran sinónimos de ingobernabilidad, ahora son objeto de soluciones jurisdiccionales a través de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad. Por ello, los conflictos políticos tienen ahora una solución legal. La relación entre ambas esferas de gobierno será tan armónica o difícil como se quiera, tal como lo es entre los demás estados y la Federación.

La solución está en la existencia de reglas claras en la distribución de competencias y, en caso de controversia, en el respeto al Poder Judicial Federal en su solución de controversias constitucionales. Tal distribución ya existe en el Artículo 124 Constitucional y si bien no es perfecta, la actuación de la Suprema Corte será garante de puntualizar cada vez más esta distribución de competencias.

### Órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Estos deben ser los mismos *poderes* locales de cualquier estado. La denominación de Jefe de Gobierno puede conservarse, pero es mejor adoptar la tradicional de Gobernador, para evitar lagunas en el tratamiento constitucional del gobernador del Distrito Federal con respecto a los demás gobernadores. Aun en la época de la mayor centralización política el Distrito Federal, éste se gobernaba por un Gobernador designado por el Presidente. En la actualidad la entidad tendría un Gobernador electo con la misma investidura que cualquier titular del poder ejecutivo de un estado, la Constitución Federal se refiere a los gobernadores de los estados y si persiste la denominación de Jefe de Gobierno habría la duda sobre si se aplica dicha disposición o no al titular del *Poder Ejecutivo* del Distrito Federal; lo mismo sucedería con la Asamblea Legislativa como Poder Legislativo similar al de un Estado. El Poder Judicial del Distrito Federal está llamado a continuar siendo el Poder Judicial más profesional de todas las entidades federativas y, además, a desplegar una nueva función constitucional: el control interno de la constitucionalidad en la entidad. Para ello podría crearse una Sala Constitucional como se ha creado en Veracruz, Tlaxcala y Coahuila, lo cual daría dignidad a la futura Constitución del Distrito Federal, pues habría los mecanismos para su garantía.

Hacia 1996 presenté una propuesta para coordinar los gobiernos delegacionales con los del Distrito Federal: de la misma manera que muchos servicios prestados en las delegaciones deben hacerse bajo la dirección del gobierno central del Distrito Federal, ya que no pueden estar sujetos a criterios distintos en cada delegación, la función de los Jefes Delegacionales, como servidores electos popularmente, no puede reducirse al de seguir siendo delegados que por razón de eficiencia y congruencia se reduzca a acatar los lineamientos del gobierno central.

Si no se considerara pertinente establecer los municipios en la ciudad de México, entonces sería conveniente crear en la Constitución del Distrito Federal un Consejo de Gobierno que, presidido por el Gobernador, e integrado por todos los Jefes Delegacionales dicte las medidas políticas de relevancia en la entidad, apruebe los reglamentos del Distrito Federal y resuelva las dudas y conflictos políticos entre delegaciones o al interior de alguna de ellas. Este Consejo de Gobierno sería también el encargado de someter acusaciones a la Asamblea Legislativa contra servidores que incurrieran en

responsabilidad política. De esta manera se daría el nivel político que merece a cada uno de los Jefes delegacionales electos y las medidas de carácter general reglamentarias se aprobarían por quienes precisamente gobiernan en esas circunscripciones.

### **El Distrito Federal como Entidad Federativa.**

Todas las reformas políticas federales han –necesariamente– reformado la Constitución Federal. La reticencia que está de moda ahora, no encuentra sustento ni en los cientos de reformas de 1921 al 2001, de la historia de las reformas constitucionales de nuestro país, ni en la lógica de las instituciones. En el caso del Distrito Federal, ante la ausencia de su propia Constitución local, no podría concretarse un avance político al nivel de los poderes locales, porque ni siquiera la Ley que los estructura y da sustento, está en el ámbito de su competencia, sino que corresponde al Congreso de la Unión, un poder federal representado por todas las entidades federativas, determinar lo que corresponda a nuestra entidad federativa a través de un “Estatuto de Gobierno”, nombre anacrónico que se utiliza en la terminología jurídica como sinónimo de reglamento.

Además, cualquier reforma al Distrito Federal repercute en el Artículo 122 y otras disposiciones de la Constitución Federal, pues las anteriores reformas, tratando de subordinar el régimen jurídico de la ciudad de México, llevaron a detallar en el texto fundamental pormenores de la estructura de gobierno de la ciudad federal; por ello ineludiblemente, se debe reformar la Constitución Federal, quizá utilizando la redacción sugerida en páginas anteriores.

Cuando en una entidad federativa se desea llevar a cabo una reforma política, basta que los poderes de esa entidad reformen su Constitución y expidan las leyes consecuentes, para que suceda tal acontecimiento; sin requerir la anuencia de los poderes federales ni la sujeción de su reforma por el poder constituyente federal. En el caso del Distrito Federal, sin embargo, ello es indiferente, pues está bajo un “protectorado” legal y político de la Federación.

Esta situación se debe solucionar más allá de los intereses partidistas, pues se trata de una cuestión de justicia: la ciudad de México a través de su Ayun-

tamiento, fue la primera que deseó la soberanía para el país en 1808, y el país no ha sido capaz de retornarle esa autonomía doscientos años después.

Bajo el pretexto de que esta ciudad es la sede de los poderes federales, se le ha subyugado contra toda lógica federalista, pues la tendencia consolidada desde 1920 es el hacer a las capitales federales, estados soberanos, como ha sucedido con Viena (1920), Berlín (1995) y Buenos Aires (1995). El ejemplo de Washington no aporta nada para México, y está anquilosado como su sistema electoral.

Si el fundamento de nuestras instituciones es la soberanía popular, no comprendemos porqué privamos a la población de la ciudad de México, cercana a los diez millones de habitantes, de esa capacidad soberana de otorgarse su propia Constitución.

Pero la regulación del Distrito Federal en la misma Constitución Federal es insatisfactoria, pues a describir al Estado o a la Nación, se refiere primordialmente sólo a tres niveles de gobierno: la Federación, los Estados y los Municipios, olvidando a la categoría del "Distrito Federal", que no es ninguno de estos tres. Así para la Constitución Federal no hay un tratamiento congruente del Distrito Federal para un sinnúmero de instituciones que pueden ser establecidas mediante leyes expedidas por la Federación o por los Estados, o por ambos, sin mencionar a la ciudad de México.

Esto es muestra del desarreglo constitucional en que actualmente se encuentra nuestra capital federal respecto a la educación, las profesiones, el sistema penal, la facultad para definir causas de utilidad pública, la de arreglar amistosamente sus límites, la de estar o no limitados en las facultades descritas en los artículos 117 y 118 constitucionales, la obligación del Jefe de Gobierno de publicar y hacer cumplir las leyes federales según el Artículo 120 Constitucional, la obligación de los demás estados de dar fe y crédito de los actos del Distrito Federal, la carencia de una distribución competencial congruente con el sistema federal, la deficiente definición de autoridad local que aparece en el segundo párrafo del actual Artículo 122 Constitucional, la carencia de facultades legislativas de origen, la inversión de competencias locales según la regla establecida en el Artículo 124 Constitucional, la carencia de facultades en materia de registro civil y en asuntos religiosos, así como la exclusión de participación de sus jueces para la aplicación de la Constitución, leyes federales y tratados internacionales con preferencia en

los términos del Artículo 133 Constitucional, que se refiere sólo a los jueces de cada estado.

En otra materia, la seguridad pública en el Distrito Federal así como la persecución de los delitos siendo materia de vital importancia, la competencia del Distrito Federal está cuestionada para regular a su propia Procuraduría de Justicia.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que cuando ésta no establece una competencia expresa a favor de la Federación, estamos ante la facultad que puede ser ejercida por los estados, como competencia residual. Conforme a lo establecido por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es considerada como una autoridad local, con la facultad para legislar en materia de **Administración Pública**, su régimen interno y de Procedimientos Administrativos, así como en materia civil y penal, según se establece expresamente en su apartado C, Base Primera, fracción V, incisos g) y h).

Dichas facultades se encuentran también previstas en el artículo 42 fracciones XI y XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Según el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su **titular** le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

El artículo 12 fracción VII del ordenamiento legal citado señalan por un lado que la organización política y **administrativa** del Distrito Federal atenderá los principios estratégicos entre los que se encuentran la cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y **procuración de justicia** para la protección de las personas, sus familias y sus bienes.

De lo señalado, resulta claro que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como la encargada para legislar en materia local, tiene la facultad para

emitir la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, desde el momento en que tal órgano de procuración de justicia, forma parte de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, según el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se auxiliará de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, según la fracción XIII, del artículo 15, del mencionado ordenamiento legal, por lo que al ser el objeto de la ley orgánica que se pretende, el establecimiento de los lineamientos de administración y funcionamiento de una dependencia del gobierno local; ésta puede ser emitida por la Asamblea Local, que tiene la facultad para **legislar en materia de administración pública, facultad explícita** contemplada en el artículo 122 constitucional, al igual que en el caso de lo preceptuado en la fracción VI del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde se establece su facultar expresa para expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común del Distrito Federal, que no forman parte de la administración central.

Por otro lado, no se comparte la consideración respecto a que es federal la facultad legislativa para expedir la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dado que la decretada por el Congreso de la Unión, el treinta de abril de mil novecientos noventa y seis, se dio con base en su facultad de expedir una ley federal, ante la falta de una ley local, y siguió en vigor atendiendo a las disposiciones transitorias del decreto, publicado en el *Diario Oficial* de 22 de agosto de 1996, que establecía:

**“DECIMOTERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto”.**

De esta manera, la emisión de una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en uso de sus facultades, traería implícita la derogación de la ley anterior.



Como se puede apreciar, el régimen de excepción al Distrito Federal que nuestra Constitución Federal le otorga, crea más problemas de los que trata de evitar. La indefinición jurídica que crea un régimen de excepción, es siempre más peligrosa que la adecuación a las instituciones preexistentes. Desde 1824, el Distrito Federal ha sido regulado por la Constitución Federal, por lo que en ella debemos buscar la solución del problema de su naturaleza jurídica.

### **Por fin una Reforma Política para el Distrito Federal.**

El 30 de octubre de 2001 se firmó por los representantes de las distintas fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una minuta que contiene las bases para la Reforma Política del Distrito Federal. Este esfuerzo por el consenso político de las distintas fuerzas políticas de la entidad es loable y merece reflexión para que los logros concretos no desdoren ni a los cuerpos legislativos encargados de hacer la Reforma, ni a la población que espera una reforma verdadera de la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

La minuta asevera que el Distrito Federal es una entidad autónoma en su régimen interior, en los términos que disponga la Constitución Federal. El único régimen interior que establece dicha Constitución es el de los Estados libres y soberanos, de acuerdo al Artículo 40 Constitucional, con una distribución de competencias de acuerdo al Artículo 124 Constitucional, es decir, con una esfera de competencias *reservadas*, no explícitas, para las entidades con un régimen interior propio. Por lo que desde el primer punto de la Minuta, se entiende que el actual Artículo 122 Constitucional debe eliminarse, por haber establecido un régimen *expreso* de facultades para el Distrito Federal, asimilándolo así, a la Federación.

El documento compromisorio entre los partidos políticos alude a que el nombre de la Ley fundamental de nuestra entidad se denominará "Estatuto Constitucional". Semánticamente, el término es tautológico, pues "estatuto" (*statutum: lo que está inmóvil, lo que está firme*) y "constitucional" (*cum, Statuere: poner o colocar con, organizar, instituir*), pareciera que son términos equivalentes, además de que sus etimologías no dan margen para impli-

car una reforma o un cambio. Quizá el rebuscamiento en el nombre aluda al Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano (1865), o las Bases se refieran a las Bases Constitucionales del Imperio de Iturbide (1822) o a las Bases Constitucionales del Centralismo (1835). Todo lo cual sería una desafortunada remembranza.

El término de Estatuto se ha referido a legislación secundaria, como los Estatutos que dicta el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, subordinados a la Ley Orgánica, o los Estatutos de una Asociación o Club. La única vez que se utilizó Estatuto *Jurídico* para referirse a la ley sobre empleados públicos al servicio del Estado, fue la Ley dictada por Lázaro Cárdenas en 1938, que fue sustituida por el término de Ley en 1963.

Por lo tanto, no es muy conveniente referirse al "Estatuto Constitucional" y evadir lo que será la *Constitución* del Distrito Federal.

La minuta establece los principios de "prevalencia y suspensión" de las leyes y actos federales sobre las leyes y actos de las autoridades del Distrito Federal. Tal hipótesis, como peculiar al Distrito Federal, se hace sospechosa; pues según el Artículo 133 Constitucional, si bien las leyes federales, que no los actos de autoridades federales, son la Ley Suprema de la Unión, ésta sólo cobra tal carácter cuando la Ley federal está *de acuerdo con la Constitución Federal*, es decir, el contenido de la ley esté asignado expresamente a la Federación o al funcionamiento de los poderes federales, como lo determina en otra parte la Minuta. Pero este sistema es extensivo para todos los demás estados, no sólo para el Distrito Federal.

De tal manera que el único principio que debe regir las relaciones entre la Federación y el Distrito Federal es el de la supremacía constitucional de los artículos 124 y 133.

El documento al hacer referencia a materias concurrentes como los asentamientos humanos, la ecología y la seguridad pública, previstos todos ellos en las distintas fracciones del Artículo 73 Constitucional, omiten considerar que la condición de las leyes generales que rigen estas materias, por ser concurrentes y excepcionales del principio de distribución de competencias contenido en el artículo 124 constitucional, es de prevalencia respecto de

todas las leyes locales, no sólo las del Distrito Federal, en caso de contradicción entre ellas.

Por lo que respecta a la responsabilidad política del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que ojalá con la reforma política, se le vuelva asignar su nombre tradicional de “gobernador del Distrito Federal”, por ser electo y por titular —espero que único— del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, no debieran hacerse consideraciones especiales, sino asimilarlo al régimen general de los gobernadores de los demás estados, según el Título Cuarto de la Constitución Federal. En contra, la minuta signada trata al “Jefe de Gobierno” como si su remoción fuera una desaparición de poderes en la entidad, asignándole exclusiva facultad al Senado, aunque con una mayoría calificada, la decisión de removerlo, cuando sus actos u omisiones afecten gravemente las relaciones con los Poderes Federales. Estas causales no son más que motivo de manipulación política del Presidente y de los Senadores, tal como se observó en la práctica de la desaparición de poderes antaño.

La minuta enfatiza el régimen especial de la “sede de los poderes federales”, en momentos de emergencia, así como en la facultad para iniciar leyes sobre dicha sede. Como la sede de los poderes federales es una ficción constitucional, la denominada jurisdicción federal, inmuebles e instituciones se esparcen sobre todo el territorio nacional y no sólo sobre el Distrito Federal, por lo que habrá que delimitar cuidadosamente la intención de dichas leyes, ya que afectarán a todo el gobierno federal y no solamente a la sede.

Resulta inconveniente que el mando de la fuerza pública sea exclusiva del Presidente en el Distrito Federal, tal como lo sugiere el punto sexto de la Minuta. Primero porque nuestra entidad no es un municipio y, segundo, porque la seguridad pública es una materia concurrente según la propia Constitución, por lo que lo sano sería que regularmente, la fuerza pública esté bajo la custodia del gobernador del Distrito Federal, aunque la seguridad de los funcionarios federales pueda estar bajo el control de las fuerzas federales, y que sólo en caso de emergencia, el Presidente asuma la responsabilidad de dirigir todas las fuerzas en la entidad.

La minuta desciende a una serie de consideraciones sobre el patrimonio federal que es excesivo e innecesario, ya que el Artículo 132 Constitucional

satisface cualquier duda al respecto y deberán ser las leyes secundarias las que determinen la identificación y naturaleza del patrimonio federal y local.

No debe haber materias que el Congreso de la Unión retenga sobre el Distrito Federal, como lo sugiere la minuta. La soberanía de la entidad radicará en la plena facultad legislativa como la de cualquier Estado de la Unión. La federación, por su parte, legislará en las materias de su competencia expresamente determinadas en la Constitución Federal.

No obstante los anteriores puntos, la Minuta contiene acertados principios respecto a la Asamblea Legislativa o "Legislatura del Distrito Federal", al reconocerle las facultades de iniciar leyes federales o reformas a la Constitución Federal; así como prever la integración de porcentajes para diputados de mayoría relativa y de representación proporcional (60-40 respectivamente), aunque la proporción de representación política por población es muy amplia: un diputado por cada 200,000 habitantes. Si se compara la entidad con los demás Estados, Baja California Sur, por ejemplo, tendría sólo dos diputados con esa escala en su Legislatura, pero tiene 21. En términos conservadores no puede haber menos de un diputado por cada 145,000 habitantes, según cálculos basados en el censo poblacional del año 2000.

La minuta prevé un "Consejo de Coordinación de política territorial", formado por los Jefes Delegacionales. Esta institución funcionaría como Consejo de la Ciudad y ayudaría para la formación de los Reglamentos que, conjuntamente con el gobernador, expedirían. La elección de los Jefes Delegacionales, para ejercer funciones delegadas de la Administración Pública centralizada no tiene caso, por lo que ese Consejo debe tener asignadas funciones políticas, no sólo territoriales, de importancia.

Una función de importancia sería el de concurrir para las reformas a la Constitución del Distrito Federal. Para que este documento fundamental tenga la jerarquía que merece no puede ser aprobado exclusivamente por la Asamblea Legislativa, como ya lo prevé para las leyes ordinarias la Legislatura del Estado de Morelos, sino que tiene que ser un verdadero procedimiento dificultado, donde la Asamblea sea la Cámara de origen y el Consejo sea el órgano revisor. La Constitución de la entidad merece ser votada y aprobada por una Asamblea Constituyente, convocada ex profeso para su discusión. No merece pues, el tratamiento de una simple ley.

## EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Una idea sugerente de la Minuta se refiere a asignar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la facultad para dirimir controversias entre las circunscripciones delegacionales y las autoridades centrales de la entidad. Su función merecería convertirlo en un verdadero *Tribunal Constitucional*, como poder constitucional autónomo de los tres poderes —espero que ya no sean meros órganos— de gobierno. Él velaría por el cumplimiento de la Constitución del Distrito Federal, así como dirimiría los conflictos entre delegaciones y autoridades del Distrito Federal, contando con una Sala Administrativa para continuar ejerciendo el control de la legalidad en la entidad.

Maestro Esteban Álvarez Arredondo

### Introducción

La democratización de la ciudad ha constituido como una parte fundamental del gran debate sobre el federalismo, ya que ésta no sólo es parte importante de la federación por su tamaño y dimensión, sino también destaca, por su historia y tradición, como nuestra ciudad capital, y como la más importante de América Latina, por sus características actuales y por su enorme legado histórico.

El establecimiento de las distintas formas de gobierno que ha tenido la Ciudad de México a lo largo de su historia como capital del país se ha tocado siempre con el mismo dilema: trazar la esfera de influencia del gobierno local y haberla valer ante el gobierno federal, que de hecho, es el mismo dilema del federalismo en todo el territorio nacional, sobre todo cuando hablamos de un país cuya esencia es centralista por tradición, aunque siempre se le ha querido disfrazar de federación.

### La lucha por la democratización de la capital

En la lucha contemporánea por la democratización de nuestra ciudad capital, la creación de la Asamblea de Representantes en 1986, fue sin duda el

<sup>1</sup> Secretario Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados

## **DEMOCRATIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, INCONCLUSA**

Maestro. Ricardo Álvarez Arredondo<sup>1</sup>

### **Introducción**

La democratización de la ciudad la concebimos como una parte fundamental del gran debate sobre el federalismo, ya que ésta no sólo es parte importante de la federación por su tamaño y dimensión, sino también destaca, por su historia y tradición, como nuestra ciudad capital, y como la más importante de América Latina, por sus características actuales y por su enorme legado histórico.

El establecimiento de las distintas formas de gobierno que ha tenido la Ciudad de México a lo largo de su historia como capital del país se ha topado siempre con el mismo dilema: trazar la esfera de influencia del gobierno local y hacerla valer ante el gobierno federal, que de hecho, es el mismo dilema del federalismo en todo el territorio nacional, sobre todo cuando hablamos de un país cuya esencia es centralista por tradición, aunque siempre se le ha querido disfrazar de federación.

### **La lucha por la democratización de la capital**

En la lucha contemporánea por la democratización de nuestra ciudad capital, la creación de la Asamblea de Representantes en 1986, fue sin duda el

---

<sup>1</sup> Secretario Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados

primer paso, limitado pero significativo. En aquellos años pocos pensaban que fuera posible lograr una mayor democratización en las instituciones de la Ciudad de México. El PRI siempre fue un obstáculo para avanzar en ese proyecto, porque siempre tuvo temor y con razón, de perder el control político del Distrito Federal, y aún en el 2001, ya en su calidad de oposición, el PRI volvió a frenar el proyecto democratizador de la ciudad, quizás bajo la premisa de no propiciar grandes reformas en la esperanza de recuperar en breve tiempo, la ciudad y sobre todo la presidencia de la república, contando éstas todavía con gran parte de sus estructuras y mecanismos centralistas y autoritarios. Quizás ahora, en la perspectiva de ser oposición a corto, a mediano y muy probablemente a largo plazo, el PRI ya sea más proclive a impulsar la democratización del Distrito Federal.

En los años noventa, continuamos con la presión democratizadora. La oposición de aquél momento y los ciudadanos organizamos el plebiscito de 1993, sin contar con ningún marco legal para ello, más que los preceptos constitucionales y garantistas de la libertad de expresión, de manifestación y de asociación, y pese al bloqueo permanente del gobierno, la gente votó por sus derechos políticos y posteriormente, gracias a una serie de reformas políticas y electorales para el régimen de la capital, y del país, aprobadas en 1993 y 1996, y promovidas activamente por nuestro partido, hoy elegimos a nuestras autoridades. Desde entonces el PRD ha mantenido el gobierno y la mayoría electoral desde 1997.

Efectivamente, en 1996, se logró la modificación constitucional para que por primera vez en 1997 se eligiera mediante voto directo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el cual habría de tener mandato de tres años, para que a partir de las subsecuentes elecciones el periodo constitucional se alargara a 6 años. Se estableció que los Delegados habrían de ser ratificados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno, y que para el año 2000 se habrían de elegir a los "jefes delegacionales" por sufragio popular y para un mandato de tres años.

Es innegable el avance democrático que ha habido en la ciudad desde entonces, la mayoría de Izquierda ha dotado a la capital del país de una gran cantidad de ordenamientos legales que amplían los derechos de la ciudadanía, sobre todo en el ámbito de lo social y de las garantías individuales y los derechos humanos. También ha habido reformas que hacen exigibles a

las autoridades esquemas más directos de rendición de cuentas, y mecanismos para transparentar la información de asuntos públicos.

Como es obvio, los mayores avances en cuanto a profundización del avance democrático se refiere, se han dado en leyes secundarias, es decir, en las leyes que son del estricto ámbito de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que es donde ha operado innumerables veces a favor de la democracia la mayoría perredista. No hay ninguna duda, el marco normativo de esta ciudad es más fuerte, más democrático, más equitativo y mucho más amplio y desarrollado que en el pasado. Sin duda, esta es la gran aportación de los gobiernos y de la mayoría legislativa de Izquierda a esta ciudad capital.

Para ilustrar lo dicho con anterioridad, se enumeran un conjunto de nuevas leyes que han sido fundamentales para la ampliación de los derechos de la ciudadanía en la capital, y para la construcción de las bases de una sociedad más equitativa:

- 1) Ley Ambiental del Distrito Federal;
- 2) Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal;
- 3) Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal;
- 4) Ley de Salud para el Distrito Federal, que incluye la norma para la interrupción del embarazo;
- 5) Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal;
- 6) Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal;
- 7) Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar;
- 8) Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal;
- 9) Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal;
- 10) Ley de los Derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal;
- 11) Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal;
- 12) Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal;
- 13) Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- 14) Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral;



- 15) Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal;
- 16) Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal;
- 17) Ley de Austeridad para el Gobierno del Distrito Federal;
- 18) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal;
- 19) Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal;
- 20) Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal;
- 21) Ley que establece el procedimiento de remoción de los servidores públicos que designa la Asamblea Legislativa y de los titulares de los órganos político administrativos del Distrito Federal;
- 22) Código Civil con reformas a los procedimientos civiles que permiten el cambio de identidad genérica; y que en otro apartado permite el divorcio unilateral.

### **Crisis, crítica y retos de la en la capital**

No obstante los avances referidos, es un hecho que la Izquierda no ha podido conducir exitosamente la profundización de una reforma del régimen político de la capital, aunque ha avanzado de manera sustantiva en algunos aspectos. Después de once años de ejercer el gobierno en la capital y de contar con una mayoría legislativa, política y social en el Distrito Federal, no hemos podido romper, por un lado, el yugo que ejerce el poder federal sobre un proyecto emancipador de la capital del país, ya que la correlación de fuerzas a nivel nacional no nos ha sido favorable y nuestra ciudad en tanto sede de los poderes federales, sigue siendo del ámbito de la federación, y sus definiciones jurídicas y legales son atribución del Congreso de la Unión.

Por otro lado, el ejercicio del poder ha arrastrado al PRD y a muchos de sus cuadros a prácticas de corrupción y corporativismo, como penosamente ha sido documentado en diversas ocasiones. Hemos sido testigos de cómo la pluralidad política sí ha logrado democratizar el poder, pero también, y con mayor facilidad, el poder ha logrado corromper a la pluralidad política; lo mismo hemos visto con cuadros políticos de todos los partidos políticos.

Sin embargo, es evidente que el PRD, como mayoría política de la capital, es el que concentra la mayor parte de las responsabilidades públicas. La lucha

intestina por el control del partido entre las diversas corrientes ahora agrupadas en dos grandes bloques, resalta las visiones políticas contrastantes en muchos temas, entre otros, en la visión que tienen unos y otros respecto al proyecto democratizador de la ciudad.

Mientras un bloque sostiene la tesis de profundizar el régimen democrático, eliminando por ejemplo, la cláusula de gobernabilidad que absurdamente existe todavía hoy en nuestro ordenamiento electoral; de generar contrapesos más reales a los jefes delegacionales, mediante la creación de cabildos, y de crear las estructuras orgánicas de coordinación metropolitana, el otro bloque ha sostenido la cláusula de gobernabilidad, y reiteradamente se ha desentendido del proyecto municipalista para la capital, y ha hecho el vacío alrededor de la idea de crear contrapesos reales al poder del titular delegacional.

Este choque de grupos ha corroído incluso, en algunas coyunturas, la institucionalidad de la Asamblea Legislativa, y ha llevado a las diversas facciones a disputarse todos los espacios posibles, exacerbando en ocasiones el control que tiene el PRD sobre este órgano legislativo, y comprimiendo a la oposición en las márgenes en la que usualmente tenía el gobierno federal, en la era priísta, al PRD; partido que por cierto se abrió camino en la democracia, a través de la afirmación de los derechos de las minorías. Al parecer, nuestra descarnada disputa interna nos ha hecho olvidar nuestro origen, sin embargo, la agenda perredista para profundizar el desarrollo de las prácticas y de las instituciones de la ciudad se ha logrado sostener, aunque sea declarativamente en nuestros Congresos Nacionales y Estatales.

Ahora estas disputas están incluso contaminando al Instituto Electoral del Distrito Federal, y en un momento de mayor crisis podría quedar este órgano autónomo relevado de sus funciones formales por el propio Instituto Federal Electoral para el proceso electoral de 2009, tal y como lo establecen los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es justo precisar que los dos grandes bloques que hoy protagonizan las batallas internas del PRD, no expresan posiciones monolíticas, es decir, de uno y otro bloque hay matices y posiciones individuales en uno o en otro sentido. Lo que es evidente, es que el conjunto de liderazgos –más allá de sus

propias corrientes y referentes- que cree en el avance democrático del régimen político de la capital no ha logrado prevalecer sobre los demás que han frenado y descarrilado este propósito.

Es obvio que en la medida que logremos procesar nuestros conflictos internos, habremos de irradiar un mejor desempeño en aquellas instituciones en donde ejercemos una enorme influencia, a saber, en todas las instancias judiciales, ejecutivas y legislativas del Distrito Federal. Lo cierto es que el proyecto democratizador de la ciudad, no puede quedar atrapado entre la lucha de facciones y tenemos que lograr construir el régimen democrático, autónomo y libre al que siempre hemos aspirado.

### **La reforma congelada**

En el año 2002, quedó varada una propuesta de reforma democrática para el Distrito Federal, impulsada desde la Asamblea Legislativa con un amplio consenso, avalada por la Cámara de Diputados y detenida por los senadores del PRI. Este texto de avanzada, sin duda contenía preceptos fundamentales. En él se establecía que el Distrito Federal, debido a su composición social, económica, y geopolítica debía ser entendido como un conglomerado urbano complejo y unitario, por lo que requería de un diseño institucional que pudiera responder a las necesidades de una ciudad con características muy específicas, cuyos problemas y requerimientos urbanos se extendían hacia la totalidad de su territorio, yendo incluso hasta las áreas conurbadas que componen la llamada zona metropolitana de la Ciudad de México.

En síntesis, esta reforma planteaba, entre otras cosas, el fortalecimiento de la autonomía del Distrito Federal en su régimen interior, el incremento de las facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el reconocimiento de la misma como parte integrante del Constituyente Permanente, y la consolidación para el Distrito Federal de un espacio de autonomía en todo lo relativo a su gobierno local, garantizando los derechos y prerrogativas que, dentro de tal espacio territorial, debiera tener el gobierno federal.

### Un paso adelante

En medio de todas estas complejidades, destaca el hecho, sin embargo, de que el régimen democrático de la capital del país logra dar un paso adelante en el 2008, por la adecuación y reforma que se aprobó recientemente en el Congreso de la Unión del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como parte de la reforma constitucional y legal en materia electoral. Curiosamente, tenemos todavía hoy la condición *sui generis*, de que el acta constitucional de la ciudad capital de nuestro país, que es el Estatuto de Gobierno, tiene su fundamento jurídico en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo así, en lo sustantivo, materia federal, y por tanto, sigue siendo de la competencia legislativa del Congreso de la Unión.

Esta reforma y adecuación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2008, adecua el marco legal capitalino en materia de financiamiento público a los partidos políticos con la reducción significativa de los montos; en materia de contratación de los espacios de radio y televisión, que serán asignados exclusivamente por el órgano electoral autónomo, y ya no habrá posibilidades de que ningún partido político o ningún particular haga la compra directa de estos espacios; en materia de fiscalización, contando ahora con más instrumentos para el seguimiento del gasto de los partidos políticos.

Con esta reforma se logró introducir una nueva modalidad para la elección de una mitad de las y los diputados de representación proporcional, es decir, trece; ya que resultarían elegidos las y los candidatos a distritos uninominales que no hayan ganado su elección pero que concentren las más altas votaciones de minoría, en los distritos electorales.

También se logra por fin atenuar un poco la ominosa cláusula de gobernabilidad, por la que se le daba una mayoría absoluta automática al partido más votado en esta ciudad, confiriéndole así el control del órgano legislativo. Ahora, el Estatuto de Gobierno establece que en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que represente un porcentaje del total de la Asamblea Legislativa que exceda en tres puntos a su porcentaje de votación total emitida, salvo que dicho

límite se haya excedido como resultado de sus triunfos en distritos uninominales.

Esta reforma también obliga a los servidores públicos de los tres poderes, y a los servidores públicos de los organismos descentralizados y de los órganos autónomos del Distrito Federal a aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

De igual modo, quedó establecido que la propaganda que difunda cada uno de estos órganos, bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público o elementos que se relacionen con partido político alguno.

La reforma faculta para que en las elecciones locales del Distrito Federal puedan participar tanto los partidos políticos con registro nacional, como los partidos políticos con registro local en el Distrito Federal.

Los partidos políticos recibirán de forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; habrá mayor control y vigilancia sobre el uso de los recursos; se exigirá transparencia en el ejercicio, origen y destino de los mismos y habrá mecanismos de coordinación entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos.

Los partidos afirman su derecho a conformar frentes, coaliciones y candidaturas comunes y quedan reglamentadas las precampañas y campañas electorales. Las campañas electorales no podrán durar más de noventa días para la elección de Jefe de Gobierno, ni más de sesenta días cuando sólo se elijan diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; y las precampañas electorales no podrán abarcar más de las dos terceras partes de la duración de las respectivas campañas.

También se estableció la obligación de que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos, se abstengan de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Esta reforma establece que los Consejeros Electorales del Consejo General durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral.

### **Agenda pendiente**

En esta etapa la ciudad capital debe apostarle a un cambio aún radical y profundo. La Izquierda tiene el deber de atreverse a reinventar la capital del país. A cambiarle el vetusto nombre de Distrito Federal y nombrarla por su apelativo más hermoso: Ciudad de México. Debe construir una ciudad con autonomía política y poderes plenos, con un congreso local propio que sea parte del Constituyente Permanente, una Constitución propia y un gobernador que tenga plenas atribuciones y una esfera de coordinación, que no supeditación, con el presidente de la república, con el Congreso de la Unión y con el Poder Judicial Federal.

La agenda pendiente de cambio democrático no debe apostarle a que si las reformas nos favorecen o no como partido mayoritario, sino que deben buscar en todo tiempo el fortalecimiento de las instituciones democráticas y republicanas y la ampliación y el desarrollo de los derechos, de las libertades y de las responsabilidades de la ciudadanía.

La Revolución Democrática de la ciudad, que algunos han querido abandonar en aras de preservar un bastión político, debe ser retomada y debe ser impulsada de nueva cuenta. Sólo con la prueba fehaciente de que la Izquierda puede salir de su adolescencia pendenciera, muchas veces estridente e intolerante, sólo con la prueba contundente de que la Izquierda puede gobernar con inteligencia, reformando instituciones con mucha creatividad, y con capacidad de innovación y sólo si podemos conducirnos como mayoría constructiva en las instituciones, y no como facciones irreconciliables, sino

como hombres y mujeres de Estado, estaremos entonces listos y en la posibilidad real de encabezar el gobierno de la república.

### **Puntos para la agenda de la Revolución Democrática en la Ciudad de México**

1. Cambiar el nombre del Distrito Federal y establecer la autonomía de la Ciudad de México respecto de su régimen interior, de acuerdo a la Constitución Política y a su propia Constitución.
2. Crear un Congreso Local al que le corresponda legislar en todo lo referente a la Ciudad de México, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal,<sup>2</sup> como aquéllas disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en la capital, en concordancia con nuestros preceptos federalistas y republicanos.
3. Establecer las facultades para que nuestro Congreso Local pueda iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia y por tanto se establezca como parte del Constituyente Permanente y se le faculte para ser participe en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135 de la propia Ley Fundamental.
4. Fundar al Congreso Local como congreso constituyente que expida la Constitución Política de la Ciudad de México.
5. Facultar al Congreso Local para que puede nombrar a un gobernador interino en el supuesto de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el gobernador electo o que la elección no estuviere hecha y declarada.

---

<sup>2</sup> Actualmente, el Congreso de la Unión conserva sólo algunas materias en su esfera competencial, entre las que destacan las de legislar en materia de seguridad pública, responsabilidades de servidores públicos de los ámbitos ejecutivo y legislativo, deuda pública, y expedición y reforma del Estatuto de Gobierno.

## DEMOCRATIZACIÓN INCONCLUSA

6. Derogar la facultad de la Cámara de Senadores para nombrar y remover al titular del poder ejecutivo de la Ciudad de México.
7. Establecer que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Secretario de Seguridad Pública, y todos los demás secretarios de despacho sean nombrados por el gobernador de la Ciudad y ratificados por el Congreso Local.
8. Establecer el otorgamiento de poderes plenos al Congreso Local, permitiendo de esta manera que dicho órgano esté facultado plenamente en materia de autorización de endeudamiento de la ciudad capital, tal y como sucede con el resto de las legislaturas de las entidades federativas.
9. Lograr la descentralización educativa para que la Ciudad de México tenga atribuciones plenas en el diseño de su política educativa contando con el respaldo presupuestal suficiente.
10. Facultar a la Ciudad de México para que participe de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el producto interno bruto del país. Asimismo, definir su participación en los fondos de aportaciones federales, todo ello de acuerdo con la ley que al respecto expida el Congreso Federal.
11. Crear instituciones y mecanismos de coordinación, legislación y procuración de justicia y seguridad pública metropolitanas.
12. Cambiar el nombre a las delegaciones políticas, por el de demarcaciones territoriales, y el de jefes delegacionales, por el de titulares de demarcación territorial.
13. Crear los cabildos de demarcación territorial para contrapesar el poder de los ejecutivos locales y colegiar la toma de decisiones sobre asuntos fundamentales.
14. Crear la instancia de gobierno comunitario, con mecanismos de participación ciudadana, para la definición y protección de los usos de



## DEMOCRATIZACIÓN INCONCLUSA

suelo, de recuperación de los espacios urbanos, y del patrimonio cultural, de la preservación de las tradiciones populares, y de la construcción de redes sociales para proteger a grupos vulnerables, para coadyuvar con los esquemas de seguridad pública; para fomentar el desarrollo integral de la niñez y de la juventud y para fomentar y alentar la construcción de la ciudadanía como una meta comunitaria y social de primer orden.

### Conclusión

A manera de reflexión final, simplemente subrayo que los retos que tiene la Izquierda al frente de la Ciudad de México, se resumen en dos objetivos esenciales:

- 1) Lograr la convivencia y cohesión democrática e incluyente al interior de nuestro propio partido, y
- 2) Profundizar y acelerar la democratización de la Ciudad de México, materializando la democracia social, económica y política en las instituciones y en la ciudadanía.

## ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA DEL DISTRITO FEDERAL: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Licenciado Mario Maldonado Mercado

El reconocimiento de la autonomía del Distrito Federal es uno de los grandes temas pendientes de la reforma del Estado que se viene arrastrando en los últimos años, pese a que se han registrado avances evidentes en cuanto al ejercicio de los derechos plenos para los ciudadanos de la capital, con un *status* jurídico y político que nos acerca en muchos aspectos al que gozan el resto de las entidades federativas, pero no en todos, ya que todavía existe un alto nivel de injerencia de los poderes federales en su vida institucional que mediatizan su irrestricto derecho de autodeterminarse.

Los factores que abonan en la necesidad de construir un gobierno local propio y representativo, se vienen arrastrando desde mediados de los setenta y principios de los ochenta, Ignacio Marván los sintetiza muy atinadamente de la siguiente manera: "La crisis del centralismo, la reestructuración de la economía mexicana, el modelo de crecimiento hacia adentro que empieza a desarticularse, la crisis de legitimidad de la pérdida de la hegemonía del PRI, la crisis de la legitimidad del sistema de gobierno, y desde luego el desarrollo de la pluralidad y la diversidad en la ciudad, así como la severa crisis urbana en la que entra la ciudad".<sup>1</sup>

Es por estas razones que compartimos plenamente, que sentimos que faltan dar los pasos decisivos y que llegó el momento de construir su auto-

<sup>1</sup> Marván Laborde, Ignacio. Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. Palacio de Minería, junio de 2001

nomía, que es hacia donde debe desembocar la reforma política del Distrito Federal, para que deje de ser tan sólo el Distrito Federal, la capital de la República, y vuelva a ser como Ciudad de México, la ciudad de todos nosotros.

Para hacer una primera aproximación al problema que nos plantea este reto, hay que hacer mención de manera obligada al marco constitucional vigente que encarna la naturaleza jurídica *sui generis* del Distrito Federal, toda vez que es la voluntad plasmada por el constituyente permanente que lo define.

Los tres artículos constitucionales que definen sus características fundamentales son el 43, el 44 y 122.

En el constituyente de 1916-1917 precisamente se incorporó, en su capítulo geográfico, en el artículo 43, al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, y según su artículo 44 dice en su primera parte, la ciudad de México es el Distrito Federal, asumiendo lo que la realidad del crecimiento urbano impuso, a través de la reforma al artículo citado en 1993 que subsume no solamente el término ciudad de México al de Distrito Federal, sino que también con ello, fue de por medio la autodeterminación de los ciudadanos de la Ciudad de México, que se terminó por perder en 1928, toda vez que ante el problema de la coexistencia de dos soberanías en un mismo territorio, se optó por fortalecer la esfera federal en detrimento de lo local.

Aunado a lo anterior, en la misma lógica abonaron de manera directa la condición de ser también la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual en estricto sentido jurídico no debería haber sido una limitante para el reconocimiento de su autonomía, lo que nos lleva a afirmar con certeza que su situación *sui generis* se definió por razones de índole política.

Razones que obligaron en primer término a mantener la prescripción de que las funciones ejecutiva y legislativa del Distrito Federal correspondieran a los poderes federales, en particular sometidos a los intereses del Presidente de la República en turno y del Congreso de la Unión, llegando al extremo de la intromisión con que cuenta en cada una de sus cámaras, con una comisión ordinaria que ve los asuntos relativos al Distrito Federal.

Por otro lado, el artículo 122 de nuestra Constitución Política, no reconoce el carácter de poderes a los órganos de gobierno del Distrito Federal, y por ello los conceptúa como funciones de los órganos políticos-administrativos, del legislativo y del judicial de carácter local, que cuentan con facultades mucho más restringidas por la esfera competencial de la Federación que los mismos Estados, aplicando la cláusula residual del artículo 124 constitucional; ésta es una situación que complica las decisiones de gobierno para enfrentar los problemas del desarrollo político, social, urbano y económico, no solamente del Distrito Federal sino también en lo que se refiere a la zona conurbana.

Un aspecto de esta subordinación política que quisiera resaltar -más adelante me referiré a otras- es que a diferencia de las entidades federativas, cuyos Congresos Locales pueden legislar sobre todas las materias sobre las cuáles no estén expresamente concedidas a la Federación, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, también esta sujeta a un régimen de facultades expresas, ya que sus atribuciones son sólo las que se mencionan en la fracción V de la base primer del propio artículo 122 y las demás que en forma clara se le otorgan a lo largo de la Constitución. "Es un órgano con facultades enumeradas; lo no concedido lo tiene prohibido; no existe norma que le atribuya facultades implícitas, por lo tanto las tiene prohibidas".<sup>2</sup> Sin embargo, hay que reconocer que las reformas de 1993 y 1996 le otorgaron un conjunto de nuevas facultades, que le restituyeron de manera parcial esa autonomía en materia legislativa, atribuyendo un cierto número de materias locales a la Asamblea, y conservando el Congreso las no asignadas a ésta.

Quizás esa subordinación se explicaría por lo que mencionamos líneas arriba sobre la convivencia forzada por la historia, de dos soberanías en un mismo territorio, al conformarse la República Federal y el asiento territorial, para el funcionamiento de los Poderes de la Unión, lo que se tradujo en términos prácticos en la definición de un ente administrativo más que de un gobierno propio, que administrara el espacio territorial y resolviera los problemas que enfrentaba su población, y por otro lado, fuera el guardián de las garantías mínimas para que los poderes federales no se vieran obstaculizados en su funcionamiento por el ejercicio de las facultades mínimas de los órganos locales.

<sup>2</sup> Arteaga Nava, Elisur Derecho Constitucional . página 475, Oxford University Press 2002

Las reformas constitucionales de 1996 representaron un importante paso en la transición política de la ciudad, se avanzó en el reconocimiento de que tanto el Jefe de Gobierno en 1997, como los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales en el año 2000, fuesen electos sus titulares, pero no se avanzó en cuanto a sus facultades y ámbitos de competencia, se mantuvo la visión administrativa al considerarlos como órganos desconcentrados.

A pesar de que el Distrito Federal cuenta con representantes ante el Congreso de la Unión y que participa en la formación de la voluntad federal, que desde 1986 cuenta con una Asamblea de Representantes o Legislativa, ésta se encuentra impedida de participar del Constituyente, no se le reconoce realmente su voz en el Congreso, lo cual es contrario a los principios del sistema federal.

Las sucesivas modificaciones al diseño constitucional y legal de las instituciones de gobierno del Distrito Federal dieron por resultado la existencia de un órgano propio, encargado de legislar en un número amplio de materias de interés local, así como la elección de su Jefe de Gobierno y de los titulares de las unidades político administrativas en que se divide su administración territorial por voto universal. En octubre de 1999 el Congreso de la Unión aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitió la elección de jefes delegacionales en julio del 2000.

### **Relato de una ruta legislativa truncada**

Si bien es cierto, que las reformas a la organización política del Distrito Federal han significado enormes avances en su democratización, también lo es, que hoy se plantea nuevos retos y necesidades entre las que destacan, mayores competencias para su administración pública local y delegada y el reclamo de sus ciudadanos de que se reconozca la autonomía para su gobierno interior, una legítima aspiración que consideramos muchos, de ninguna manera se contrapone al espíritu del artículo 44.

Es por ello, y me parece importante recordarlo, que durante el año 2001, integrantes de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Gobierno Capitalino, dieron inicio a una amplia

consulta y un proceso de negociación intenso que involucró a distintos actores políticos, que tuvieron como objetivo reformar el régimen actual del Distrito Federal para otorgarle mayor autonomía en su régimen interior.<sup>3</sup>

Como producto de estas deliberaciones, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la sesión celebrada el día 9 de noviembre del 2001, por mayoría absoluta, aprobó el dictamen de una iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico y político del Distrito Federal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V inciso ñ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en lo previsto en el artículo 42 fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea legislativa del Distrito Federal II Legislatura, presentó el 13 de noviembre de 2001 a la Cámara de Diputados esta iniciativa con proyecto de decreto.

Es importante decirlo aquí, en su momento se cubrieron plenamente los requisitos de legitimidad y procedencia por quienes presentaron aquella iniciativa, ya que la Asamblea Legislativa está facultada para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, según lo que disponen los artículos antes mencionados, el texto constitucional no establece ninguna diferencia, mientras se trate de materias relativas al Distrito Federal, inclusive, esta es una facultad iniciadora de leyes y decretos.

La H. Cámara de Diputados discutió y aprobó el dictamen correspondiente de la iniciativa en comento el 14 de diciembre del 2001 por 358 votos a favor, 17 en contra y 7 abstenciones el dictamen correspondiente y con esa misma fecha envió al Senado la Minuta que contiene Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con fecha 15 de diciembre de 2001, la Mesa Directiva de esta Cámara de Senadores, turnó a las Comisiones, del Distrito Federal, Puntos Constitucionales

---

<sup>3</sup> Reforma Constitucional en materia del Distrito Federal, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura Edit. Porrúa 2003

y Estudios Legislativos, la minuta correspondiente a efectos de la elaboración del dictamen correspondiente.

Sin embargo, la intransigencia del presidente príista de la Comisión del Distrito Federal en el Senado de la República en aquél entonces, y la complicidad de su bancada, permitieron que se presentara y aprobara un dictamen que desechaba en todos sus términos la minuta enviada por la colegisladora, que echó por la borda el más serio intento por alcanzar un cambio democrático radical del régimen político y jurídico del Distrito Federal.

### **Algunos aspectos controversiales de la autonomía**

#### **La Constitución del Distrito Federal**

Uno de los temas más polémicos a partir de la declaración de su autonomía, y la consecuencia jurídica inmediata del ejercicio de su autodeterminación sería la aprobación de un ordenamiento que estableciera la organización y funcionamiento del gobierno local; este ordenamiento podría ser el Estatuto Constitucional del Distrito Federal que no es otra cosa que su propia Constitución Política, como el resto de las otras entidades federativas. Con ello se posibilitaría el ejercicio colectivo del derecho que tienen los que en ella vivimos para darnos nuestra propia Constitución que organice los poderes públicos y la convivencia social, dentro del esquema de las facultades no reservadas a la Federación y del ejercicio de aquellas materias en las cuales se establezca la concurrencia con el Gobierno Federal, los otros estados y municipios.

No estaría fuera de lugar que en correspondencia a estas reformas constitucionales, en la nueva Constitución del Distrito Federal deberá quedar plasmado, en un apartado específico, la esencia misma del gran acuerdo político que reconozca plenamente, no solamente la autonomía y los derechos plenos de los ciudadanos del Distrito Federal, sino también la fórmula bajo la cual seguirá siendo la sede de los poderes federales y al mismo tiempo, un nuevo estado que forma parte de la Federación, con capacidad de autodeterminación, en todo lo concerniente a su régimen interior, como cualquier otro estado de la República.

### **El derecho de iniciar Leyes**

Como toda entidad federativa, también cabe resaltar por su trascendencia la facultad de la Asamblea Legislativa para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. Hasta hoy, como se mencionó líneas arriba, la facultad de iniciativa se encuentra limitada a materias relativas al Distrito Federal, cuestión que no se justifica en un marco de autonomía y ejercicio de atribuciones del Distrito Federal en su calidad de entidad federativa. Y a *contrario sensu*, tampoco es aceptable la injerencia, a través de precisas facultades constitucionales para que puedan presentar iniciativas en lo relativo al Distrito Federal tanto del Presidente de la República así como ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Y por otro lado, la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135 de la propia ley fundamental, implicaría el reconocimiento fundamental del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de participar, por conducto de su representación legislativa local, en las modificaciones a la Constitución, en su carácter de parte integrante de la Federación.

### **Del gobierno democrático en las demarcaciones territoriales**

Uno de los aspectos que se ha dejado de lado, en la reforma del régimen político del Distrito Federal, y que debieran ser una prioridad es la democratización del gobierno de las demarcaciones territoriales, toda vez que, a pesar de constituyen la primera autoridad con la que tiene contacto el ciudadano y con la que cotidianamente se relaciona, dentro de este orden de gobierno, se debería promover la construcción de una ciudadanía responsable que participe formalmente en el ejercicio de gobierno, lo cual se podría lograr mediante la utilización de la figura del cabildo de los municipios (que son espacios de diálogo), la discusión y la toma de decisiones de cada demarcación territorial; con un cabildo representativo que incorpore la diversidad política a esta instancia de gobierno y que legitime el ejercicio de gobierno, desde la planeación democrática del desarrollo de cada demarcación, la seguridad pública, el desarrollo urbano y la rendición de cuentas.



### De la Coordinación Metropolitana

Tomando en cuenta que la zona metropolitana del Valle de México plantea diversos desafíos de gran envergadura y que se multiplican los problemas, a la par que se incrementan las demandas sociales a lo largo y ancho del territorio metropolitano, al respecto debieran definirse los contenidos de una agenda de alcance metropolitano, que coadyuven al mejor desempeño de las instituciones, por ello se debe incidir de manera contundente en tres ámbitos de acción: la revisión y actualización de las estructuras jurídicas; la evaluación de los instrumentos de planeación y gestión, y el de la gobernabilidad; y la participación ciudadana para lograr construir una cultura metropolitana.

En ese sentido, habría que impulsar un marco constitucional que reconozca para empezar el fenómeno metropolitano y establezca la obligatoriedad de la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y sus dependencias, así como la facultad para crear nuevos espacios de autoridad (léase instancias de gobierno metropolitano) como el paso siguiente al reconocimiento de la autonomía que permita posteriormente, la creación o reforma de leyes secundarias en la materia que vinculen transversalmente todos y cada uno de los ámbitos del ejercicio de gobierno, con el propósito de crear un nuevo modelo de gestión metropolitana, basada en la sustentabilidad y el ordenamiento territorial, que priorice la coordinación metropolitana y, en su caso, la concurrencia de jurisdicciones así como la participación ciudadana en el sistema de planeación.

En ese mismo sentido quedaría la necesidad de reformar el propio artículo 122, para llevar a cabo estas responsabilidades de manera eficaz con las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y la Ciudad de México, en la planeación y ejecución de acciones conjuntas en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y seguridad pública. Plantemos también la obligación para sus respectivos gobiernos de asociarse para establecer la planeación del desarrollo metropolitano y la prestación de servicios.

### **Endeudamiento**

Una reforma importante se debe hacer a las facultades del Congreso del artículo 73, para suprimir su injerencia indebida en lo que se refiere a la aprobación anual de los montos del endeudamiento público del Distrito Federal y las entidades de su sector público; así como también la obligación de su Jefe de Gobierno de informar sobre su ejercicio a la Cámara de Diputados, con ello se permitiría que los poderes públicos de la Ciudad de México propongan y aprueben dichos montos, y sean ellos quienes vigilen y fiscalicen su correcto ejercicio, a través de la rendición de cuentas del Jefe de Gobierno.

La eliminación de dicha autorización permitiría darle las facultades al Congreso de la Ciudad de México para que establezca las disposiciones en materia de deuda con el mismo status que prevalece en las entidades federativas. Esta eliminación posibilitaría que el gobierno autónomo de la Ciudad de México pudiera realizar actividades financieras en los mercados de deuda para la emisión de bonos de financiamiento para el desarrollo de obra pública, lo que agilizaría las operaciones de fomento en la Ciudad de México.

### **Seguridad pública**

En estos momentos que atraviesa el país, y la propia Ciudad de México, la crisis de seguridad pública más grave en la historia nacional, no podemos pasar por alto la estructura constitucional vigente que somete al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a las decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que es a quien por mandato constitucional no expreso o implícito, se somete para su aprobación o beneplácito el nombramiento tanto del encargado de la fuerza pública y del Procurador de Justicia.

Por ello, se propone que el Ministerio Público del Distrito Federal sea presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno con la ratificación de la Asamblea Legislativa, así mismo que, el nombramiento del servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública, también sea objeto de ratificación. Y sobre el perfil que deba cumplir el servidor público que tenga a su cargo el mando de la policía cumpla especialmente dos requisitos: No haber estado en servicio activo en

el ejército y tener experiencia acreditada en la materia así como contar con el reconocimiento público de la sociedad civil.

### **Comentarios a la propuesta de reforma constitucional**

Como se puede observar a lo largo de la lectura de los párrafos anteriores, existe un entramado constitucional que debe ser reformado a profundidad, que por si mismo impide el reconocimiento de la autonomía del Distrito Federal, ya que es la concreción del sometimiento centralista de esta ciudad, que sigue siendo en muchos aspectos un apéndice de la Federación; en algunos casos se equipara en facultades a los Estados de la República y en otros no; y por otro lado, ha desarrollado y conservado una vocación democrática desde hace casi cuatro décadas, incrementando tanto la participación como la organización de la sociedad civil, cuya historia registra las luchas por las reivindicaciones políticas y sociales más diversas.

Por ello, es que se avizora en el horizonte, un proceso de diálogo político intenso pero complicado en términos de la magnitud de las reformas constitucionales que se deben emprender, de tal suerte que en la iniciativa en comento se destacarían los aspectos siguientes:

A guisa de ejemplo, dentro de esta nueva arquitectura constitucional en el artículo 43, se propone el reconocimiento, dentro del capítulo territorial, que como parte integrante de la Federación se encuentre la Ciudad de México, no al Distrito Federal; y en relación directa con ello, que el artículo 44 se reordene para que otorgue el sustento a la base territorial de la Ciudad de México para que se establezca que ésta se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

En primer término, hay que explicar el motivo por el cuál se cambia la denominación oficial, aunque ya se usan, desde luego, como sinónimos Ciudad de México y Distrito Federal; sin embargo no lo son, en cuanto a que históricamente, "la Ciudad de México estaba en el Distrito Federal, pero no era el Distrito Federal. La Ciudad de México era uno de los Municipios... La última vez que hubo municipios (en la Ciudad de México) ...estaban dentro del

Distrito Federal. A partir de la reforma de 92-93 precisamente por las características del crecimiento urbano se equipara ciudad de México a Distrito Federal".<sup>4</sup> Es por ello que se pretende reclamar como una expresión de su autonomía y el rescate de su condición propia de ciudad, su denominación histórica no como un vestigio del centralismo, ni como apéndice de la Federación, no tan sólo como un Distrito Federal.

En particular en el artículo 105 fracción II inciso e, sobre los sujetos legitimados para presentar las acciones de inconstitucionalidad, es el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se plantea que se derogue por considerar que se encuentran ya contemplada tal hipótesis en el inciso que se refiere a los órganos legislativos estatales para hacer la homologación correspondiente y gocen del mismo trato.

La denominación del título quinto de la Constitución debe cambiarse también como se propone, para quedar de la manera siguiente: De los Estados, y Municipios de la Federación, con el propósito de que se reconozca a la Ciudad de México, como estado que es, así como a los municipios como partes integrantes de la Federación y no de manera excluyente como se entiende actualmente del texto constitucional vigente.

Sobre el artículo 122, que es la pieza fundamental de este entramado institucional anacrónico, en los hechos hay dos vías legislativas para darle sustento constitucional a la autonomía de la Ciudad de México; la primera sería la derogación del artículo en sus términos actuales para trasladar su contenido a otros dispositivos constitucionales y legales; o bien la otra, conservando el artículo, pero con una redacción mínima, preservando los elementos de singularidad esenciales para la convivencia entre los poderes locales y federales, precisando las facultades de la Federación frente a la capital de la República, incluyendo la parte inicial del artículo 44 para que diga que alberga en su territorio a los Poderes de la Unión, y no es la sede de los poderes Federales, que es una muestra más del régimen de subordinación al que está sujeta. En ese sentido, se propone adicionalmente, para completar este entramado, una ingeniosa denominación oficial que deje atrás su esta-

---

<sup>4</sup> Op, cit. Laborde Marván, Ignacio

do de subordinación política: "Ciudad de México Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>5</sup>

La Ciudad de México alberga en su territorio a los Poderes de la Unión y como tal se denominará "Ciudad de México Capital Federal de los Estados Unidos Mexicanos", y tendrá un régimen de gobierno autónomo con un Jefe de Gobierno que estará a cargo del Ejecutivo y la administración pública en la entidad, será elegido directamente cada seis años y contará con un Congreso propio.

Es importante reafirmar también que el carácter autonómico de la ciudad de México, en cuanto a la independencia completa de sus autoridades poderes locales con respecto al gobierno federal, por que al contar con ella tendrá, ya no una Asamblea Legislativa sino con un verdadero Congreso local, y por otro lado, también contará con un Jefe de Gobierno o Gobernador propio que ya no este sometido a los poderes federales; en particular, al procedimiento de remoción en el que están involucrados el presidente de la República y el Senado de la República, que entre sus facultades exclusivas, están posibilitados para ejercer discrecionalmente o con criterios políticos, que contienen los artículos 122 apartado B fracción II y el artículo 76, en su fracción IX, respectivamente, que les permite proponer, nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, lo cual es inaceptable e incompatible, lo que se entenderá con facilidad en un verdadero régimen de autonomía.

De tal forma que tenemos un efecto inmediato y concomitante a este conjunto de nuevas facultades y de ámbitos competenciales, el gobierno de la Ciudad de México ejercerá las facultades no reservadas a la Federación y las que se derivan de aquellas materias en las cuales se establezca la concurrencia con el Gobierno Federal, los estados y municipios en los términos del artículo 124 constitucional, ya sin las ambigüedades, las imprecisiones y contradicciones con que hasta ahora ejerce, con dificultad y complejidad, sus facultades y atribuciones.

Finalmente, una propuesta interesante y novedosa de la iniciativa, que fue pensada, explicada y debatida ampliamente por el Lic. Porfirio Muñoz Ledo, es que las autoridades locales de la Ciudad de México suscriban un estatuto

---

<sup>5</sup> Esta propuesta fue hecha por el Lic. Porfirio Muñoz Ledo, en el seno de los trabajos del Grupo de Federalismo de la CENCA

de capitalidad con el gobierno federal, sería un instrumento diseñado para garantizar el pleno ejercicio de las competencias y el desarrollo pleno de la vida institucional de los poderes federales; serían por llamarlo de alguna manera, las garantías mínimas de seguridad, jurídicas y políticas, que se negociarían de común acuerdo, entre el gobierno local y los poderes federales y que, desde luego, tendría forzosamente en su redacción una parte de definiciones territoriales, en el se haría una cesión por parte de la Ciudad de una extensión mínima para el asiento de los poderes federales porque no puede ser que toda la ciudad sirva para eso; es parte de la concepción y la mentalidad que debe cambiarse, no debe confundirse la capital con los domicilios desparramados por todos lados de sus dependencias federales.

### Conclusiones

En el marco de la CENCA, el tema de la reforma política del Distrito Federal, fue asumido por el Grupo de Trabajo de Federalismo, en el que se dieron amplias discusiones sobre este y otros temas de gran trascendencia para nuestro sistema federal; sin embargo, pese a los compromisos asumidos por unanimidad para que salieran de consenso diversos productos legislativos con propuestas concretas, es la fecha en que habiendo sido turnadas a las cámaras del Congreso de la Unión, en particular, al Senado de la República, no se han retomado a través del proceso legislativo ordinario y se han quedado confinadas dentro del rezago de las comisiones ordinarias a las que de manera puntual les compete la responsabilidad de dictaminarlas.

Tal parece ser que la correlación de fuerzas y la cerrazón, nuevamente se van a imponer como en el año 2002, y la reforma política del Distrito Federal quedará para mejores tiempos, ya que es necesario contar con la mayoría calificada y para ello son necesarios los votos del PAN; aunque por tratarse de un cambio de esta magnitud, lo más deseable es que se diera no solamente de consenso o el más amplio consenso posible, sino el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, para contar desde el inicio con una histórica legitimidad que impulse la autonomía de la Ciudad de México.

Pensando un poco hacia el futuro inmediato y abonando otro poco hacia la construcción de esa agenda y del camino apropiado que llevará a la conse-

cución de los acuerdos sustanciales, se tendría que abrir una mesa de trabajo como la que se dio hace casi ocho años, con todos los actores políticos, representados en ambas cámaras del Congreso, la Asamblea Legislativa, y los partidos políticos nacionales; lo importante es que esta iniciativa del PRD le da nueva vida a la reforma política del Distrito Federal, teniendo la virtud inicial de detonarlo y ponerlo en la agenda, con una serie de contenidos novedosos que le quitan un tanto de polilla a las propuestas que se vienen manejando desde aquellos años o de mucho tiempo atrás, habría que impulsar pues, su análisis, discusión y dictaminación dentro del marco del diálogo político y la negociación plural y democrática, que por fin reúna a todos con el mismo propósito en común: Autonomía de la Ciudad de México y ciudadanía plena para sus habitantes.

## RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CON LA FEDERACIÓN EN EL MARCO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE SU AUTONOMÍA

### PARTE II

#### **LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CON LA FEDERACIÓN EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN DE SU AUTONOMÍA (COORDINACIÓN METROPOLITANA Y SERVICIOS PÚBLICOS)**

El siglo XX representó para México una época de constantes deflexiones, el triunfo de la Revolución Mexicana de 1910 y la posterior rotación de las élites gobernantes obligaron a replantear el esquema organizacional de funcionamiento gubernamental a través de la elaboración de una nueva Carta Magna en la que se buscó satisfacer las exigencias que dieron origen a la lucha armada, es a partir de ese momento que la discusión se centraría en el Congreso Constituyente Permanente y no en el campo de batalla.

El resultado de acaloradas discusiones dio a la República la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, la cual adoptó en su contenido orgánico y dogmático las conquistas de la lucha armada, en ella México se reafirmó como un Estado Federal de analogías y siguiendo como ejemplo a los Estados Unidos de América, incorporó a su sistema político jurídico la figura del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión con peculiaridades que lo distinguen de las demás entidades federativas pero con la posibilidad de existencia de autoridades municipales electas de forma directa. Sin embargo poco tiempo después de promulgarse se presenta el 20 de agosto de 1928 un paquete de reformas y adiciones a la Constitución relativos a la organización del gobierno de la Federación y a los estados, con esta reforma se suprimen de manera contundente las autoridades municipales así como la posibilidad de elegir al gobernador, con ello se crea un Departamento Administrativo a cargo directamente del Presidente de la República quien a su vez delegará la función de la administración del mismo a un ente denominado "Regente". Solo once



## **RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO CON LA FEDERACIÓN EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN DE SU AUTONOMÍA**

Diputado Obdulio Ávila Mayo

### **Derecho de piso**

El siglo XX representó para México una época de constantes definiciones, el triunfo de la Revolución Mexicana de 1910 y la posterior rotación de las élites gobernantes obligaron a replantear el esquema organizacional de funcionamiento gubernamental a través de la elaboración de una nueva Carta Magna en la que se buscó satisfacer las exigencias que dieron origen a la lucha armada, es a partir de ese momento que la discusión se centraría en el Congreso Constituyente Permanente y no en el campo de batalla.

El resultado de acaloradas discusiones dio a la República la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, la cuál adoptó en su contenido orgánico y dogmático las conquistas de la lucha armada, en ella México se reafirmó como un Estado Federal sin ambigüedades y siguiendo como ejemplo a los Estados Unidos de América, incorporó a su sistema político jurídico la figura del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión con peculiaridades que lo distinguen de las demás entidades federativas pero con la posibilidad de existencia de autoridades municipales electas de forma directa. Sin embargo poco tiempo después de promulgada se presenta, el 20 de agosto de 1928 un paquete de reformas y adiciones a la Constitución relativos a la organización del gobierno de la Federación y a los estados, con esta reforma se suprimen de manera contundente las autoridades municipales así como la posibilidad de elegir al gobernador, con ello se crea un Departamento Administrativo a cargo directamente del Presidente de la República quien a su vez delegará la función de la administración del mismo a un ente denominado "Regente". Solo once

años le duraron sus derechos plenos a los habitantes de la Capital de la República, que por vivir en el mismo lugar de residencia de los Poderes de la Unión, pagaban a partir de ese momento derecho de piso traducido en un altísimo costo: el sacrificar gran porcentaje de sus derechos políticos debido a que en esencia se consideró incompatible la posibilidad de coexistencia armónica en un mismo ámbito espacial de los poderes locales y federales.

Ante la disyuntiva, por un lado, de la supuesta incompatibilidad de coexistir en un mismo territorio gobierno estatal y Federal y la añeja controversia por definir el lugar donde debían residir los Poderes de la Unión, el Congreso cual oficialía de partes del Poder Ejecutivo tomó la decisión mas cómoda: despojar por decreto a los habitantes de la Capital de uno de los derechos políticos fundamentales consagrados y protegidos incluso a nivel internacional, a saber, el de poder elegir de manera libre y a través del sufragio universal y secreto a sus autoridades administrativas, gubernativas y legislativas lo que trajo como resultado la ausencia de gobernantes electos en forma directa y exclusiva por los ciudadanos de la capital mexicana y una deuda de más de sesenta años en cuanto a derechos políticos se refiere; en suma, por una arbitraria interpretación normativa se optó por sacrificar derechos políticos de millones reduciéndolos a ciudadanos de segunda categoría frente a los habitantes de los demás estados de la Federación que cabe destacar, periódicamente contaban con la posibilidad de elegir a sus autoridades locales.

Fueron dos las razones en las que el legislador se basó para tomar una decisión de tal magnitud: por un lado el de la ubicación del Distrito Federal como sede del Supremo Poder de la Federación, discusión que encuentra sus orígenes incluso antes del nacimiento del México independiente; por otro lado y derivado de lo anterior el de la incompatibilidad jurídico-administrativa de convivencia de los Poderes local y Federal.

Cabe destacar que la Ciudad de México es desde los tiempos prehispánicos el centro político y social más importante del país, los aztecas la fundaron y le dieron grandeza. Durante la colonia, la antigua Tenochtitlán se transformó en la capital de la Nueva España con una nueva dimensión política. El Distrito Federal se creó en la Constitución de 1824, comprendido en la Ciudad de México, su gobierno político y económico quedó bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno federal, con una organización municipal.

La ubicación del Distrito Federal generó controversias para determinar la ciudad donde se establecería pues no se trataba solamente de elegir una ciudad al azar, se trataba de escoger aquella cuyas características de desarrollo fueran integradores y complementarios del desarrollo de todo el país. La necesidad de contar con un centro político, económico y social colocó en la arena de discusión la conveniencia e idoneidad prácticamente de dos conglomerados regionales.

Las ciudades que se juzgaron más idóneas eran la Ciudad de México y la Ciudad de Querétaro; sin embargo, de las posturas predominó la de Fray Servando Teresa de Mier, quien expresó que *"La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el demográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno"*.

La razón que propicia la inacabada controversia relativa al Distrito Federal mexicano, es precisamente su ubicación, la Ciudad de México.

Para Salomón Díaz Alfaro las características y la naturaleza del Distrito Federal mexicano no sólo están determinadas por su historia como institución político-constitucional, sino también por lo que ha sido, es y aspira ser, el lugar en donde ese Distrito se ha establecido: La Ciudad de México.

Al respecto conviene afirmar que son la ubicación y extensión de la capital mexicana el punto neurálgico de discusión en sus orígenes, ahora olvidado para intentar dar respuesta a una grave situación que se constituye por la enorme población que habita en ese territorio.

El vocablo "Distrito" tiene su raíz etimológica en el latín *distritus*, o sea, recogido, acepción que da el significado de ser la extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales. Es por ello que al hablar de un Distrito Federal nos referimos a una demarcación territorial perteneciente a la forma de Estado Federal, sin embargo y a lo largo de las discusiones legislativas que dieron origen a las reformas Constitucionales de 1928 al término "Distrito" solo se le dio una interpretación *stricto sensu*, definido únicamente como aquella superficie de la Federación donde residen los poderes federales; es decir, el espacio en donde oficialmente actúan los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Un espacio indispensable en el que se ubican en forma permanente los recursos humanos y materiales del gobierno federal.

De lo anterior, podemos destacar que derivado de una interpretación mínima de la expresión "Distrito" nos topamos por definición con la incompatibilidad de contar con autonomía del ejercicio administrativo por parte de un gobierno local; al respecto del mismo, Francisco Javier Osornio Corres menciona que:

*"El Distrito Federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional".*

Otro destacado jurista, Ignacio Burgoa Orihuela al referirse al Distrito Federal mexicano señala:

*"desde el punto de vista político y jurídico es una entidad que, según el Artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial".*

Así las cosas, a partir de una definición estrecha por parte del legislador en 1928 el jurista ve sumamente acotado su margen interpretativo de la norma, los ciudadanos de la Capital sus derechos político-electorales y por ende, podemos ver que a partir de ese momento el Distrito Federal será considerado un territorio bajo un régimen de excepción en el sistema federal si lo comparamos con el resto de las entidades federativas. Con ello, mientras los 31 estados de la federación podrán ejercer de manera autónoma la administración de su gobierno mientras no contravengan lo establecido por la Carta Magna, el Distrito Federal quedará sujeto a los designios del nivel Federal.

### **La lucha por la restitución de los derechos**

Dadas las circunstancias, para los habitantes del Distrito Federal se volvió común la imposibilidad de contar con autoridades legitimadas para llevar a cabo su actuar; el Regente o Jefe del Departamento del Distrito Federal era designado por el Titular del Ejecutivo Federal quien a su vez y previa aprobación del Presidente de la República nombraba a los 16 Delegados Políticos para los que no existía siquiera el requisito de residir en la Ciudad de México, las Delegaciones Políticas eran un premio a la disciplina partidista de quien manifestaba probada lealtad al Presidente y al Regente en turno, o en su defecto eran castigos o el rescate político de malogrados aspirantes a cargos de mayor rango y jerarquía en sus estados. Con el paso del tiempo los Ciudadanos del Distrito Federal se acostumbraban a no elegir a sus gobernantes.

Es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se acelera el proceso de urbanización caracterizado por la expansión y pérdida de límites geográficamente claros entre conglomerados regionales, da inicio el fenómeno de la urbanización metropolitana cuya característica principal es la existencia de centros urbanos que entran en una etapa constante de franca expansión conurbando con otros de igual o menor tamaño generando verdaderas zonas metropolitanas y en el caso de la Ciudad de México esto no fue la excepción.

Físicamente integradas, estas megalópolis aunque independientes en su administración se convierten en auténticos centros de la vida política, social, cultural y económica, lamentablemente la falta de visión y de planeación por parte de quienes tuvieron a su cargo la administración delegada en la Capital evitaron que dicho fenómeno fuera visto como un proyecto y no como un destino fatalista, la concentración urbana, el crecimiento y expansión fue visto más como un caos, mas como un problema que como la oportunidad de posicionarse como región urbana competitiva. Es entonces que comienzan a surgir voces inconformes con la situación política de la Capital y la búsqueda por reestablecer los derechos político-electorales de los capitalinos transita necesariamente por contar con gobernantes electos a quienes se les pudiera exigir, que rindan cuentas y que en caso de no cumplir con los intereses de la colectividad -y no los del Presidente en turno- pudieran ser castigados el día de las elecciones.

## RELACIONES INSTITUCIONALES

Desde sus inicios, Acción Nacional en voz de distintos actores políticos y legislativos pugnó por restituir a los habitantes del Distrito Federal sus derechos político electorales, la figura del municipio y la revisión del andamiaje jurídico que permitiera, por un lado la incorporación de la figura del municipio y la posterior constitución de un estado 32 y, por el otro, la convivencia armónica de los Poderes de la Unión con los del nuevo estado.

Es entonces que a partir de 1952, Acción Nacional presentó en la Cámara de Diputados diversas propuestas encaminadas a fortalecer el papel del Distrito Federal frente a la Federación, el objetivo: una descentralización política y administrativa. Lamentablemente dichos esfuerzos fueron quedando opacados por una mayoría del partido hegemónico cuya soberbia e incapacidad de reconocer el error de 1928 evitó que las reformas propuestas por Acción Nacional prosperaran, de hecho no fue sino hasta las elecciones de 1976 donde a pesar de no tener un candidato opositor resulta electo Presidente de la República para el periodo 1976-1982 el licenciado José López Portillo quien en un afán de contar con legitimidad instruye al Secretario de Gobernación prepare una ambiciosa Reforma Electoral.

Múltiples esfuerzos por restituir los derechos políticos y electorales a los habitantes del Distrito Federal se dieron desde la tribuna del Congreso; la gran Reforma Política de 1977 anunciada por el entonces Presidente López Portillo y coordinada por Jesús Reyes Heróles brindó apertura y consolidó algunas de las propuestas históricas de Acción Nacional no así la de contemplar al Distrito Federal en ellas. Lamentablemente la reforma política integral del D.F. quedaría para mejor momento.

El crecimiento electoral de la oposición permitió que se dieran avances, las posteriores reformas de corte gradualista permitieron que poco a poco a los habitantes del D.F. les fueran otorgadas algunas concesiones; la creación en 1985 de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con miras a las elecciones de 1988 fue muestra de ese avance.

Las elecciones cada vez más competidas y la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PRI en la Cámara de Diputados a partir de las elecciones de 1988 obligó a los gobernantes en turno a llevar a cabo nuevas concesiones a la oposición quien aprovecho la coyuntura para impulsar la creación de un nuevo Código Electoral Federal y la incorporación, del tema de la democra-

tización del Distrito Federal en las agendas de negociación de todas las fuerzas políticas.

A este respecto, cabe destacar que el 25 de octubre de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaron varios preceptos constitucionales relacionados con la organización, estructura y competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal, esta reforma junto con las del 31 de diciembre de 1994, el 24 de agosto de 1996 y las disposiciones que siguen vigentes del texto original de la Constitución, conforman el soporte legal que da sustento al Distrito Federal mexicano.

Evidentemente, la naturaleza jurídica de cualquier figura política o social se desprende precisamente del contenido de los preceptos legales en donde son definidas, reconocidas, diferenciadas, delimitadas o simplemente, enunciadas las diversas instituciones del derecho mexicano.

Así pues, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución General de la República y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal queda expresada de la manera siguiente:

*El Distrito Federal o Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y por lo tanto Capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno queda a cargo de los Poderes de la Unión, y de los de carácter local (Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia), con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial delimitada en la propia Constitución General de la República.*

A partir de la reforma de 1993 se elevó a rango constitucional la denominación de Ciudad de México para identificar al Distrito Federal. Anteriormente, a pesar de una fuerte tendencia por denominar Ciudad de México al Distrito Federal, no existía sustento jurídico que lo justificara, tal era la confusión y el desconocimiento que las propias autoridades empleaban de manera errónea ese término, por mencionar un ejemplo, era el caso de las señales de bienvenida o despedida de los límites de la Ciudad; como dato

anecdótico vale la pena señalar que jurídicamente la Ciudad de México no existía sino hasta el 25 de noviembre de 1993.

La Reforma Constitucional de 1996 modificó nuevamente el régimen del Distrito Federal. Se ratificó la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República; amplió los derechos políticos de sus ciudadanos, y asignó las competencias y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, a fin de convivir de manera armónica.

La elección directa del Jefe de Gobierno fue la parte central de la reforma constitucional de 1996, pues atiende a una arraigada aspiración democrática de sus habitantes. Su carácter representativo y democrático trajo otras importantes implicaciones, como la separación orgánica y funcional de las estructuras federales y locales, en dos ámbitos que durante siete décadas fueron uno solo y que hicieron recaer en el Ejecutivo Federal responsabilidades ajenas a su naturaleza originaria de poder nacional, de hecho, las consecuencias de no contar con gobernantes comprometidos con la solución de la problemática local y sobre todo con visión metropolitana generó grandes rezagos.

### **La relación de la Ciudad de México con la Federación**

Quizá uno de los efectos más importantes de la reforma político-electoral de 1996, fue la reducción de las facultades del Presidente de la República en el Gobierno del Distrito Federal; como consecuencia, las facultades del Jefe de Gobierno fueron replanteadas, a fin de que asumiera varias que anteriormente estaban en la esfera del Titular del Ejecutivo Federal. Si bien se ampliaron las atribuciones del Jefe de Gobierno, algunas presentan diversas limitaciones; pero a pesar de ello, en esta etapa de transición democrática existen las condiciones para asegurar la gobernabilidad en la capital del país, así como para dar continuidad a diversos proyectos iniciados con anterioridad, el reto es asegurar la sustentabilidad de la Capital.

Sin embargo es preciso destacar que para el Distrito Federal coexiste todavía un régimen de excepción en cuanto a las demás partes integrantes de la Federación; sin embargo, el contenido de este régimen cambió de manera



importante y trascendental a partir de la reforma de 1996. Así, a partir del año 2000 los ciudadanos de la capital pudieron elegir al Presidente de la República, Senadores, Diputados federales, Diputados locales y titulares de los órganos político administrativos en las demarcaciones territoriales.

El tema del fortalecimiento de las Delegaciones del Distrito Federal es un tema obligado como parte de los esfuerzos por consolidar un Federalismo pleno, pues no puede haber Federalismo a medias o con regímenes de excepción es por ello que así como el tema del fortalecimiento de los municipios es tan importante para el federalismo, también debe serlo el de los órganos político administrativos para la democratización plena de la Ciudad de México.

Los espacios de gobierno que se abrieron a raíz de la reforma política en México de 1996 no han concluido, está pendiente una reforma importante que se les debe a los habitantes del Distrito Federal, y mientras subsista el régimen de facultades expresas para esa entidad federativa, el Distrito Federal sólo podrá constreñir su actuación, limitada al marco constitucional, estatutario y legal que actualmente le rige.

Esta reforma pendiente es en realidad una adecuación normativa e institucional con la realidad en la que todos los habitantes de la Ciudad de México se desenvuelven todos los días: Sus demarcaciones territoriales como espacio vital y, sus administraciones inmediatas que deben atender, prácticamente en todo momento, los asuntos inherentes a la convivencia y al bienestar de su población.

De hecho la creación de las Delegaciones Políticas en el extinto Departamento del Distrito Federal obedeció a un esfuerzo de desconcentración mediante la delegación de facultades de diversas Dependencias con criterios de territorio, materia y cuantía, en una estrategia por acercar la solución de los problemas inmediatos y cotidianos de los habitantes precisamente adonde las demandas se generan. Durante los últimos años de esa estrategia, los Delegados tenían atribuciones que hoy los titulares de los órganos político administrativos no ostentan, por ejemplo en materia de establecimientos mercantiles.

Sin duda alguna esa estrategia tenía ventajas en un modelo centralizador: El mando era único, facilitaba contar con políticas homogéneas, la planeación de corto y mediano plazos era vertical y descendente y por lo tanto con escasa participación de las Delegaciones Políticas y las emergencias eran expensadas con cargo a los presupuestos centrales de las Dependencias sin que se presentaran factores de rigidez por las transferencias presupuestales. No obstante, su mejor desventaja era la ausencia de la efectiva participación de los habitantes, es decir, estaba ausente su democratización, todo aunado al hecho de que los Delegados Políticos eran meros administradores, "gerentes de oficina" que en su mayoría, sin conocimiento de su entorno implementaban políticas públicas sin trascendencia, rendían cuentas al Regente en turno y en palabras de muchos de ellos eran "activos militantes del PRI los fines de semana".

Por ende, el desgaste de la autoridad administrativa no fue menor, el desprestigio de las autoridades delegacionales aunado al desconocimiento por parte del ciudadano de la función delegacional generaron un grave déficit en la cultura política del habitante de la capital.

Hoy las Delegaciones políticas, como todavía se las denomina coloquialmente, constituyen un auténtico tercer nivel de gobierno, el primer punto de contacto con los ciudadanos. Son precisamente éstas quienes llevan al cabo tareas que tienen estrecha e inmediata vinculación con la ciudadanía en la prestación de servicios públicos y en la atención de servicios administrativos; por ello, sus titulares son quienes reciben los reclamos para la atención de las demandas ciudadanas, que más de las veces y derivado de ese desconocimiento de la función gubernamental -por parte de un ciudadano que pedía y un gobierno que daba- nada tienen que ver con las facultades limitadas de estos espacios de gobierno y, por lo tanto, no se les atribuye la atención de las mismas. Por ello no deja de ser un problema constante, tanto para los ciudadanos como para los gobiernos delegacionales, que trasciende a la pérdida de la confianza en la autoridad y nos obliga a plantear la necesidad imperiosa de fortalecer a los órganos político administrativos.

La naturaleza jurídico administrativa actual de estos órganos, no es sino producto de la reforma constitucional de 1996, derivada de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal instalada en 1995 por las diferentes fuerzas políticas con representación nacional.

Es por ello que es preciso definir de manera adecuada su naturaleza jurídica en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, acorde con lo que establece la Base Tercera, Apartado C, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, segundo: Fortalecer a estos órganos de gobierno para que su ámbito de competencia sea acorde con la demanda inmediata de los ciudadanos por ser el primer punto de contacto con la ciudadanía y trascendente para su cotidianeidad.

Debe considerarse que en más de un sentido, los gobiernos delegacionales son el principal vínculo entre la esfera gubernamental y los ciudadanos; en su desempeño cotidiano el ciudadano encuentra solución directa a su problemática pues son órganos de autoridad en lo que concierne a los servicios públicos, propiamente dichos. Que son además, órganos que prestan servicios al público en áreas como atención médica, educación preescolar, guarderías, capacitación para el trabajo, entretenimiento, actividades deportivas, culturales y de entretenimiento y muchas otras.

En el fortalecimiento a las delegaciones debe tomarse en cuenta que realizan su labor de gestión ante otras autoridades locales, federales e internacionales, servicios diversos para sus comunidades y de los cuales los entes centrales no se ocupan; que vista la administración pública local en su conjunto, son precisamente estos órganos político administrativos los cuales — por no ser dependencias centralizadas—, su vocación natural es precisamente la operación de los servicios urbanos que cualquier ciudad requiere, así como suburbanos y rurales, en algunos casos su función de cercanía con la sociedad los coloca en una situación de franca desventaja, de asumir costos por ineficiencias de otras autoridades, por poner un ejemplo, en la expedición de pasaportes o en la emisión de licencias de conducir, ambas son labores que no conciernen al gobierno delegacional y si a los niveles Federal y Central, respectivamente, sin embargo, en caso de falla o deficiencia en la atención al público el costo del desprestigio lo asume —con o sin conocimiento de causa— “la delegación” quien es culpable de todos los males y todas las deficiencias en la administración pública independientemente de si es o no su función.

En el modelo actual de administración pública local, las dependencias centralizadas, algunos órganos desconcentrados adscritos a algunas dependencias y algunas entidades paraestatales, se avocan a la prestación, gestión o

administración de servicios a los ciudadanos que no conlleven actos de autoridad y que en un afán centralizador o centrípeto que no se justifica —al menos en las grandes urbes—, efectúan un sinnúmero de tareas operativas impropias de su naturaleza jurídico administrativa y vocación, que pueden ser desconcentradas en los órganos político administrativos y ganar en eficacia, eficiencia y agilidad administrativa.

En suma, se requiere un esfuerzo importante en la modernización de la administración pública del Distrito Federal, entendiendo que la modernización de cualquier organización cobra sentido cuando el enfoque está puesto en la satisfacción de los destinatarios de sus servicios, mas aún cuando la tendencia de las grandes urbes es la de metropolizarse.

Así se requiere dotarlos con mayores facultades en distintas materias que les permitan dar respuesta inmediata, eficaz y eficiente a requerimientos tales como planeación de su propio desarrollo social y económico, vialidades, concesión de servicios públicos relacionados con la Delegación, aspectos presupuestales de los órganos político administrativos, seguridad pública, protección civil, por mencionar algunas.

En el orden de ideas señalado, el problema conceptual que se plantea es definir, dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la naturaleza jurídico política de los órganos político administrativos, comúnmente denominados Delegaciones.

El Artículo 122, Apartado C, Base Tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

*“Base Tercera.- Respecto de la administración de la organización pública del Distrito Federal.*

*I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;*

*II. Establecerá los órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en las que se divida el Distrito Federal.*

*Asimismo 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 con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

*Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma universal, libre, secreta y directa según lo determine la ley”.*

Como podemos ver, la definición Constitucional resulta a todas luces inequitativa pues en la Base Tercera del Artículo 122 Constitucional se establecen dos fracciones, la primera señala a los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal y, en la segunda, a los órganos político administrativos, es decir, establece una diferencia entre unos y otros, diferencia que al momento en que uno de estos órganos político administrativos asume los costos o incluso el desprestigio derivado de un actuar que le es ajeno a su naturaleza no existe, por lo menos *de facto*.

Ahora corresponde analizar la organización de la administración pública a la luz del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Reza el artículo 87 de ese ordenamiento:

**“Artículo 87.-** *La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.*

*La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.*

*Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Fede-*

*ral; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes."*

De la lectura de ese precepto se advierte que en el primer párrafo precisa la forma en que se estructura u organiza la Administración Pública del Distrito Federal, es decir, primero habla de la Administración Pública centralizada, desconcentrada y paraestatal; y por otro lado, en un párrafo tercero, precisa que la administración pública contará con Órganos Político Administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales, señalando además que tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el Estatuto y en las leyes. Esto significa que en la Administración Pública del Distrito Federal, podemos hallar a los órganos político administrativos.

Para robustecer la tesis anterior, el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece:

*"Artículo 104.- La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial.*

*Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.*

*La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa".*

Este precepto establece que la Administración Pública del Distrito Federal, contará con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial, lo cual es diferente en todos sus contextos a los órganos desconcentrados que finalmente pertenecen y están subordinados a una dependencia centralizada.

Por su parte, el artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala la competencia de las Delegaciones dentro de sus jurisdicciones. El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales. Es decir, el cúmulo de facultades de

los Órganos Político Administrativos es en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, así como otras que dispongan las leyes correspondientes. La facultad de gobierno, o más bien, la autonomía de gobierno y de gestión, mismas que no gozan los órganos desconcentrados, son elementos distintivos entre unos y otros.

Se aprecia conveniente apuntar que la doctrina del derecho administrativo considera tres formas de organización administrativa estatal y que son, la centralización, la desconcentración y la descentralización. La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia (en el caso del Distrito Federal en algunos casos lo hace la ley) a favor de los órganos que le están subordinados jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a entidades desvinculadas en menor o mayor grado de la administración central y, que generalmente no ejercen funciones de autoridad sino de gestión de servicios al público y no deberían ejercer acciones de servicio público en sentido estricto.

Entonces, los órganos político administrativos no están en alguna de estas formas de organización en la Administración Pública del Distrito Federal, ya que no podemos confundir ni jurídica ni políticamente a éstos con los órganos desconcentrados propiamente dichos, de ello tenemos que si el Distrito Federal se encuentra bajo un régimen de excepción frente a los demás estados de la Federación y por mandato Constitucional, los Órganos Político Administrativos se encuentran en situación por demás similar frente al gobierno central, es decir, el de la Capital. Esta situación se agrava aún más si se le compara en facultades y autonomía frente a cualquiera de los municipios del país.

Resulta fundamental destacar que en la controversia constitucional 28/2002 entre el Órgano Político Administrativo Benito Juárez y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la naturaleza de las Delegaciones, sobre el particular vertió las consideraciones siguientes:

1. Del análisis del artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal concluyó que:
  - a. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.
  - b. La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá al establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga el Estatuto de Gobierno y las Leyes.
  - c. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona.
  - d. Los órganos político administrativos que existan en cada demarcación territorial se denominarán genéricamente Delegaciones y la Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.
  - e. Cada Delegación se integrará por un titular denominado Jefe Delegacional, que será electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, así como con los funcionarios que determine la Ley Orgánica y el Reglamento respectivo.
  - f. Las Delegaciones tendrán competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones, sujetándose a las leyes y disposiciones aplicables en cada materia y respetando las asignaciones



presupuestales en las siguientes materias: a) Gobierno; b) Administración; c) Asuntos Jurídicos; d) Obras; e) Servicios f) Actividades sociales, g) Protección civil; h) Seguridad Pública; i) Promoción económica, cultural y deportiva; j) Las demás que señalen las leyes.

2. Que conforme a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Administración Pública del Distrito Federal será Central, Desconcentrada y Paraestatal y que en las demarcaciones en que se divida el Distrito Federal, la Administración Central contará con órganos políticos administrativos con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.
3. Que las Delegaciones son órganos originarios pues su existencia está prevista en la Constitución Federal y forman parte de la organización política y administrativa del Distrito Federal, con autonomía de gestión.
4. Que la relación jerárquica existente entre las Delegaciones y el Poder Ejecutivo Local no es de una total subordinación, a diferencia de la Administración Pública Centralizada y aquellos Órganos Administrativos Desconcentrados que constituya el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que también forman parte de la Administración Pública Desconcentrada, sino que se está frente a una relación jerárquica de perfiles singulares dentro de la Administración Pública.
5. Que del análisis integral de los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que no existe una relación jerárquica de total subordinación de las Delegaciones frente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino que —señala—, son órganos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno.
6. Que los titulares de los órganos político administrativos gozan de atribuciones dentro de su respectiva jurisdicción territorial, relacionadas con diversas materias, tales como el uso de suelo, seguridad

pública, limpia, alumbrado público, en vialidades, estacionamientos, abastecimiento de agua potable, servicio de drenaje, alcantarillado, medio ambiente y protección civil; facultades de participación y coordinación con diversas autoridades de la Administración Pública Centralizada; designación y remoción de funcionarios y demás servidores públicos adscritos a la demarcación; establecer estructura organizacional de la Delegación; así como otras diversas relativas a proponer u opinar en materias que pudieran afectar a la Delegación o que sean necesarias para su desarrollo.

7. Que las Delegaciones gozan de autonomía en sus acciones de gobierno y en su ámbito territorial, lo que permite afirmar que no están subordinadas jerárquicamente al Jefe de Gobierno y que en consecuencia dichos órganos político administrativos; al tener tal concepción peculiar, constituyen un nivel de gobierno ya que cuentan con patrimonio propio y tienen delimitado su ámbito de atribuciones competencias en la ley, por mandato constitucional.
8. Que dicha autonomía no es absoluta, pues se encuentra limitada en tanto que también por mandato constitucional las Delegaciones forman parte del Distrito Federal y, por ende, su competencia y funcionamiento se encuentran establecidos en función de la propia entidad, como se desprende del Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos del Distrito Federal, por lo que su actuación, en todo caso, debe estar en coordinación y congruencia con la entidad, a fin de dar homogeneidad al ejercicio de Gobierno del Distrito Federal.

En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que si bien el Distrito Federal tiene una naturaleza de excepción o *sui géneris* las Delegaciones del Distrito Federal tienen una naturaleza especial o de supra excepción ya que tienen facultades que incluso por su naturaleza resultan contradictorias; por un lado gozan de autonomía en acciones de gobierno y presupestal, cuentan con facultades expresas para dirigir la administración pública de la propia demarcación y, sobre todo, no guardan una relación de total subordinación al Jefe de Gobierno y, por tanto, menos aún con las Dependencias que integran la Administración Centralizada pero por el otro, sus titulares tienen la necesidad cada año de "acordar" su presupuesto con

el Jefe de Gobierno quien a través del Secretario de Finanzas elaborará el Presupuesto de Egresos para presentarlo ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quien en uso de sus facultades procederá a discutirlo y en su caso aprobarlo sin opinión vinculatoria por parte de los propios Jefes Delegacionales.

No está por demás recordar que con base en lo expuesto, los órganos político administrativos, como actualmente los conocemos, con su estructura, forma, competencia, organización, naturaleza, autonomía funcional y de gestión, son producto de las reformas constitucionales de 1996 que entraron en vigor en el año 2000.

Por ello, escasa doctrina se ha desarrollado sobre el tema de los órganos político administrativos; el bagaje del derecho administrativo no ha hecho una diferencia, dadas las características de los órganos desconcentrados y de los órganos político administrativos, ya que estamos ante la presencia de una figura jurídico política única que la diferencia de los órganos desconcentrados como propiamente se conocen; incluso, sólo basta leer con pormenor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y haciendo una interpretación directa se entenderá su diferencia.

No obstante la insuficiencia de la doctrina sobre la singularidad de los gobiernos delegacionales, nos encontramos frente al hecho incontrovertible de que todos los residentes de la Ciudad de México viven y se desenvuelven en sus demarcaciones territoriales y que éstas son su espacio vital cuya cotidianeidad está acotada paradójicamente por las instituciones que la ley ha establecido para que les sirva de manera inmediata.

Por otro lado, el fortalecimiento de las Delegaciones es y debe ser un tema total en la reforma política del Distrito Federal. Ha sido una de las preocupaciones de quienes, antes y ahora, han ocupado y ocupan la titularidad de los órganos político administrativos. Pero especialmente de los habitantes de las demarcaciones territoriales.

Se trata de fortalecer a dichos órganos en distintas materias, no por un capricho partidista, sino por un reclamo genuino y sentido de la ciudadanía.

Ha sido unánime la preocupación de los titulares de los órganos político administrativos de fortalecer a las Delegaciones, pues carecen de facultades elementales que les permitan dar respuesta inmediata y satisfactoria a la ciudadanía. En tal sentido, se torna en una prioridad legislativa dotar de diversas facultades a los órganos político administrativos.

Así pues resulta de gran importancia legislar, a efecto de lograr la adecuación de los ordenamientos rectores de la función pública de los órganos políticos administrativos para propiciar un real ejercicio de gobernabilidad y mayor eficiencia y eficacia de la propuesta para la ciudadanía. Las Jefaturas Delegacionales requieren de mayores facultades y su labor debe ser la de fortalecer y consolidar el vínculo directo entre el ciudadano de la metrópoli y el ente gubernamental, si no se dota a las Delegaciones de mayores facultades y una auténtica autonomía seguiremos hablando de una reforma trunca, inconclusa que evite la consolidación de una visión metropolitana, seguiremos desaprovechando grandes oportunidades de crecimiento y desarrollo; hoy aún seguimos padeciendo las consecuencias de uno de los mas grandes errores legislativos de la historia, no olvidemos que en 1928 de un solo golpe se despojó a los habitantes de la Capital de sus derechos político-electorales y hoy el tiempo sigue pasando la factura a la falta de visión de estado.

## LA AUTONOMÍA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA TARDÍA GESTIÓN METROPOLITANA

Doctor Daniel Rodríguez Velázquez

### Introducción: autonomía política y gestión metropolitana

Existen dos limitaciones a la autonomía política del Distrito Federal (DF): 1) *el histórico pacto federal* donde se definen los tres órdenes de gobierno y el carácter presidencialista del régimen posrevolucionario, siendo el DF la capital de la república desde hace más de 150 años; 2) *el reciente proceso de metropolización del Valle de México*, iniciado hace aproximadamente 60 años.

En el primer caso analizamos las implicaciones de la naturaleza jurídica del DF, rebasada por los procesos territoriales de las últimas 6 décadas, cuando inició la metropolización en el Valle de México; en segundo lugar, tenemos la tardía gestión metropolitana, que muestra el rezago institucional y político para pensar e intervenir en la megaciudad. Esto último se debe a la carencia de estrategias para fortalecer la intervención del Estado como regulador de los procesos económicos y sociales derivados de las inercias impuestas por un supuesto libre mercado inmobiliario resultado de la hegemonía de un modelo de libre comercio sustentado en prácticas clientelares que han limitado la participación ciudadana.

En 1970 son creadas las delegaciones políticas, cuyos titulares eran designados por el entonces jefe del Departamento del DF, en acuerdo con el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien gobernaba al Distrito Federal en calidad de una dependencia más del Ejecutivo Federal y, por lo tanto, parte de la administración pública tutelada desde el presidencialismo mexicano, como la expresión territorializada del centralismo político emergida

del México posrevolucionario. Cabe recordar que desde 1979 el DF era el espacio donde había tenido mayor avance el pluralismo político de carácter partidista, ya que el PRI no tenía la hegemonía que lo caracterizaba en prácticamente todo el país.

Un antecedente invocado respecto a la falta de autonomía política del DF es la desaparición de los municipios en 1928, momento considerado clave en la restricción de tales derechos, sin embargo la condición metropolitana no existía en esa época razón por la cual la dimensión territorial no tenía la relevancia actual.

En 1987 es creada la Asamblea de Representantes del DF (ARDF), siendo un órgano de representación popular que careció de facultades legislativas y que inició sus actividades en 1988 (previa reforma al artículo 73 de la Constitución), transformándose en 1997 en la Asamblea Legislativa del DF (ALDF), una instancia híbrida que no incide plenamente en el presupuesto, entre otras limitaciones; además el Congreso de la Unión conserva facultades en varios aspectos concernientes al DF.

Un momento que abrió cauces para discusiones importantes acerca del futuro del DF ocurrió en 1993, con la realización del llamado Plebiscito Ciudadano, promovido por diversas organizaciones y militantes de algunos partidos políticos, con la oposición del entonces Departamento del DF (DDF) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a partir de tres preguntas relacionadas con un gobierno electo para el DF, un congreso local propio y la conformación del Estado 32, respondidas en sentido afirmativo con amplia mayoría.

Cabe señalar que hasta 1997 los cuestionamientos acerca de la reducida autonomía política del DF partían del supuesto de la falta de democracia representativa, toda vez que los habitantes de esta entidad carecían de derechos políticos, interpretados básicamente como sinónimo de la libertad para elegir a sus gobernantes y representantes populares. Con motivo de las elecciones de ese año, cuando se eligió al Jefe de Gobierno del DF, iniciando un proceso gradual de democratización formal, y después, en 2000, cuando son elegidos por primera vez los 16 jefes delegacionales, se abrieron cauces para consolidar la democracia representativa y diversas instancias de administración y gobierno de carácter local, sin olvidar que la existencia de un

órgano legislativo como es la ALDF constituyó el escenario principal de la pluralidad partidista, no así de la representación popular.

Durante varias décadas se desatendió el estudio y comprensión del fenómeno metropolitano y de su precedente más cercano (la conurbación), al no reconocerse el hecho de que el crecimiento de la ciudad de México se debió tanto a la expansión del núcleo central como de distintos centros de población, tanto en cabeceras municipales como en varias delegaciones periféricas.

Por otra parte, para los sectores ligados al quehacer político y legislativo, así como a la administración pública, las preocupaciones giraban en torno a la tradicional estabilidad del sistema político mexicano, y en segundo lugar a la necesidad de una representación popular ampliada y el acercamiento con el gobierno del Estado de México para atender problemas comunes.

Con motivo de la reforma legislativa de 1975 al artículo 115 constitucional en su fracción V (referida a la conurbación intermunicipal) y de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se insertó en el pensamiento institucional mexicano lo relativo a las conurbaciones; de este modo se instituyen comisiones para las zonas conurbadas del Centro, de los ríos Pánuco, Balsas, Ameca, etcétera, en su mayoría inspiradas en la concepción hidrológica de las cuencas compartidas en 2 ó más entidades federativas. Se partía de un criterio físico-espacial, relacionado con la continuidad física de una ciudad, olvidando que el *problema remite al pacto federal, al centralismo-federalista y a los aspectos socioeconómicos*.

*En términos políticos, la confluencia de los asuntos de la autonomía política y la gestión metropolitana remiten a las conflictivas relaciones entre los gobiernos nacional y de la ciudad capital; esta contradicción rebasa el esquema ideológico que plantea como logro histórico de las izquierdas mexicanas partidistas el haber ganado las elecciones del gobierno local, lo cual no ha sido interpretado en una perspectiva más amplia. Por ejemplo, desde 1997 se han reducido recursos fiscales de carácter federal al DF, que al dejar de ser parte de la administración pública federal, debe allegarse sus propios recursos, además de tener la necesidad de competir con los 31 estados por diversos fondos federales, aunque es relevante el hecho que desde el PEF 2006, con la creación del Fondo Metropolitano, se instituye un mecanismo de finan-*

ciamiento para financiar proyectos de obra pública con recursos federales para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

- La naturaleza jurídica de DF

Está determinada por la Carta Magna, que en su artículo 44 establece

*La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que el asigne el Congreso General.*

Por otra parte, en el artículo 122 están definidos diversos aspectos nodales para comprender las limitaciones y posibilidades del futuro inmediato del DF. De este modo quedan acotadas en el apartado "A" las competencias del Congreso de la Unión (entre otras expedir el Estatuto de Gobierno del DF, legislar en materia de deuda pública); en el apartado "B" lo que corresponde del presidente de los Estados Unidos Mexicanos (destacando proponer al Senado a quien sustituya al Jefe de Gobierno del DF en caso de remoción); en el apartado "C" señala cuáles deben ser los contenidos de ese Estatuto<sup>1</sup>; el apartado "D" establece lo relacionado con el Ministerio Público del DF (Procuraduría de Justicia del DF); en el apartado "E" precisa la facultad del Presidente para designar y remover al jefe de la fuerza pública<sup>2</sup>; Lo concerniente a la facultad de remover al Jefe de Gobierno por parte del Senado o en periodos de receso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión "por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión el orden público" está consignado en el apartado "F" (lo que debe entenderse como una cláusula de gobernabilidad); finalmente, el apartado "G" define las materias de la coordinación.

De las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecu-

<sup>1</sup> Este apartado tiene cinco "bases", relacionadas con: 1) la Asamblea Legislativa; 2) el Jefe de Gobierno; 3) la organización de la administración pública local; 4) Tribunal Superior de Justicia y otros órganos judiciales del fuero común; y 5) Tribunal Contencioso de lo Administrativo.

<sup>2</sup> Entendida como la policía preventiva local, conforme a la fracción VII del artículo 115 de la propia Constitución.



ción de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal (...)

A partir de la hipótesis planteada en la fracción VI del artículo 115 de la Constitución, que establece lo siguiente:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Fijando para ello como modalidad organizacional para tal coordinación la creación de comisiones para los efectos correspondientes.

Es un hecho de que *la estabilidad del sistema político y el despliegue de poder por parte del presidente habían tenido en el DF un escenario favorable mientras la coexistencia se daba al interior de la llamada familia revolucionaria (PRI)*. Sin embargo al haber ganado la elección para la jefatura de gobierno un candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se han sucedido situaciones conflictivas que han limitado la coordinación metropolitana y la construcción de consensos dada la importancia del DF como plataforma política y vitrina electoral. Por otra parte, la disputa mediática entre el Presidente y el Jefe de Gobierno del DF, es una expresión de añejas disputas políticas que llevaron a la supresión del municipio en 1928, en aras de la gobernabilidad presidencialista. No olvidemos que la voluntad política de los titulares de los gobiernos del DF y del Estado de México es otro factor que incide en el proceso de gestión metropolitana.

*Los argumentos conservadores de limitar los derechos políticos de la población del DF en aras de la preservación de la gobernabilidad constituyen una falacia ideológica y un dique contra el diseño y democratización de las políticas públicas, y tienen, entre otros efectos, impedir la definición de estrategias y políticas de estado para resolver los problemas de la ciudad capital en el contexto metropolitano, con el concurso de la sociedad civil, hoy fragmentada, y cuya intervención podría ser decisiva para la modificación de la actual correlación de fuerzas.*

*La próxima reforma política del DF pasa por reformar la Constitución, a fin de ampliar facultades de gobierno y legislativas, pero sobre todo, consolidar los mecanismos y procedimientos para la democratización, revirtiendo el rezago en materia de representación vecinal y fortalecer la gestión local (delegacional), en el contexto de la metropolización, misma que también debe ser atendida en una reforma específica.*

- Entre el pasado y el futuro

Desde hace más de 20 años se ha planteado desde las oposiciones identificadas ideológicamente con la izquierda la necesidad de que el Distrito Federal pase a formar parte del Pacto Federal (DF) como otro estado libre y soberano<sup>3</sup>. Desde una perspectiva teórica y política democrática la autonomía política no se reduce a la elección de integrantes del poder ejecutivo y del poder legislativo, implicaría descentralizar poder y decisiones hacia ámbitos de gobierno local y a la propia sociedad civil, no solamente desconcentrar funciones. Como hemos mencionado, entre otros argumentos invocados para justificar tal propuesta, el énfasis ideológico gira en torno a las implicaciones de la desaparición del régimen municipal en el DF en 1928, existiendo cierto consenso en afirmar que el mayor efecto es de orden político, toda vez que implicó la supresión de los derechos políticos de los ciudadanos, particularmente lo relacionado con el derecho a elegir gobierno y congreso locales. Consideramos que esta situación tiene que ver con cuatro procesos simultáneos:

- la gobernabilidad del pacto federal, lo que conlleva la subordinación de los habitantes del DF a la dinámica nacional, en aras de no afectar la estabilidad del estado mexicano, en caso de existir un gobierno local que pudiera disputarle al gobierno nacional el territorio bajo su jurisdicción;
- la restricción del derecho al sufragio efectivo en las elecciones federales;
- la conformación de una ciudad subsidiada relativamente, para efectos de la gobernabilidad del país, más que por reconocer su aportación en la generación de riqueza; y

<sup>3</sup> Desde diferentes posturas, coincidían en la demanda de instaurar el llamado estado 32 el Partido Popular Socialista, el Partido Socialista Unificado de México, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios y la Convención de Anáhuac, así como el PRD en sus primeros años, entre otras organizaciones.

- la definición de una política de planeación urbana segmentada, sin articulación entre el nivel estatal y los ámbitos locales, lo que repercutió en la fragmentación de la metrópoli del Valle de México.

*Un punto de disenso es la indefinida territorialidad que opcionalmente debería tener la sede de los poderes de la Unión en el caso de que el DF se erigiera como el llamado estado 32, previsto en el artículo 44 de la Constitución<sup>4</sup>. De manera gradual, el sistema político ha cedido algunos espacios al DF, sin que ello signifique la democratización plena del gobierno de la ciudad, y consecuentemente hay limitaciones para la administración y la gestión pública. El proceso mencionado se ha caracterizado por la apertura limitada de espacios de representación, mismos que en sí mismos no han sido suficientes para replantear el pacto federal en el ámbito metropolitano, debido a que la intersección entre dos entidades con problemas comunes tiene tratamientos jurídicos diferenciados, ya que el Estado de México es un estado libre y soberano, con un marco jurídico basado en su propia constitución, mientras que el Distrito Federal es una entidad federativa sui generis, ya que tiene formas mixtas de gobierno, administración y legislación con un marco jurídico híbrido.*

Cuando el DF era parte de la administración pública federal, existiendo como instancia el Departamento del Distrito Federal (DDF), en el periodo 1976-1988 se combinaban dos formas de elección:

- representación popular federal: presidente, senadores y diputados; y
- representantes vecinales a través de los organismos de colaboración ciudadana (comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y consejo consultivo de la ciudad de México).

En esa etapa existían en la Ley Orgánica del DDF las figuras de referéndum y de iniciativa popular, acotadas de tal manera que eran instrumentos inoperantes de participación.

---

<sup>4</sup> Se reconoce el hecho de que los espacios requeridos para las funciones del ejecutivo federal, del Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia de la Unión no implica la ocupación jurídica y simbólica del vasto territorio del DF, dado que podría acotarse una superficie más reducida, por ejemplo en las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

Entre 1988 y 1997, en el marco de una transición sobrerregulada desde el ámbito federal, los comicios fueron para elegir a:

- representación popular federal: presidente, senadores y diputados;
- una modalidad restringida de representación popular a nivel local que fueron los integrantes de la ARDF; y
- las representaciones vecinales, a partir de 1994, los consejos ciudadanos delegacionales.

De 1997 a 2006, al ser creado el GDF, tenemos cuatro modalidades de elección:

- representación popular federal: presidente, senadores y diputados;
- una modalidad menos restringida de representación popular en el ámbito local: diputados locales a la ALDF;
- desde 2000, los jefes delegacionales; y
- a manera de representación vecinal, los llamados comités vecinales (figura acotada a las decisiones de los partidos políticos, que desde 2000 habían aplazado la siguiente elección debido a la falta de consensos en las reformas de la Ley de Participación Ciudadana, confundiendo deliberadamente procedimientos particulares, como la definición de las fechas de elección, que es un asunto reglamentario; por otra parte, tenemos que la Procuraduría Social y las delegaciones promueven otras formas de representación para implementar sus programas).

En el contexto descrito, *es relevante el hecho de que los cuestionamientos desde posiciones de izquierda han ido perdiendo como referente teórico y analítico la crítica al capitalismo subdesarrollado y el autoritarismo, para sumarse a la institucionalidad acotada a ganar elecciones más que a la gestión social y política del territorio, al plantear como hipótesis que la alternancia en el DF está más avanzada que en el contexto nacional, sin discutir cuál sería la situación actual de no haber obtenido el PRD victorias electorales sucesivas desde 1997.*

Algunos problemas relevantes para el tema que nos ocupa son los siguientes:

- Legitimidad política

Al tener las zonas metropolitanas (ZM) relevancia económica, financiera y política, han sido concebidas durante varios años bajo un enfoque economista de libre mercado, sin tomar en cuenta los aspectos sociales y políticos con la misma importancia. En actualidad uno de los argumentos que se esgrimen para justificar la intervención del gobierno central en las áreas metropolitanas, es la atención de las problemáticas que en ellas se generan, las cuales están directamente relacionadas con la urbanización; entre otras situaciones conflictivas al interior de las metrópolis son la inequidad social, la expansión desregulada de la mancha urbana, pobreza, deficiencia en la infraestructura de los servicios, crisis en el abastecimiento de agua potable, inseguridad, etcétera, que a su vez se consideran como obstáculos para el incremento de la competitividad de la ciudad, al prevalecer la exclusión social y una errática adaptación al mercado mundial como metrópoli especializada en el sector terciario (de manera contradictoria tenemos la sofisticación financiera y el ambulante como modalidades de una terciarización subdesarrollada).

Recientemente se ha planteado en varios países la *governance* (el llamado buen gobierno con participación social), que refiere a la necesidad de descentralizar la administración de las ZM para dar paso al establecimiento de gobiernos metropolitanos y a la integración de nuevos actores como la sociedad civil. Se destaca el hecho de que la designación de las autoridades en los poderes políticos metropolitanos surja a partir de procesos electorales y no de su designación por autoridades político administrativas de un orden superior. La mayor complejidad de esta propuesta radica en que un gobierno metropolitano implica la centralización del poder en una autoridad superior a la de los municipios y las entidades federativas involucradas, lo que podría considerarse como una restricción a las facultades de los mismos y con ello su capacidad de influir en la toma de decisiones, con un alto precio político en el corto plazo.

*En el caso mexicano, debido al pacto federal vigente, no se reconocen poderes intermedios entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), por lo que ninguna metrópoli cuenta con autoridad propia. Es difícil crear un gobierno metropolitano pues su existencia conlleva una afectación directa a los órdenes de gobierno reconocidos en el sistema constitucional mexicano: el régimen formalmente federalista tiene rasgos centralistas firmemente arraigados.*

*Quizá la alternancia en el gobierno (en sus tres órdenes) y la inexistencia de un partido con mayoría absoluta en los congresos locales y en las cámaras de diputados y de senadores, tienden a frenar, en vez de apoyar y acelerar, los asuntos metropolitanos, debido a que los nuevos gobiernos de alternancia no están dispuestos a enfrentar problemas ante los cuales carezcan de certeza sobre la rentabilidad política correspondiente. Estamos frente a una caótica y desarticulada transición político-institucional.*

Una de las propuestas para superar los problemas de legitimidad en la gestión metropolitana, es que los diversos órdenes de gobierno deben quedar representados en instancias colegiadas, por ejemplo los consejos metropolitanos, sin detrimento de las facultades de cada uno y al mismo tiempo la representatividad del nivel metropolitano debe considerarse en cualquier discusión que afecte a la misma. Es por ello que se considera conveniente que los temas relacionados a problemas de transporte, suministro de agua, planeamiento, regulación ambiental, entre otros, comiencen a ser tratados como asuntos cuya solución rebasa la escala local de gestión y administración, más allá de comisiones que carecen de facultades ejecutivas.

- Administración y coordinación metropolitana

El esquema de organización político-institucional en México no ha permitido la consolidación de formas novedosas de coordinación y administración pública desde el referente territorial metropolitano. Las relaciones que existen entre ZM y los diferentes órdenes de gobierno se definen por diversos factores, destacando el régimen gubernamental imperante en el país, que influye decisivamente.

En las ciudades de América Latina, la mayoría de los países enfrentan problemas de legitimidad política, ya que por su propia naturaleza (altas concentraciones de población, polarización de riqueza y desigualdades sociales, constituir las sedes de los poderes públicos nacionales, etc.) son vistas como un botín político a través del cual se puede acceder al poder público nacional.

Existen tres formas de administración metropolitana más comunes: 1) la concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno en los que cada uno mantiene sus competencias respectivas para llevar a cabo la gestión integral de la metrópoli o de algún servicio; 2) el establecimiento de convenios

específicos y 3) la concertación público-privada. La primera modalidad tiene mayor aceptación; la segunda y la tercera son poco asumidas en la escala metropolitana. La *concurrencia y coordinación* metropolitanas es un tipo de modalidad administrativa de las ZM que se caracteriza por establecer claramente las facultades y los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno; es decir, se establecen formas y momentos de intervención de cada uno de ellos, su nivel de participación en el financiamiento de los proyectos y la responsabilidad de acción en los mismos. Esta forma de administración puede ser adoptada por países que tienen una forma de gobierno federalista de tipo legal (el caso de Canadá y México) o en un federalismo administrativo (Alemania).

Una de las formas de promover la coordinación y la administración metropolitana es a través del *establecimiento de convenios específicos*, la cual goza de gran aceptación en varios países, consiste en la celebración de acuerdos para la prestación de algún servicio; dicha coordinación puede establecerse entre los diferentes órdenes de gobierno, entre dos o más gobiernos estatales o entre gobiernos locales. La frecuencia de este tipo de coordinación ha incrementado su presencia en la administración de las zonas metropolitanas en el mundo, y México no escapa a esta realidad. En el párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 de la Constitución se reconoce la posibilidad de que los ayuntamientos se asocien a fin de mejorar la administración y eficacia de los servicios que les corresponden. De igual forma, las constituciones estatales contemplan esta posibilidad.

La *concertación público privada* brinda la posibilidad de otorgar algún servicio temporalmente. Este tipo de administración implica la creciente articulación entre actores estatales públicos y particulares para la realización de acciones conjuntas, incluida la creación de empresas mixtas; sin embargo, la concesión de servicios urbanos a empresas privadas implica garantizar una ganancia; es decir, la eficiencia debe cumplir con criterios de rentabilidad. Algunos ejemplos de este tercer tipo de administración son la concesión de la recolección de basura en Guadalajara, la administración del servicio de agua potable en Aguascalientes o a nivel latinoamericano la administración del suministro eléctrico y de gas y la recolección de basura en Buenos Aires.

Cabe mencionar que estas tres modalidades administrativas han permitido dirigir el desarrollo de las ZM sin la necesidad de crear un gobierno metropolitano.

Un obstáculo para instituir un gobierno metropolitano es la centralización de las funciones en el gobierno federal, el cual ve con recelo el poder que podría adquirir la metrópoli del Valle de México, donde se genera cerca de la tercera parte del PIB nacional; superar esta situación implica lograr acuerdos en el marco de un heterogéneo conjunto de intereses políticos y pugnas de grupos de poder; el gobierno federal difícilmente permitirá la pérdida de su influencia en centros urbanos tan importantes como el DF, pero por otra parte un proceso de descentralización resultaría complejo por la insuficiencia de recursos propios de los gobiernos locales.

Durante varios años la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) fue definida a partir de su composición por las 16 delegaciones del Distrito Federal (DF), 59 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo (Tizayuca); a partir de 2008 se incluyeron otros 28 municipios hidalguenses, en la perspectiva de las negociaciones con el gobierno federal para acceder a recursos del Fondo Metropolitano; al procesarse durante 2005 y 2006 la creación de dicho Fondo en el marco del Presupuesto de Egresos de la Federación, el estado de Hidalgo fue excluido, debido a causas políticas más que de planeación, aunque la reciente incorporación masiva de los 28 municipios se inscribe en una propuesta que no responde a la dinámica de la ZMVM.

### **La tardía gestión metropolitana**

Rebasada por la territorialidad resultante de los procesos económicos, sociales e histórico-políticos con inercias y retraso institucional, la inserción del DF en la ZMVM plantea una paradoja: exige ceder soberanía para gestionar recursos federales y pactar con las entidades vecinas (actualmente los estados de México e Hidalgo) diversos proyectos hidráulicos y de vialidad, por ejemplo; abre opciones para fortalecer la capacidad de negociación del DF con el gobierno federal para consolidar su estructura político-jurídica.



Al revisar los fundamentos jurídicos de la coordinación metropolitana, distinguimos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) fija los límites para la autonomía política del DF, además de estipular los alcances de la coordinación metropolitana en la ZMVM. Adicionalmente, se observa en el marco legal vigente que tanto la CPEUM como la Constitución del estado de México y el propio Estatuto de Gobierno del DF definen los criterios generales para la coordinación. Esto no ocurre en los casos de los estados de Morelos e Hidalgo, que enfatizan el asunto de la conurbación sin tratar el fenómeno metropolitano de manera explícita. Desde 1993 tenemos el siguiente panorama:

- Son comunes para el DF y el estado de México siete materias consignadas en la CPEUM<sup>5</sup>.
- En el caso de la Constitución del Estado de México se definen otras seis materias, algunas convergentes con el DF a través de comisiones operativas, aunque sin homologación legislativa<sup>6</sup>.

En la ZMVM los tres principales partidos nacionales tienen presencia en los ámbitos gubernamentales de carácter estatal. En el DF el PRD; en los estados de México e Hidalgo el PRI; en Morelos que en el futuro cercano será parte de la ZMVM, el Partido Acción Nacional (PAN).

Desde 1993, con motivo de las reformas al artículo 122 de la Carta Magna que instituye las bases legislativas de la coordinación metropolitana como un mandato para las entidades federativas que conforman la ZMVM. A partir de entonces los gobiernos de ambas entidades signaron convenios diversos a fin de acatar el mandato constitucional; en 1998 se firma un convenio marco, el cual dio sustento a la creación de las siguientes instancias: Coordinación General de Programas Metropolitanos del Gobierno del Distrito Federal y Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México.

---

<sup>5</sup> Asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico (en el estado de México solamente se enuncia la restauración); transporte: agua potable (en el estado de México solamente se enuncia "agua") y drenaje: recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

<sup>6</sup> Abasto y empleo; coordinación hacendaria; desarrollo económico; protección civil; salud pública; y turismo.

A partir de tales reformas legislativas son creadas las siguientes comisiones metropolitanas: de Agua y Drenaje; Ambiental; de Asentamientos Humanos; de Transporte y Vialidad; de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; y de Protección Civil. Hasta 2007 participaban en tales comisiones el DF y el Estado de México.

Con la promulgación en 2008 de la Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal (LDMDF), el GDF crea la Subsecretaría de Programas Metropolitanos, entre cuyas atribuciones destaca, conforme a la fracción I del artículo 4 de dicha ley, el proponer y promover la suscripción de convenios para la constitución, integración y funcionamiento de varias comisiones metropolitanas, en las siguientes materias: Desarrollo Urbano; Protección al Ambiente; Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico; Transporte, Agua Potable y Drenaje; Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos; Seguridad Pública y Trata de Personas, Explotación Sexual Infantil y Sexoservicio.

Cuatro materias permanecen tal y como fueron definidas 15 años antes; se agrega la de Desarrollo Urbano y en lo relativo a Seguridad Pública se adicionan tres temas específicos, concernientes a población vulnerable a la discriminación y a diversas formas de abuso social.

Sin embargo, por la híbrida naturaleza jurídica del DF, y no obstante la reiterada confluencia de problemas comunes de las dos entidades originalmente participantes en la coordinación metropolitana, los alcances de esta modalidad de trabajo conjunto se limitan al reparto de atribuciones en función del pacto federal vigente, esto es, no se plantean modalidades organizacionales o administrativas.

- **Financiamiento**

Al definirse en el PEF 2006 la asignación de recursos federales para la creación del fondo metropolitano para la ZMVM<sup>7</sup> dentro del Ramo General 23

<sup>7</sup> En el PEF 2007 son incorporadas las ZM de Guadalajara y Monterrey; en el PEF 2008 se incluye a las ZM de León, Puebla, Querétaro y La Laguna, sumando siete metrópolis. En el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del 12 de noviembre de 2008 se agregaron otras nueve ZM: Aguascalientes, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa, Acapulco, Cancún, Mérida y Veracruz; en el caso de la ZMVM se agrega el estado de Hidalgo (*cf.* SHCP, 2006, 2007 Y 2008).

(denominado "Provisiones Salariales y Económicas"), es cuando se da un mayor impulso a dicha coordinación, al contarse con recursos financieros; esto coadyuvó a la definición de ejes programáticos. En el PEF 2008 se ordena la creación de varios Fondos Metropolitanos para las ZM beneficiadas, para lo cual las reglas de operación ordenan la conformación de consejos metropolitanos (en calidad de instancias deliberativas y consultivas) y fideicomisos (como instrumentos que permitan una mejor administración de los recursos).

Tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo el discurso metropolitano se ha centrado en referir el tamaño (escala) de las ciudades conurbadas, hace falta comprender que los procesos metropolitanos, en términos similares a la autonomía indígena, cuestionan el pacto federal basado en los tres órdenes de gobierno con la clara hegemonía del ejecutivo federal en la división de poderes.

El caso de la ZMVM y el DF representa un desafío que rebasa el enfoque de la planeación formal de carácter físico-espacial y representa un desafío para la necesaria reorganización institucional del pacto federal mexicano, toda vez que involucra problemas políticos (democratización de la gestión urbana, gobernabilidad, entendida como estabilidad de las estructuras de poder; *governance* o *gobernanza*, que remite a las redes sociales y ciudadanas en su interrelación con las instituciones públicas), económicos (reestructuración y crisis de procesos productivos, comerciales, financieros e inmobiliarios) y sociales (polarización, desigualdad, concentración demográfica, multiculturalismo, pauperización), territoriales (configuración de nuevas aglomeraciones, congestión vial, vulnerabilidad, contaminación y deterioro ambiental) y administrativos (financiamiento, privatización, presiones del mercado, eficiencia y eficacia, transparencia, reducción de la participación del estado en el manejo de la crisis urbana).

La metropolización no es un fenómeno homogéneo, existen diferencias importantes entre las sociedades *globalizadoras* con mayor poder político a nivel mundial y mayor desarrollo industrial y tecnológico y las sociedades *globalizadas*, subordinadas al mercado mundial, periféricas y subdesarrolladas; por ello la problemática de las zonas metropolitanas no se reduce al crecimiento de la ciudad central sobre las periferias que conforman su área de influencia, tampoco se entiende como simple manifestación del creci-

miento y concentración de la población, tampoco es un problema exclusivo de gestión eficiente en materia de servicios públicos y de atención a los problemas urbanos tradicionales (*vgr.* transporte, disposición de residuos sólidos, etc.), por el contrario, debemos considerar que estos territorios son resultado de decisiones que han inducido ciertas formas de organización, apropiación y uso del territorio, cuestionando las formas de organización territorializadas del propio sistema político.

Los impuestos son la fuente principal de ingresos en algunas ZM, por ejemplo Tokio ha tenido durante varios años este esquema; en nuestro país las dependencias públicas de los tres niveles de gobierno y las paraestatales están exentas de impuesto predial; recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoció que México ocupa el último lugar en captación del predial en la OCDE, con 0.2% del PIB, frente al promedio de 2.0% de esta organización (*Reforma*, noviembre 10 de 2008)

Sin embargo no hay equidad en las relaciones fiscales; el gobierno federal impone medidas punitivas si los segundos se retrasan, por ejemplo, en el pago del suministro eléctrico. Es por ello que el financiamiento de las zonas metropolitanas debe concebirse como una responsabilidad nacional, con impactos trascendentes en su planeación y desarrollo.

- Participación ciudadana

Las transformaciones que ha tenido el modo de concebir a la planeación territorial están íntimamente relacionadas con la apertura de los canales de participación social, esto se complementa con la necesidad de que el ámbito de influencia del Estado sea acotado. Los nuevos esquemas de gobierno o *governance*, hacen referencia a una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales y colectivas.

Una de las aportaciones más importantes de este esquema es el desplazamiento del papel centralista del Estado para dar paso a los protagonistas de la planeación, como agentes activos en su formulación. Tales agentes son las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de empresarios y grupos y redes propios de los ciudadanos.

Avanzar en la autonomía política del DF como parte de una metrópoli apunta a la creación simultánea de formas de organización legislativa y ejecutiva metropolitanas, normando la participación ciudadana en los ámbitos de los derechos y las responsabilidades.

Lo anterior demanda reflexionar a las izquierdas las implicaciones de la hegemonía del capital, mismo que impone a estado y sociedad civil lineamientos de política y decisiones que no contribuyen a resolver los problemas metropolitanos.

Un espacio de participación ciudadana han sido los consejos metropolitanos, sin embargo la tradición participativa en México se vincula más al territorio local, al referente comunitario, esto exige de la búsqueda de formas de representación en las escalas macro y micro.

- La planeación no es una panacea

En las teorías clásicas del urbanismo, desde el siglo XIX se planteó que la urbanización iba de la mano de la industrialización, lo cual efectivamente ocurrió en Europa Occidental y en Estados Unidos, y parcialmente fue el patrón que mostró el crecimiento de las principales ciudades latinoamericanas en la segunda parte del siglo XX, tal es el caso del Distrito Federal y el área metropolitana, donde los procesos de urbanización y reurbanización en el contexto del capitalismo subdesarrollado, durante varias décadas han reproducido lo que el carácter de economía intermedia o emergente en el ámbito global no se ha resuelto: las contradicciones socioeconómicas, la polarización, al desigualdad, la contaminación prácticamente irreversible bajo el actual modelo de ciudad, la falta de competitividad mediante la consolidación del conocimiento como eje articulador de la aplicación de saberes especializados.

Cuando se plantea en los ámbitos académicos, gubernamentales y legislativos la cuestión metropolitana, se plantea la planeación metropolitana como instrumento estratégico fundamental, fetichizando la técnica como portadora en sí misma de soluciones que deben procesarse en el debate cultural, político, ciudadano y parlamentario.

En su calidad de metrópoli subdesarrollada la ZMVM enfrenta los problemas propios de un modelo urbano agotado, sin futuro: los congestionamientos viales generan deseconomías que han dejado atrás las ventajas de la aglomeración, concebida durante varias décadas como la principal ventaja comparativa de la hiperconcentración económica y demográfica; a ello se agrega la expansión de actividades económicas subordinadas a la globalización inducida desde los centros hegemónicos del capital mundial, destacando la informalidad como modo de vinculación que distorsiona los mercados laborales metropolitanos, a lo que se suma la persistencia de problemas sociales de larga data, como son entre otros la precariedad habitacional, la vulnerabilidad frente a desastres de diversas escalas, la pauperización y la exclusión social, la segregación, el deficiente transporte público, la escasez y mala calidad del agua, entre otros asuntos de urgente atención; lo anterior se compensa parcialmente con el auge financiero y de actividades especializadas en el sector servicios (hotelería, cultura, etcétera).

La planeación es concebida, en general, como una herramienta para racionalizar los procesos territoriales y económicos, Esto implicaba una concepción centralista, donde los gobiernos federales se reservaban el derecho de diseñar y llevar a la práctica lo que consideraban como el ideal de la planeación, con una limitada participación del resto de los órdenes de gobierno y de la sociedad civil; aunque en la ZMVM la fortaleza de los gobiernos mexicano y defeno ha permitido establecer un mayor equilibrio al respecto.

Es importante reconocer que planeación formal, basada en documentos metodológicamente bien integrados no significa planeación vinculada con procesos de programación y presupuestación, por ello un desafío para el DF y la propia ZMVM es avanzar en la articulación de políticas públicas con horizonte temporal de largo plazo, cuando menos de 30 ó 40 años, involucrando un proyecto de ciudad con su referente metropolitano.

La planeación se ha convertido en un proceso inherente a la gobernabilidad, en donde los actores involucrados son el Estado, el capital y la sociedad civil. Cada uno tiene sus propios intereses y la probabilidad de hacerlas compatibles es reducida, sobre todo por la dominación ejercida por el capital financiero, por ello la planeación metropolitana está politizada y expresa las contradicciones societales, por lo que es un reto democrático construir una estrategia efectiva para el desarrollo urbano sustentable con una pers-

pectiva conceptual y aplicada de largo plazo, tal y como lo está promoviendo actualmente el GDF, en un experimento cuyos resultados están por verse.

Por lo anterior, es importante fortalecer al Estado y a la sociedad civil con el fin de que la planeación sea el producto del consenso social, en el marco de una verdadera democracia con altos niveles de participación social, con instrumentos e instancias de representación que deben habilitarse a través de una legislación que responda al interés público y eliminar la supeditación de la efectividad gubernamental a los requerimientos del capital. *Estamos ante un desafío para avanzar en la modernización política o seguir en el estancamiento.*

### **Conclusiones ¿Un nuevo paradigma o continuidad?**

No ha bastado la eficiencia y eficacia técnica y administrativa acotadas por los organismos financieros internacionales para atender la problemática metropolitana; las políticas monetaristas de ajuste macroeconómico han provocado exclusión, segregación y despojo social, dado que tales políticas privilegian la especulación como forma dominante de apropiación de la riqueza producida socialmente. Esto ha sido posible por la imposición de una gestión pública privatizada, que a nivel nacional impone las directrices de los programas económicos y sociales, en beneficio de las élites.

Un nuevo enfoque de la gobernabilidad metropolitana para el Distrito Federal involucra la democratización, no limitada a lo electoral, sino como un eje para renovar las formas de gestión, planeación, toma de decisiones y evaluación para garantizar los derechos constitucionales. Sin embargo *la autonomía política de un territorio que es sede de los poderes federales en un país de tradición centralista no se resuelve desde el ámbito local, es parte del debate respecto al proyecto nacional al que se aspira*, incluyendo consensos y disensos. Lo anterior se liga con otro asunto de indudable importancia: *la realidad metropolitana plantea el desafío de las soberanías compartidas* entre el DF y los estados de México e Hidalgo en esta etapa, y en un futuro cercano, el estado de Morelos, en un proceso de megalopolización que involucrará en el mediano plazo también a las metrópolis de Cuautla, Cuernavaca, Toluca, Puebla y Tlaxcala. No olvidemos que la tardía gestión metropoli-

tana depende de ritmos políticos, de correlaciones de fuerzas cambiantes y de las negociaciones entre diversos sectores.

- La metropolización del Valle de México como proceso territorial no implica por sí mismo la renovación institucional, por el contrario, lo que ha sido denominado en este trabajo como *tardía gestión metropolitana* expresa la necesidad de discutir el futuro de las formas de gobernar territorios complejos y diversos, tanto en lo cultural, lo político, lo social, en contextos de crisis recurrentes, lo que da lugar a la persistencia de la fragmentación.
- Es necesario tener claridad acerca de la construcción de un consenso activo acerca de la pertinencia de reestructurar los ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno; la coordinación prevista en el artículo 122 constitucional en distintas materias supone la necesidad de planear conjuntamente en un nivel supramunicipal, esto es, más allá de la concepción municipalista hoy vigente.
- Se ha demostrado que el gobierno nacional es inoperante en la administración de la ZMVM, por eso la nueva concepción de la llamada *governance* apela a la intervención de nuevos actores (instituciones locales, sociedad civil) con base social.
- Es fundamental que la descentralización incluya los aspectos de financiamiento, de toma de decisiones y de competencias y funciones para evitar la vulnerabilidad de los finanzas locales y el deterioro de los servicios públicos y la infraestructura, así como la exclusión de la sociedad y el deterioro de la calidad de vida.
- El financiamiento en las ZM también es un tema delicado, ya que en México y América Latina, gran parte de los recursos financieros, técnicos y logísticos provienen de los gobiernos nacionales. Las fuentes de financiamiento para las ZM son de tres tipos: 1) recursos ordinarios de la federación, 2) recursos extraordinarios para atender problemáticas importantes que aquejan a municipios específicos y 3) el cobro de impuestos. El manejo del financiamiento en la ZMVM debe basarse en un concepto integral de metrópoli a fin de que cada entidad federativas y cada municipio y delegación asuman sus responsabilidades, procurando la



equitativa asignación presupuestal. Una de las estrategias planteadas en este sentido es la regulación de los sistemas de transporte y la unificación de tarifas, por ejemplo.

- Aunque es importante que se norme la participación social, los derechos y obligaciones de los ciudadanos en el DF y la ZMVM, debemos tener en cuenta que los canales de participación, en los aspectos de planeación y administración metropolitana requieren de instancias intermedias entre los ámbitos comunitario, zonal y metropolitano, en caso contrario las formas de representación tendrán un carácter vertical y coyuntural, aisladas de los procesos sociales; las movilizaciones seguirán marcando nuevos senderos de institucionalidad, dado que la Zona Metropolitana del Valle de México, condensa el incierto futuro nacional.

#### Fuentes consultadas

Asamblea Legislativa del DF, Congreso del Estado de Hidalgo y Congreso del estado de México (ALDF, CEH, CEM, 2008), "Acuerdo interparlamentario", en periódico *El Universal*, noviembre 02 de 2008.

Banco Mundial (1990), "La administración urbana: problemas y soluciones", en *Horizontes urbanos*, Vol. 14/No. 7, agosto-septiembre, Washington.

Borja, Jordi (2004), "Informe sobre la gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el Mundo Actual", en González de Alba, Ligia (comp.), *Desafío Metropolitano*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM / Asamblea Legislativa del Distrito Federal-II Legislatura.

Bourne, Larry S. (1999), "Governance, Efficiency and Social Equity and Large Urban Agglomerations: Examples from the Recent Toronto Experience", en Aguilar, Adrián Guillermo e Irma Escamilla (eds.), *Problems of megacities: social inequalities, environmental risk and urban governance*, México, Instituto de Geografía-UNAM

Castillo, Héctor *et al* (1995), *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco / Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

Ciccolella, Pablo (2004), "Metrópolis en transición: Bueno Aires al desnudo, entre la expansión económica y la crisis", en Aguilar, Adrián Guillermo (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados-LIX Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa.

Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría de Desarrollo Social (Conapo, INEGI y Sedesol, 2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).*

*Constitución Política del Estado de Hidalgo.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.*

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.*

De Mattos, Carlos A. (2005), "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*", en *Ciudades*, No. 66, abril-junio, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana.

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

Friedman, John (1999), "El reto de la planeación en un mundo sin fronteras", en *Ciudades*, No. 42, abril-junio, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana.

Graizbord, Boris *et al* (2004), "La estructura polinuclear del Área Metropolitana de la Ciudad de México", en Aguilar, Adrián Guillermo (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados-LIX Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa.

Heinz, Werner (2000), *City & Region - Cooperation of Coordination? An International Comparison*, Stuttgart, Berlin & Köln, Deutschen Instituts für Urbanistik.

Hernández, Esteban Wario (2004), "Guadalajara: Medio Siglo de Gestión Metropolitana", en González de Alba, Ligia (comp.), *Desafío Metropolitano*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM / Asamblea Legislativa del Distrito Federal-II Legislatura.

Hernández Licona, Juan Manuel (2008), Marco jurídico mexicano de las zonas conurbadas, México, Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarios, Cámara de Diputados-LX Legislatura.

Herrerón Caballero, Laura Elena (2006), "Los retos de la Coordinación Metropolitana", en *Boletín Metrópoli 2025*, México, Año 1/No. 2, febrero.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (2004), "Quién paga qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la Difícil Relación entre el Distrito Federal y el Estado de México", en González de Alba, Ligia (comp.), *Desafío Metropolitano*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM / Asamblea Legislativa del Distrito Federal-II Legislatura.

Lefevre, Christian (2005), *Power and Politics in the Large Metropolitan areas of Europe: Paris, Rome, Madrid and London in a comparative perspective*, Paris, University of Paris 8, november.

*Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal.*

*Ley de Planeación.*

*Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).*

Lopes de Souza, Marcelo (2004), "Río de Janeiro: una metrópoli fragmentada", en Aguilar, Adrián Guillermo (coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, México, H. Cámara de Diputados-LIX Legislatura / Universidad Nacional Autónoma de México / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa.

Medina Uribe, Hortencia (1993), "Definición de áreas metropolitanas", en *Ciudades*, no. 18, abril-junio, México, RNIU.

Morales Schechinger, Carlos *et al* (2004), "Elementos para una Discusión en torno a la Coordinación Financiera y Fiscal Metropolitana", en González de Alba, Ligia (comp.), *Desafío Metropolitano*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM / Asamblea Legislativa del Distrito Federal-II Legislatura.

Paiva, Antonio (1999), "Argumentos para la gestión metropolitana en Latinoamérica", en *Ciudades*, No. 42, abril-junio, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana.

Ramírez, Juan Manuel (2002). "Experiencias internacionales de administración y gobiernos metropolitanos", en *Ciudades*, No. 53, enero-marzo, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana.

Rodríguez Velázquez, Daniel (2005a), "Zonas metropolitanas y sistema político", en *Debate Parlamentario*, Nueva Época, Núm. 01, abril, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, en:  
<http://192.168.10.254/debate%parlametnario/abril/des=sust3.htm>

\_\_\_\_ (2005b), "Reforma política, reforma urbana y realidad metropolitana", en *Debate Parlamentario*, Nueva Época, Núm. 03, junio, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, en  
[http://prdleg.diputados.gob.mx/debate\\_parlamentario/junio/pol\\_int01.htm](http://prdleg.diputados.gob.mx/debate_parlamentario/junio/pol_int01.htm)

Rodríguez Velázquez, Daniel (2006), "La reforma metropolitana", en Álvarez, Ricardo (coord.), *La reforma del Estado en blanco y negro*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados-LX Legislatura.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2006a), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Análisis Funcional Programático Económico. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, México, enero 1.

\_\_\_\_ (2006b), *Estrategia Programática. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, México, enero 1.

AUTONOMÍA Y GESTIÓN METROPOLITANA

- \_\_\_ (2006c), *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006*.
- \_\_\_ (2007a), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2007. Análisis Funcional Programático Económico. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, México, enero 1.
- \_\_\_ (2007b), *Estrategia Programática. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, México, enero 1.
- \_\_\_ (2007c), *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007*.
- \_\_\_ (2008a), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Análisis Funcional Programático Económico. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, México, enero 1.
- \_\_\_ (2008b), *Estrategia Programática. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, México, enero 1.
- \_\_\_ (2008c), *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008*.
- \_\_\_ (2008d), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008. Análisis Funcional Programático Económico. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, México, septiembre 8.
- \_\_\_ (2008e), *Estrategia Programática. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, México, septiembre 8.
- \_\_\_ (2008f), *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008*.

United Nations Human Settlements Programme (UNHSP, 2004), *The State of the World's Cities 2004/2005. Globalization and Urban Culture*, London-Sterling, Earthscan.

## REFORMA POLÍTICA, FINANZAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO\*

### PARTE III

Javier Jorge A. Calderín Salazar

#### LA CONSTRUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU IMPACTO EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL Y DEUDA PÚBLICA.

En México, para mejorar la competitividad internacional y construir instituciones y políticas públicas adecuadas para la promoción del desarrollo económico estimo necesario realizar una profunda reforma hacendaria a fin de disponer de recursos públicos que permitan incrementar significativamente la inversión pública en infraestructura, desarrollo regional, educación y desarrollo tecnológico. En un estudio elaborado en el año 2002 denominado: "Hacia una política hacendaria de Estado", un grupo de investigadores en la UNAM, la Fundación Colosio y el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, encontramos que es técnicamente viable incrementar en un corto plazo la recaudación de un 5 por ciento del PIB, alrededor de 400 mil millones de pesos. Esta es una cifra clave para el desarrollo económico de México. Duplicar la inversión pública en infraestructura, reconversión productiva, tecnología, con reglas que ayuden a las pequeñas y medianas empresas, puede tener un efecto multiplicador de enorme importancia.

El bajo nivel de ingresos públicos de apenas un 11 por ciento del PIB, como recursos directamente derivados de la recaudación fiscal --y en términos

\* Este apartado sintetiza algunos temas previamente existentes en el artículo de A. Tenafo, C. Ladrón y J. Calderín "Desarrollo económico y política fiscal", publicado en el número 117 de *Macroeconomía*, Enero de 2005.

## **REFORMA POLÍTICA, FINANZAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO\***

Doctor Jorge A. Calderón Salazar

### **México. Reforma fiscal e instituciones públicas para promover el desarrollo económico.<sup>1</sup>**

En México, para mejorar la competitividad internacional y construir instituciones y políticas públicas adecuadas para la promoción del desarrollo económico estimo necesario realizar una profunda reforma hacendaria a fin de disponer de recursos públicos que permitan incrementar significativamente la inversión pública en infraestructura, desarrollo regional, educación y desarrollo tecnológico. En un estudio elaborado en el año 2002 denominado: "Hacia una política hacendaria de Estado", un grupo de investigadores en la UNAM, la Fundación Colosio y el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, encontramos que es técnicamente viable incrementar en un corto plazo la recaudación de un 5 por ciento del PIB, alrededor de 400 mil millones de pesos. Esta es una cifra clave para el desarrollo económico de México. Duplicar la inversión pública en infraestructura, reconversión productiva, tecnología, con reglas que ayuden a las pequeñas y medianas empresas, puede tener un efecto multiplicador de enorme importancia.

El bajo nivel de ingresos públicos de apenas un 11 por ciento del PIB, como recursos directamente derivados de la recaudación fiscal —y en términos

---

<sup>1</sup> Este apartado sintetiza algunas tesis previamente expuestas en el artículo de A. Terrazas, C. Ladezma y J. Calderón: "Desarrollo económico y política fiscal", publicado en el número 137 de Macroeconomía. Enero de 2005.

globales sólo el 22 por ciento del PIB—, pone en grave riesgo el cumplimiento de las funciones sustantivas del Estado nacional. Por ello se requiere realizar una reforma fiscal, pasar de 11 a 16 por ciento el ingreso directo proveniente de la recaudación de impuestos e ir disminuyendo gradualmente el peso tan amplio que tienen en las finanzas nacionales las transferencias fiscales de Pemex. La tercera parte de los recursos federales (alrededor de 600 mil millones de pesos) provienen de esta paraestatal; por ello, deben crearse mecanismos para situar como meta de desarrollo a mediano plazo el incremento del ingreso y el gasto público a través de vías sanas, estables, equitativas y justas con el fin de que en un decenio la participación del gasto público en el PIB alcance el 35 por ciento.

Muchas naciones de Europa y la mayoría de los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) tienen este rango de participación de ingreso y gasto público; lograrlo, exige el combate a la evasión fiscal, ampliar la base de contribuyentes, el combate a la corrupción, medidas de sobriedad republicana que estimamos indispensables, además del incremento de la eficiencia recaudatoria. Es cuestionable que en el sector más dinámico de la economía mexicana, las industrias y corporaciones altamente exportadoras, prácticamente no esté contribuyendo a las finanzas públicas de México.

En el corto plazo, es fundamental establecer la meta de incrementar la recaudación fiscal no petrolera. Sólo así podrá financiarse de manera estable y no inflacionaria un programa de expansión de inversión pública. Estas medidas son indispensables para reactivar el mercado interno, mejorar la competitividad internacional, obtener gradualmente una tasa de crecimiento del 7 por ciento y lograr la generación un millón de empleos permanentes en el sector formal.

Un elemento que frena el despegue de la economía es la pretensión de disminuir la tasa de inflación buscando a toda costa el equilibrio en las finanzas públicas eliminando el déficit fiscal, manteniendo un bajo nivel de recaudación.

Una verdadera reforma hacendaria deberá superar la crisis de las finanzas públicas y sentar las bases de la transición hacia un Estado democrático y un desarrollo justo, incluyente y productivo. Pero la discusión sostenemos, no



puede reducirse a más o menos Impuesto al Valor Agregado, o más o menos productos con tasa cero. Tampoco se trata de aumentar el porcentaje de participación a las entidades federativas sin incrementar la recaudación fiscal global. Se trata de un debate sobre el rumbo que debe tomar la transición política. De construir una política de desarrollo diseñada y aplicada por un Estado democrático bajo la vigilancia y participación de una sociedad democrática.

Un Estado democrático supone rendición de cuentas y por lo tanto una fiscalización oportuna y transparente del ingreso, gasto y deuda pública. Supone también la búsqueda de consensos entre los distintos actores sociales y esferas de gobierno en la búsqueda de un pacto social democrático en la que todos aporten algo pero también los beneficios se repartan equitativamente favoreciendo a la gente que menos tiene.

La reforma fiscal y el ejercicio del gasto deberán enfocarse hacia los siguientes objetivos: apoyar el desarrollo de la infraestructura productiva; redistribuir la riqueza nacional como el eje estratégico de la lucha contra la pobreza; fortalecer el federalismo y la democracia; eliminar el uso discrecional de los recursos públicos y el combate a la corrupción. La política fiscal no debe limitarse a la recaudación de impuestos; debe ser ante todo promotora del desarrollo económico y social.

El "sistema" tributario mexicano adolece de serios problemas, precisamente por su falta de planeación estratégica y preocupación por la sociedad en general, por lo que carece del sentido promotor del desarrollo nacional que caracteriza a las estructuras fiscales en los países con los cuales competimos comercialmente. En su función recaudadora, es público y notorio, que es ineficaz y excesivamente dependiente de los ingresos petroleros y su función fiscalizadora la concentre en muy pocos contribuyentes, como ha sido explicado en párrafos anteriores. Su papel promotor del desarrollo nacional es incierto, dadas las excesivas facultades discrecionales del ejecutivo y los funcionarios hacendarios, desconociendo la indispensable seguridad jurídica que requiere y debe tener cualquier sistema legal.

México tiene un sistema tributario que desalienta a la inversión productiva por su extrema complejidad, discrecionalidad y falta de una verdadera preocupación por los intereses de la población en general.

Se toleran muy elevados niveles de evasión, no sólo por la vía de actos ilegales, sino porque la ley tiene numerosas lagunas deliberadamente incorporadas a lo largo de veinte años de gobiernos neoliberales para disminuir la participación del Estado en la economía. Por otra parte, los altos índices de incumplimiento de obligaciones fiscales obedecen no solamente a incapacidad gubernamental o la reducción del peso del Estado. En muchos casos, hay una silenciosa resistencia social ante una política de gasto público que se considera injusta, y más ante las constantes prácticas de corrupción.

Entre las medidas para incrementar la captación tributaria se requiere terminar con un sistema de privilegios y aplicar un programa de largo alcance para frenar la evasión y elusión fiscales, las que según diversas estimaciones las sitúan en una franja que va de 300 a 500 mil millones de pesos.

La crisis de las finanzas públicas se expresa tanto del lado del ingreso como del gasto y la deuda pública.

Si del lado de los ingresos encontramos baja recaudación, dependencia de los ingresos petroleros, inequidad, centralismo y evasión, del lado de los egresos las cosas no son mejores. En primer lugar, existe una caída de la inversión pública muy notable. La infraestructura productiva ha sufrido un grave rezago con el consecuente impacto en el desarrollo económico. Lo mismo ha sucedido con el gasto social. Ambos fenómenos están vinculados a uno de los ejes de la política neoliberal: en aras de la libertad de mercado, se redujo deliberadamente la promoción económica y la gestión social a cargo del Estado; en cambio, se promovió la apertura económica, la desregulación y el draconiano equilibrio de las finanzas públicas.

Otro asunto relevante, motivo de preocupación, es la excesiva complejidad de las leyes y ordenamientos fiscales. Fueron hechos sin planeación y carecen de una perspectiva de mediano o largo plazo.

El presidencialismo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, imprime a los ordenamientos fiscales una extrema discrecionalidad. Todo ello causa confusión, inseguridad e ineficiencia entre las empresas y las personas físicas, alentando la evasión. Otro rasgo característico del sistema tributario mexicano ha sido el centralismo extremo, producto genuino de la antidemocracia y el verticalismo. La federación administra una porción

extremadamente alta de las finanzas públicas; es el Poder Ejecutivo federal quien da y castiga, indebida e ilegalmente a los gobiernos estatales, y mantiene en un subdesarrollo político y administrativo a las entidades federativas. Muestra de ello es la limitación de su capacidad recaudatoria, de la cual han dado testimonio los titulares del ejecutivo de diferentes entidades, y el subejercicio de transferencias que por ley debe realizar el ejecutivo federal con base en la Ley de Coordinación Fiscal. Es inaceptable que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se arrogue la facultad de decidir por sí misma el flujo de efectivo; también lo es pretender que los titulares del Ejecutivo estatal se conviertan en peticionarios de aquello que por derecho y por ley les corresponde.

Por lo tanto, debe tenderse a que la Ley de Coordinación Fiscal sea de carácter equitativo y de reducción de los desequilibrios regionales y sociales, la que fue su filosofía inicial. Deben rediseñarse los incentivos a los estados y los municipios para que cumplan una mejor función de fiscalización y recaudación, fortalecer a los municipios que tengan mejor recaudación de impuestos; y, simultáneamente, mejorar los mecanismos redistributivos a los estados y municipios con mayores índices de pobreza y marginación, especialmente aquellos con elevada proporción de población perteneciente a los pueblos indios.

La institución del municipio es la mejor representación de lo que es la práctica de la democracia. El ciudadano debe saber que si no hay pago de impuestos no hay servicios para la comunidad, pero también debe saber que tiene todo el derecho de pedir cuentas claras y precisas a sus mandatarios, sean federales, estatales o municipales, en cuanto a la correcta, eficiente y honesta administración de los recursos provenientes de la hacienda pública.

La tributación no solo es un problema económico; es, fundamentalmente un problema político. En efecto, el sistema tributario refleja un acuerdo entre el gobierno y los agentes económicos sobre el monto de la carga fiscal y el tipo de impuestos. El proceso de negociación involucra a los poderes Ejecutivo y Legislativos, a los partidos políticos, a los sindicatos y a las distintas asociaciones empresariales, lo cual permite llegar a acuerdos (y desacuerdos) sobre las tasas impositivas y la incorporación de nuevos impuestos.

Un sistema tributario justo y eficiente debe operar con base en la equidad y progresividad, eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad

para adaptarse a un entorno cambiante y transparencia política. Asimismo, en la consecución de esos objetivos, debe considerarse, de manera fundamental e integral, el impacto en las finanzas públicas, de las empresas y de las familias.

Expertos de todo el mundo reconocen invariablemente un conjunto de principios fiscales que deben normar las políticas públicas:

**Equidad.** La imposición no debe practicar intervenciones parciales y sistemáticas que perturben o beneficien la permanencia o surgimiento de sólo una parte de los sectores de la vida económica, es decir, la imposición debe ser equitativa.

**Justicia.** Esto se expresa en dos principios: la equidad horizontal, según la cual las personas que son idénticas o que se encuentran en una situación similar deben pagar impuestos idénticos o similares, y la equidad vertical, según la cual las personas que disfrutan de un bienestar mayor deben pagar más impuestos.

Los sistemas tributarios en los que los ricos pagan una proporción mayor de su renta que los pobres se conocen con el nombre de progresivos, mientras que aquellos en los que los pobres pagan una proporción mayor que los ricos se denominan regresivos. Si los ricos pagan más impuestos que los pobres, pero no proporcionalmente más, el sistema tributario también se considera regresivo.

**Sustentabilidad.** El sistema tributario debe estructurarse de tal forma que permita la cobertura duradera de los gastos. Igualmente, en caso necesario, y a corto plazo, el sistema fiscal debe suministrar los ingresos necesarios para cubrir nuevos gastos de carácter permanente o de carácter único y extraordinario.

**Estabilización.** El sistema tributario debe estructurarse de forma que contribuya a amortiguar las fluctuaciones de la actividad económica para favorecer la estabilidad macroeconómica.

## REFORMA POLÍTICA Y FINANZAS PÚBLICAS

Estímulo. El sistema fiscal debe orientarse, tanto en su totalidad, como en los elementos que integran su estructura, a eliminar obstáculos al desarrollo y ejercer una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan.

La política económica debe tener dos orientaciones básicas: redistribuir el ingreso y mejorar la eficiencia económica. Actuar para reducir las distorsiones del funcionamiento de los mercados en la economía, regulando su funcionamiento en ámbitos como provisión de bienes públicos, prácticas oligopólicas y garantías de competencia equitativa. Asimismo, uno de los principales objetivos de la economía pública debe ser promover el empleo y el crecimiento económico.

Los impuestos pueden afectar el ingreso, el gasto, la propiedad o las transferencias de ingresos o de capitales y de acuerdo con la ley, deben reunir las siguientes características:

Deben ser legales, es decir, definidos expresamente en las leyes de ingresos, que son aprobados por el Congreso y/o los congresos de los estados en el ámbito local.

Deben ser obligatorios, es decir, son una obligación inexcusable de todos los residentes del país independientemente de su condición y, tienen como finalidad proveer al gobierno federal, estatal o municipal de recursos suficientes para satisfacer las necesidades públicas.

Deben ser proporcionales y equitativos, es decir, que el impacto del tributo sea el mismo para todos los individuos comprendidos en la misma situación.

Que se establezca a favor de la administración tributaria correspondiente.

Deben destinarse a sostener el gasto público. Todo impuesto que se establezca y que no se destine a satisfacer los gastos de carácter público, debe considerarse inconstitucional.



### **Política social y política de ingreso y gasto público**

Las políticas públicas deben tener como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos humanos integrales: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, colectivos, de minoría, género, etnia y medioambientales.

Es prioritario impulsar un conjunto de políticas públicas para fortalecer las instituciones sociales. Una nueva política social debe ser el instrumento idóneo para la generación de empleos, la redistribución del ingreso, aumento de la inversión en todos los niveles de la educación pública, comprendiendo desde luego la ciencia y la tecnología, todo ello, para lograr realmente la reducción de la desigualdad, la superación de la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

La sustentabilidad de las políticas sociales depende crucialmente del crecimiento económico, el comportamiento de la productividad y de la recaudación fiscal. Si estas tres variables aumentan es posible financiar programas de bienestar sin cargo a nuevos impuestos y sin elevar la carga fiscal porque el PIB, la masa salarial y las ganancias crecen y el monto de impuestos recaudados también. Si no hay crecimiento económico sostenido, si la productividad decrece o se estanca y se aumentan las prestaciones sociales, éstas tendrán que financiarse con aumento de impuestos, con deuda pública o con emisión primaria de dinero. Esto impacta el equilibrio macroeconómico y puede desatar presiones inflacionarias. En consecuencia, cuando se intenta distribuir el ingreso sin crecimiento económico sostenido de la economía y sin sustentabilidad fiscal, suelen introducirse distorsiones relevantes que terminan por conspirar contra el propio objetivo de la distribución.

Es prioritario articular la política social con la promoción del desarrollo económico; es decir una política social congruente exige, simultáneamente, combatir la desigualdad y la pobreza y fomentar el crecimiento económico y el incremento de la productividad.

### **Constitución de la Ciudad de México**

Desde hace lustros, amplios sectores de la ciudadanía de la Ciudad de México aspiran a contar con una Constitución Política propia que les permita tener igualdad de derechos y libertades como los demás mexicanos.

El Distrito Federal, desde 1928, está sujeto a los poderes federales y vive una limitación presupuestal. La ciudad de México aporta más del 22 por ciento del Producto Interno Bruto del país y sus habitantes son los que recaudan más impuestos para el Presupuesto Federal.<sup>2</sup>

Urge liberar a nuestra ciudad capital de la centralización que la Federación le ha impuesto y es hora que exijamos, con fundamento en el artículo 39 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cambiar nuestra forma de gobierno de acuerdo a la voluntad popular, por medio de los poderes instituidos a su vez en el artículo 41 constitucional.

La Constitución de la Ciudad de México debiera tener las siguientes características:

1.- Dar a la Ciudad de México plena personalidad jurídica como entidad federativa con todos los derechos y obligaciones que ello implica surgido de la voluntad de los ciudadanos que habitamos en el Distrito Federal, donde no intervengan en sus decisiones las autoridades federales como el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La Ciudad de México debe contar con todas las prerrogativas de un Estado libre y soberano, así, con las obligaciones y responsabilidades respectivas.

Son indispensables reformas constitucionales propuestas tendientes a otorgar más competencias a los órganos políticos y administrativos de la Ciudad de México dándoles autonomía frente al Gobierno Federal.

La Ciudad de México debe estar sujeta a lo establecido en el artículo 124 constitucional y que a la letra dice:

---

<sup>2</sup> Los aspectos microeconómicos y fiscales del D.F. pueden consultarse en mi ensayo titulado: Finanzas públicas y desarrollo económico en el Distrito Federal.

*“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*

En otras palabras, la competencia originaria es de cada una de las entidades federativas, en tanto que al Gobierno Federal corresponde realizar los actos de gobierno que expresamente le han sido conferidos por la Constitución. Esto es, los Gobiernos Estatales pueden realizar todos los actos de gobierno, salvo aquellos que se atribuyeron a los Poderes de la Unión. En suma el Gobierno Federal cuenta con un ámbito de competencia explícita o derivada, en tanto que los Estados cuentan con un ámbito de competencia original, residual o implícito.

2.- Establecer un Congreso local que cuente con plenas facultades para presentar iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así cómo iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, formando parte del Constituyente Permanente por medio del proceso de aprobación de reformas constitucionales junto con el resto de las legislaturas estatales.

Además, resulta necesario que el Congreso de la Unión deje de tener competencia para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal, para que sea únicamente la del Congreso de la Ciudad de México el que tenga competencia para expedir las leyes conforme a las cuales decida los montos de endeudamiento de la entidad.

3.- El Jefe de Gobierno del D. F. debe tener el estatuto de Gobernador de la Ciudad de México con las mismas atribuciones que los demás titulares de los poderes ejecutivos estatales del país.

El Gobernador de la Ciudad de México debe contar con la facultad de designar al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador de Justicia, con la ratificación previa del Congreso de la Ciudad de México.

Por otro lado, el Gobernador de la Ciudad de México, en lo referente a las responsabilidades que pueda tener derivadas de sus actos de gobierno, deberá ser juzgado y en su caso sancionado y/o destituido por los ciudadanos de la Ciudad de México, ya sea por medio de sus representantes populares que integren el Congreso local o por medio del procedimiento de revocación



de mandato (todo lo anterior controlado legalmente por el Poder Judicial de la Ciudad de México).

4.- El Gobierno Federal debe establecer un régimen de coordinación fiscal adecuado y equitativo con la Ciudad.

5.- La nueva Constitución deberá reconocer derechos humanos como el principio de presunción de inocencia, defensa efectiva de los gobernados, la no discriminación, el derecho a la intimidad de las personas y de las familias, así como la revocación del mandato de los gobernantes y legisladores.

6.- El Gobierno de la Ciudad de México debiera estar facultado para celebrar verdaderos convenios, acuerdos y programas metropolitanos con las entidades vecinas.

7.- La Constitución local debe fortalecer los instrumentos de participación ciudadana y de democracia semidirecta.

8.- Las Delegaciones deben convertirse en verdaderos municipios libres, sujetos a los preceptos del artículo 115 constitucional, como el resto de los municipios del país.

### **Régimen Municipal**

El Municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad.<sup>3</sup>

Desde el punto de vista constitucional, el Municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición

<sup>3</sup>García del Castillo, Rodolfo, *Op. Cit.* p., 41

integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno.<sup>4</sup>

El Municipio es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la Federación.

Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento, (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el Presidente Municipal.

Asimismo, es la entidad que actúa como la base de la organización social para constituirse en comunidad política, y se integra por una población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas.

Como entidad gubernamental, el Municipio forma parte de las redes de gobierno, por lo que no puede actuar separado de los estados y la Federación, pero en cuanto a la aplicación de políticas y programas tendientes a mejorar la administración pública, el Municipio ejerce directamente la descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea que el Estado reconoce e incorpora a su estructura.

En éste se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo, por lo que es el espacio en el que las decisiones de la colectividad, en aras de mejores formas de asociación política y democrática, encuentran su ambiente natural para ser vivenciadas. De acuerdo al Orden Constitucional Mexicano vigente, el Municipio es un ente autónomo que cuenta con personalidad jurídica propia; tiene un patrimonio también propio; se encuentra vinculado jerárquicamente con el gobierno estatal; tiene libertad para administrar su presupuesto; posee facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo de manera directa, democrática y popular.

---

<sup>4</sup> Camacho Salas Mario, "El municipio, definiciones y características", en: Gobierno y administración municipal en México, CEDEMUN/SEGOB, México, 1993, pág. 108.

Las actuales Delegaciones del Distrito Federal reúnen los elementos esenciales, tanto sociológicos como legales, para adoptar el régimen municipal consagrado en el artículo 115 constitucional.

### **El Régimen Municipal en la Ciudad de México**

En el siglo XVIII encontramos un México escindido por las pugnas entre liberales y conservadores, donde los primeros eligieron el camino del Federalismo descentralizador como forma de gobierno por excelencia, en oposición al Centralismo conservadorista arraigado en la tradición de las monarquías europeas.

Durante los años subsecuentes, la precaria estabilidad alcanzada por los federalistas, cedió el paso a la dictadura Porfirista. En este periodo, el poder estuvo centralizado por el Presidente y sus colaboradores.

El régimen emanado de la Revolución de 1910 postuló el federalismo y la existencia del municipio libre, sin embargo, en la realidad operó la centralización ejercida por el titular del Ejecutivo Federal.

En este contexto, el Municipio ha estado en el centro de la pugna: centralización en oposición a la descentralización. El punto es que, la descentralización, ha sido impulsada en el aspecto formal, pero no se ha tenido el cuidado de revisar su forma operativa y funcional; lo cual podría conducir verdaderamente al desarrollo federalista y democrático en las localidades, municipios, delegaciones, regiones y estados de este país.

Los habitantes de la Ciudad de México han sido afectados por ésta centralización, sobre todo por la ejercida en la época pos revolucionaria, ya que se convirtió a la Capital en una dependencia más a cargo del Presidente de la República.

Uno de los efectos más nocivos de este régimen jurídico- político especial es el aniquilamiento de la vida comunitaria al borrar al Municipio en la Ciudad de México.

La Constitución de la Ciudad de México sería la oportunidad para que las actuales Delegaciones se transformaran en municipios metropolitanos de

pleno derecho e, inclusive, se pusieran a la vanguardia en cuanto a la modernización y democratización municipal a escala nacional impulsando una Agenda para la Reforma Municipal.

Los municipios de la Ciudad de México podrían dar pasos decisivos en materia de Estructura Financiera del Ayuntamiento y Coordinación Fiscal, adoptando las siguientes propuestas:

- Una reforma profunda al Sistema de Coordinación Fiscal en donde la mayoría de las opiniones vertidas al respecto se orientan a destinar mayores recursos a los municipios.
- En cuanto a la transferencia de recursos, es pertinente promover fórmulas y mecanismos para distribuirlos a través de la simplificación administrativa y mediante la creación de fideicomisos municipales, dado que se presume que los esquemas usados actualmente son complejos y obsoletos. Además debería eliminarse la práctica de asignar discrecionalmente los recursos a partir de criterios centralistas desde la Federación o los Estados.
- Sería conveniente erradicar la discrecionalidad de la Federación en el ámbito de la coordinación fiscal, por lo que ésta debería ser desarrollada por un organismo independiente de la Secretaría de Hacienda.
- Por lo que se refiere a las potestades tributarias se plantea la necesidad de acrecentar las facultades del Municipio para captar impuestos. En tal sentido, una fórmula sería destinar el 100 % del Impuesto sobre la Renta derivado de las operaciones inmobiliarias al Municipio. Otro mecanismo sería el traslado de facultades de la Federación y/o los Estados hacia el Municipio, así como facultar a los ayuntamientos para diseñar programas de captación de impuestos y evitar la evasión fiscal.
- En el mismo tenor de captación se buscarían fórmulas para que a los municipios les sea reconocida su atribución respecto a captar impuestos relativos a Catastro, Predial y Asignación de Bienes.

- En el área de contribuciones estatales y Federales deberían eliminarse las exenciones injustificadas a organismos descentralizados y empresas concesionarias de comunicación y transporte, termoeléctricas, geotérmicas, oficinas federales o estatales radicadas en territorio de los municipios, etcétera.
- Los municipios de la Ciudad de México deben participar de los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de la Federación. En la administración de estos recursos se debe integrar a la sociedad, instituciones municipales y autoridades competentes, en los planes de trabajo hacia los que se destinan.
- En el ámbito de las capacidades legislativas en materia fiscal, debería facultarse a los municipios para participar dadas sus atribuciones de autonomía, para determinar las bases y tasas de contribución, reconociendo su jurisdicción y facultades para establecer y fijar impuestos.
- Respecto al Sistema de Coordinación Fiscal en general, sería necesario sustituirlo por un nuevo sistema de competencias, concurrencias y complementariedades. Para tal efecto, la creación de un organismo que institucionalizara el reconocimiento a la participación de representantes de los Ayuntamientos en todas las instancias fiscales de la federación o los órganos de coordinación fiscal, sería fundamental. Con este organismo se buscaría que las participaciones federales se conformaran a partir de la recaudación propia de las entidades federativas en el ámbito de su propio territorio, promoviendo la uniformidad en la utilización de instrumentos jurídicos para establecer los montos correspondientes a cada Municipio, alcanzando con ello también, una mayor equidad.
- Por lo que toca al ramo de estrategias financieras municipales, las propuestas giran en torno a buscar fórmulas y fuentes de ingreso alternativas para mejorar la captación y distribución de recursos y las estructuras administrativas; en este sentido, se busca recuperar créditos municipales vencidos; mejorar la recaudación tributaria, o bien, crear mecanismos y fuentes alternativas de ingreso, como la creación de fondos comunitarios; empresas públicas municipales y

la revalorización de los ciudadanos y la sociedad civil en la realización de obras públicas.

- En lo relativo al gasto, se plantea evaluar los programas de asignación y supervisión de recursos en la creación de infraestructura y obras públicas. En los planos estatal y federal se está demandando que los municipios tengan una participación activa en los procesos de diseño, programación y aplicación de planes de desarrollo regionales o municipales, y en aquellos procesos de planeación para la distribución de los ingresos federales. Como complemento se busca integrar una mayor captación de recursos a través de la eficiencia en los mecanismos de captación, depurando y actualizando los registros catastrales y modernizando los sistemas de cómputo, además de instaurar programas de simplificación administrativa.

En los ámbitos de Representación Política y Participación Ciudadana, los municipios de la Ciudad de México podrían impulsar la transformación de las actuales prácticas políticas, frente a los procesos de apertura, participación y competencia electoral, el impulso al pluralismo, alternancia y la coexistencia de diversas fuerzas partidistas o sociales. Entre las propuestas más importantes en esta materia se encuentran las siguientes:

Para lograr la democratización de la vida municipal se requiere desprivatizar los asuntos públicos y construir un espacio público congruente con las nuevas formas organizativas de la sociedad civil; es urgente que los Ayuntamientos sean reconocidos como un conjunto representativo de voluntades e intereses con la comunidad y para ello debe descentralizarse el poder, incluyendo el municipal y comunal.

La pluralidad debe localizarse y medirse en la integración de los ayuntamientos y la toma de decisiones de los gobiernos municipales; para ello deben diferenciarse las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en los municipios y establecer controles a cada una de ellas; pero también debe cuidarse que los Ayuntamientos tengan una composición más plural, a través de la representación proporcional y mediante la limitación de las sobrerrepresentaciones; deben cuidarse, por otra parte, las fórmulas que garanticen la gobernabilidad para no impedir la administración gubernamental por demasiadas diferencias en los programas de trabajo de los municipios.

Un aspecto más de la pluralidad debe darse en el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado; se debe diferenciar y precisar entre las decisiones que este órgano debe tomar como mayoría simple o mayoría calificada. Pero una composición plural en los ayuntamientos es correspondiente a una práctica democrática que ha perfeccionado las fórmulas de elección y la oportunidad de que la sociedad participe postulando candidatos ajenos a los partidos políticos.

Un elemento más para modernizar la vida democrática municipal en la Ciudad de México es incorporar de lleno a la Sociedad Civil en la definición de las políticas diseñadas por el Municipio. En este sentido, los gobernantes deberían permitir y promover la participación popular mediante la celebración de consultas públicas, plebiscitos<sup>5</sup>, referéndums, sesiones de cabildo abierto y la revocación de cargos públicos municipales.

### Reforma Financiera

Como cualquier otra entidad federativa, para el diseño de su política económica el Distrito Federal debe instrumentar la política fiscal, o más precisamente la política de finanzas públicas como medio para impulsar su desarrollo económico.

Decimos que sólo puede hacer uso de la política fiscal en virtud de que la otra gran política pública existente, la monetaria, es prerrogativa exclusiva de la Federación. De manera que el gobierno del Distrito Federal sólo tiene la posibilidad de diseñar y aplicar una política de finanzas y fiscal para la consecución del desarrollo económico y social de nuestra sociedad.

Por otra parte, históricamente nuestra capital ha sido y aún continúa siendo el centro geográfico, político y económico de la nación. Es causa y efecto de la política nacional impulsada desde aquí. Es beneficiaria de las medidas acertadas lo mismo que afectada por las acciones equivocadas. Usufructuaria de la prosperidad económica y soportadora de las crisis.

---

<sup>5</sup>En Chile existe la figura jurídica de *Plebiscito Comunal*. Una ley orgánica constitucional determina las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del consejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la someterá a plebiscito, así como la oportunidad, forma de convocatoria y efectos.

### Marco Económico de la Ciudad de México<sup>6</sup>

En los últimos años, el PIB nacional y el del DF han mostrado un crecimiento mínimo. En el año 2000 el nacional fue de 1,473.660.2 millones de pesos a precios de 1993 (mp93) y ascendió a 1.575.967.7 (mp93) en 2006, por su parte, el PIB del DF pasó en esos años de 327.419.9 (mp93) a 343.587.7 (mp93).

De acuerdo con datos oficiales<sup>7</sup> el PIB del DF presenta un comportamiento similar que el nacional; el PIB per cápita de DF se mantiene superior al nacional y crece con mayor rapidez que éste; la participación del PIB del DF dentro del PIB nacional decrece ligeramente.

El ritmo de crecimiento del PIB del Distrito Federal se está reduciendo. Otra forma de ver lo anterior es revisando la participación del PIB del Distrito Federal en el PIB nacional. En 1993 el PIB del D F representaba el 23.78% del nacional y para el año 2002 representó sólo el 22.05%, un descenso de un punto y medio porcentual, es decir, un descenso mínimo si se quiere pero que muestra una tendencia que de no modificarse agravará la situación de la población de la ciudad. La participación del PIB del DF en el PIB nacional fue en el año 2000 de 22.2 por ciento y en el 2002 fue de 22.05 por ciento, con lo cual aunque mínima parece haber una tendencia a que la economía del DF crezca menos que la nacional.

En 1993 la producción del sector de la industria manufacturera representaba el 19.4% del PIB del DF; la del sector agropecuario, silvicultura y pesca equivalía al 0.1% del mismo; la construcción era del 3.7%; el comercio, restaurantes y hoteles significaba el 21.7%; la producción del sector servicios comunales, sociales y personales era el 30.8%; y la del sector servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler fue del 18.8%.

Para el año 2006 esos porcentajes fueron en manufacturas el 15.2 por ciento; en agropecuario, silvicultura y pesca el 0.1 por ciento; construcción el 5.9 por ciento; comercio restaurantes y hoteles el 19.7 por ciento; servicios

<sup>6</sup> Toda la información del documento es tomada de INEGI-Gobierno del Distrito Federal, Anuario Estadístico del Distrito Federal edición 2008.

<sup>7</sup> Cuarto Informe de Gobierno del Distrito Federal 2006.



comunales, sociales y personales era el 28.3 por ciento; y servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler fue del 26.2 por ciento.

Así, entre 1993 y 2006 la manufactura pierde peso en la producción del Distrito Federal, lo mismo sucede, aunque mínimamente, con comercio, restaurantes y hoteles, los servicios comunales, sociales y personales. El agropecuario, silvicultura y pesca se mantienen igual. Construcción y servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler aumentan su importancia.

Se puede concluir entonces que hay un proceso de desindustrialización del Distrito Federal, que era la base industrial del país; esto, naturalmente, se reproduce a nivel del país en su conjunto.

En la industria manufacturera había 32,563 unidades económicas en 1993 y para 2006 quedaban 27,727; el personal ocupado en ellas fue de 542,670 personas en el primera año y de 405, 332 durante el segundo. Descendiendo tanto el número de unidades económicas en operación como el de personas ocupadas en ellas. Lo mismo sucedió en el sector constructor. En 1999 existían 1,445 empresas constructoras en el Distrito Federal; para 2006 esas cifras eran de 1, 267 empresas.

La estructura productiva de la ciudad se está modificando a causa de las políticas económicas implementadas en el país, como parte de lo anterior, el efecto de la apertura comercial efectuada a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya que productos que antes se fabricaban aquí, han dejado de producirse y se sustituyen con los importados legal o ilegalmente.

En estas condiciones, la planta productiva de la Ciudad de México así como los sectores dentro de los que está inmersa se encuentran en un proceso de obsolescencia, con los consiguientes efectos negativos en materia de salarios, niveles de empleo y de informalidad, de piratería, y de migración al interior del país y a exterior.

Por lo que se refiere más concretamente en cuanto a las finanzas del gobierno federal se tiene lo siguiente<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> Datos de Gobierno del Distrito Federal, Informe de Avance, enero-diciembre 2004.

## Ingresos

A precios corrientes, los ingresos del DF se han incrementado. Los ingresos totales pasaron de 68,079,622 millones de pesos en el año 2001 a 97,890,864.9 en el año 2007<sup>9</sup>, dentro de los cuales los más importantes son los ingresos propios seguidos de las participaciones mientras que las transferencias del gobierno federal vienen cobrando importancia creciente.

Sin embargo, dicha composición se ha trastocado. Los ingresos propios, que son los más significativos dentro de los ingresos totales, representaban casi la mitad, fueron de 48.3 por ciento en el año 2001 y vienen descendiendo hasta el 46.8 en el 2004, lo mismo sucede con las participaciones que fueron 33.4 por ciento en el primer año señalado y llegaron a 31.2 por ciento en 2004. En cambio, las transferencias del gobierno federal se han incrementado de 9.5 a 12 por ciento en los años referidos. Como resultado, los ingresos del DF se han incrementado pero su composición se está transformando.

## Gasto Neto

Por lo que respecta al gasto neto, su comportamiento ha sido muy variable. A precios corrientes, el gasto neto total fue 66,897,008.5 en el año 2001, llegando a 95,066,248.8 en 2006.

Por componentes del gasto neto el más significativo es el gasto corriente seguido del gasto de capital quedando muy atrás el gasto por deuda pública, pero también aquí se presentan cambios de importancia. El gasto corriente aumentó, en 2001 representaba el 71.4 por ciento del neto total y para 2004 llegó al 74.1 por ciento, como referencia en 1990 representaba el 56.7 por ciento; el gasto de capital también descendió en esos mismos años del 23.1 al 19.6 por ciento cuando en 1990 era del 42.7 por ciento; inclusive el gasto en obra pública, como un componente del gasto de capital, descendió al pasar del 15.7 al 13.2 por ciento del gasto neto total en el años referidos. En cambio, y al parecer no como consecuencia directa de la política económica de la actual administración capitalina, el gasto por concepto de deuda pública viene creciendo representó el 5.5 del gasto neto total en el primer año y llegó al 6.3 por ciento en el último año referido, pero en 1990 era del 0.7 por

<sup>9</sup> Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007.

ciento. Es decir, el peso del pago de la deuda del DF creció dentro del gasto neto total.

### Deuda

El gobierno del DF reportó<sup>10</sup> que “en términos reales en esta administración la deuda sólo ha crecido 7.4 miles de millones de pesos” frente a aumentos de la misma durante las administraciones de Oscar Espinosa (14.8 miles de millones de pesos) y de Cárdenas-Robles (13.9 miles de millones de pesos) lo que representa un crecimiento en términos reales durante la administración Andrés Manuel López Obrador del 5.17 por ciento. Lo que dio como resultado que la dependencia del gasto respecto de los recursos de endeudamiento se redujera. Además, el gobierno del DF ha diversificado sus fuentes de financiamiento al emitir deuda en la Bolsa Mexicana de Valores.

Es cierto que la deuda no ha crecido en demasía durante la actual administración del GDF, pero también es cierto que, como quiera que sea, dicha deuda es una carga importante para el presupuesto de la ciudad y que de seguir la misma tendencia, en el futuro será un problema serio.

En cuanto al promedio de vencimiento de la deuda, el correspondiente al DF fue de 10.3 años en diciembre de 2001 frente al de septiembre de 2004 de 9.2 años, lo cual representa una mejoría por la disminución del plazo de vencimiento, pero si se compara con el plazo existente en el año 2000 que era de 7.9 años la mejora es poco clara.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador argumentaba que “la deuda del DF se utiliza estrictamente para proyectos productivos que benefician a los capitalinos”. Por programa, entre 2001 y 2004 tales recursos se distribuyeron en promedio en 21 por ciento para transporte urbano, 10 por ciento para medio ambiente y desarrollo social, 24 por ciento para infraestructura hidráulica, 39 por ciento para obras públicas y servicios urbanos, 4 por ciento para seguridad pública, y 2 por ciento para otros programas.

No obstante, las variaciones anuales resultan muy volátiles. Por ejemplo; para transporte urbano se destinó en 2001 el 25 por ciento de tales recursos pero en 2003 se le asignó el 11 por ciento; a medio ambiente y desarro-

<sup>10</sup> Información del GDF. Evolución de la Deuda Pública del Distrito federal, junio 2005.

llo social se le otorgó en 2001 16 por ciento pero en 2003 y 2004 descendió a sólo 5 por ciento en cada año; a infraestructura hidráulica en 2001 se le adjudicó 27 por ciento pero en 2004 cayó a 4 por ciento; a seguridad pública se destinó en 2002 6 por ciento cayendo en 2004 a 3 por ciento. En cambio a obras públicas y servicios urbanos se destinaron en 2001 27 por ciento y en 2004 65 por ciento de los recursos captados por concepto de endeudamiento. Lo anterior refleja un cambio en las prioridades del gasto y en la utilización de los recursos provenientes del endeudamiento.

### **Nuevo Patrón Productivo**

Las posibilidades de lograr un mayor desarrollo económico en la Ciudad de México, representado inicialmente por un crecimiento de su PIB, están ligadas al crecimiento económico general del país y a la evolución de nuestra economía.

Se requiere modificar el patrón de producción de la ciudad orientándolo hacia actividades productivas intensivas en mano de obra calificada y de altos conocimientos técnicos.

El gobierno de la ciudad en el período 2006-2012 debe acelerar, adecuar y dirigir el ritmo y vía de crecimiento económico de la ciudad mediante la planeación e instrumentación de una política de finanzas públicas inteligente y comprometida con los intereses de las mayorías de nuestra población.

Una política así es posible y deseable. Debe definir con claridad algunos objetivos básicos, modificar algunas de las características de las políticas financieras emprendidas hasta ahora a fin de redirigir algunos indicadores económicos y financieros.

Un gobierno de izquierda debe pugnar por impulsar un mayor crecimiento económico de la Ciudad de México; en el marco de sus facultades abatir la desigualdad del ingreso en la ciudad; en la medida de sus posibilidades incrementar sus ingresos principalmente los propios; diseñar una política inteligente de endeudamiento que se aparte de los lineamientos del Banco Mundial, sirva como factor de financiamiento sano de proyectos productivos autofinanciables de gobierno de la ciudad así como de los micro, pequeños y medianos agentes productivos de la ciudad; abandonar las políticas de gasto por programas erráticas de los últimos años; dar impulso presupuestal a programas de medio ambiente pues sólo un crecimiento sustentable

## REFORMA POLÍTICA Y FINANZAS PÚBLICAS

dará viabilidad a nuestra ciudad; y finalmente, apoyar actividades productivas como único mecanismo eficiente y verdadero de creación de empleos formales, ingreso y riqueza permanente sostenibles a largo plazo aunque en el corto plazo no resulten muy vistosos.

### ACERCA DE LOS AUTORES

#### Diputada Yvettina Yvette Tamayo Herrera

Diputada Federal por el PAN, LX Legislatura, por el Estado de Michoacán. Presidenta de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, cuenta con una Maestría en Derecho y Postgrado en Derecho Penal. Directora de Fortalecimiento Institucional PAN 2003-2004; Diputado Federal Suplente por el PAN (PRD) Legislatura 2000-2002; Directora de Apoyo Legal Secretaría de Energía (SENER); Abogada Litigante, Decerra Salazar Tamayo y Asociados, 1980-2000; impartió clases en las materias de actividad docente, especialmente en las materias de Derecho Administrativo, Sociología Jurídica, Derecho Constitucional, Derecho Laboral, Derecho Mercantil, Metodología de la Investigación, Sistemas Jurídicos Comparados. Ha publicado artículos en la Revista Red Penalistas "Repensar" y tuvo contribuciones semanales en el Semanario "Gula".

#### Diputada Silvia Oliva Fragoso

Diputada Federal LX Legislatura, por el Distrito Federal, fungió como Presidenta de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, es Licenciada en Psicología Educativa, tiene Maestría Administración de Justicia y en Administración de la Educación; Presidenta del CED en Iztapalapa por el PRD; Diputada Federal por el PRD en la LVII Legislatura; Diputada de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el PRD; Integrante del Consejo de la Crónica de la Ciudad de México; ha impartido clases como docente; conferencista en temas de seguridad y reforma del estado; ha publicado diferentes artículos en la Revista Asamblea y coordinó la publicación de tres libros de Iztapalapa en mi corazón.

## ACERCA DE LOS AUTORES

### **Diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera**

Diputada Federal por el PAN, LX Legislatura, por el Estado de Michoacán, Presidenta de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, cuenta con una Maestría en Derecho y Postgrado en Derecho Penal; Directora de Fortalecimiento Institucional PAN 2003-2004; Diputado Federal Suplente por el PAN LVIII Legislatura 2000-2002; Directora de Apoyo Legal, Secretaría de Energía (SENER); Abogada Litigante, Becerra, Salazar, Tamayo y Asociados 1996-2000; impartió clases en las materias de actividad docente, enseñanza en las materias de Derecho Administrativo, Sociología Jurídica, Derecho Constitucional, Derecho Laboral, Derecho Mercantil, Metodología de la Investigación, Sistemas Jurídicos Comparados. Ha publicado artículos en la Revista Red Penalistas "Repensar" y tuvo contribuciones semanales en el Semanario "Guía".

### **Diputada Silvia Oliva Fragoso**

Diputada Federal LX Legislatura, por el Distrito Federal; fungió como Presidenta de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, es Licenciada en Psicología Educativa, tiene Maestría Administración de Justicia y en Administración de la Educación; Presidenta del CED en Iztapalapa por el PRD, Diputada Federal por el PRD en la LVII Legislatura, Diputada de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el PRD; Integrante del Consejo de la Crónica de la Ciudad de México, ha impartido clases como docente; conferencista en temas de seguridad y reforma del estado; ha publicado diferentes artículos en la Revista Asamblea y coordinó la publicación de tres libros de *Iztapalapa en mi corazón*.

**Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas**

Senadora de la República, por el PRI, LX Legislatura, y de las legislaturas LVI y LVII de 1994 a 2000; vicepresidenta de la Gran Comisión y presidenta del Senado de la República; Diputada Federal en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, coordinadora del Grupo Parlamentario del PRI, presidenta de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Diputada a la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal y coordinadora del Grupo Parlamentario del PRI. De septiembre de 2001 a septiembre de 2002 fue Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa. Economista por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, posgrado en Planeación Socioeconómica en el Institute of Social Studies, Netherlands University Foundation for International Cooperation, La Haya, Holanda. Diplomado sobre Economía y Relaciones Internacionales en el Weatherhead Center For International Affaires, Harvard University. Catedrática de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Facultad de Economía y en la Facultad de Comercio y Administración. Secretaria de Pesca de 1988 a 1991, Subsecretaria de Programación y Presupuesto 1982-1988, Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Presidenta del Comité Directivo del PRI en el DF a partir del 31 de enero de 2005, Presidenta de la COPPPAL, Miembro del Consejo Político Nacional del PRI, Integrante del Consejo Consultivo del Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales (IEPES) ,Integrante del Consejo Consultivo de la Confederación Nacional Campesina, Subdirectora del Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales (IEPES).

**Diputado Víctor Hugo Círigo Vásquez**

Diputado local por el Distrito XXII a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Presidente de la Comisión de Gobierno y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Columnista del Diario la Crónica. Desempeñó el cargo de Jefe Delegacional en Iztapalapa; Diputado Federal por el Distrito XXV en la LVIII Legislatura y asesor de la Comisión de Trabajo y Previsión Social en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Como Diputado Federal participo en los trabajos, cabildeo y aprobación de la Reforma Política del Distrito Federal de 2001. Secretario

## AUTORES

de Formación Política del Comité Ejecutivo Delegacional en Iztapalapa y Presidente del Comité Ejecutivo Delegacional en dicha Demarcación; fue Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRD en el Distrito Federal.

### **Doctor José Fernández Santillán**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de México y la Universidad de Turín, Italia. También tiene una Licenciatura y una Maestría en Ciencias Políticas por la UNAM. Profesor e investigador en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México, pertenece al claustro de la Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas (MAP) de la EGAP. Recibió el premio Nacional en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1980 y el Premio Nacional Universitario en Ciencias Sociales. Ha publicado Política y Administración Pública en México (INAP); Temas sobre teoría de la administración pública (UNAM); Hobbes y Rousseau (Fondo de Cultura Económica); Locke y Kant (Fondo de Cultura Económica); Filosofía política de la democracia (Fontamara); La democracia como forma de gobierno (IFE) y Liberalismo democrático (Océano) La Publicación de Modernidad y sociedad civil. Su más reciente publicación se titula El Despertar de la Sociedad Civil (Océano). Internacionalmente, escribió el libro Los Dilemas del socialismo liberal, publicado en Italia y patrocinado por NIS Publishers, incluyendo su trabajo. En España, fue responsable de la entrada sobre "cambios políticos" en la Enciclopedia Iberoamericana de filosofía. Ha publicado numerosos artículos en diarios internacionales especializados en política. Profundo conocedor del filósofo italiano Norberto Bobbio. Editó la antología Norberto Bobbio: el filósofo y la política (Fondo de Cultura Económica). Ha traducido muchos de los trabajos de Bobbio: Origen y fundamentos del poder político (Grijalbo) y Sociedad y Estado en la filosofía política moderna; El futuro de la democracia; La teoría de las formas de gobierno; Liberalismo democrático; y Estado, gobierno y sociedad (todas publicadas por el Fondo de Cultura Económica).

### **Doctor Manuel González Oropeza**

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, obtuvo el título en 1980 con Mención



## AUTORES

Honorífica; en 1982 obtuvo el grado la Maestría con la especialidad en Derecho Público, por la Universidad de California en Los Ángeles; y en diciembre de 1995 recibió el grado de Doctor en Derecho por la Universidad Nacional. Desde 1984 es miembro fundador del Sistema Nacional de Investigadores. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor y tutor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

Ha fungido, entre otras posiciones, como Secretario General de la Coordinación de Humanidades de la UNAM; Director del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretario de la Coordinación General de Sistematización y Compilación de Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Presidente del Consejo Electoral del IFE en el Distrito Federal, que organizó la primera elección de Jefe de Gobierno en la entidad en 1997. Ha sido profesor en la Universidad Panamericana, INAP, Montréal, California en Los Angeles, Houston, Michigan, Texas en Austin y en diversas Universidades estatales y privadas al interior del país.

En 1990, fue el director fundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, en 1998 fue Presidente fundador del Consejo Académico del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México y en 2004 volvió a presidir el Consejo Académico de dicho Instituto por consenso de las fracciones parlamentarias de dicho Congreso.

Su obra académica y de investigación comprende monografías especializadas sobre Derecho Constitucional, Historia del Derecho y Derecho Comparado, así como los libros Digesto Constitucional Mexicano, La intervención federal en la desaparición de poderes, El Senado de la República, El archivo inédito de Ignacio L. Vallarta, Los diputados ante la Nación, El Federalismo, Secuestrar para Juzgar y Los orígenes jurisdiccionales de la protección de la Constitución y los derechos del hombre. Artículos publicados en Mexican Law Review: Protection in judicial business, The case of Miguel Vega (Sección de Articles - Number 3 - 2005). Artículos en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia: La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional (Sección de Constitución, Legislación y Jurisprudencia: Comentarios y Reflexiones - Número 12 - 2008).

## AUTORES

En 1999 fue integrante de la Comisión designada por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, para elaborar el anteproyecto de reforma integral de la Constitución de la Entidad, presentando dicho documento en septiembre de 1999, para posteriormente someterse al Constituyente Permanente y expedirse así la reforma integral de la Constitución del Estado el 3 de febrero del 2000.

### **Maestro Ricardo Álvarez Arredondo**

Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Londres, Licenciado en Ciencia Política por la UNAM. Diplomado en Derecho Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es Secretario Parlamentario del PRD en la H. Cámara de Diputados y es Senador suplente por el Distrito Federal. Asesor parlamentario del PRD para los temas relacionados con reforma del Estado. Fue Subdelegado Jurídico y de Gobierno del Distrito Federal en Coyoacán y Encargado del Despacho del C. Delegado del Distrito Federal en Coyoacán entre 1997 y 2000. Profesor universitario en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en el Tec de Monterrey. Autor de diversos artículos en revistas especializadas en temas sobre reforma del Estado, y coordinador y coautor del libro "La Reforma del Estado en Blanco y Negro". Autor del Libro "Historia de las Formas de Gobierno de la Ciudad de México". Coordinador Director de la Revista Virtual "Debate Parlamentario", del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. (LIX y LX Legislaturas)

### **Licenciado Mario Maldonado Mercado**

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, con especialidad en derecho constitucional y parlamentario, Posgrado por el INAP A.C. en "Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano", titulado con la tesis: "La construcción de un sistema de autonomías, un paso obligado en la Reforma del Estado". Secretario Particular del Coordinador del GPPRD en la LV Legislatura en la Cámara de Diputados de 1993 a 1994. Asesor Parlamentario en la Vicecoordinación de Reforma del Estado del GPPRD en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura de 1998 a 1999. Asesor parlamentario de la Subcoordinación del GPPRD en el Senado de la

## AUTORES

República de la LVIII Legislatura hasta diciembre de 2002. Subsecretario de Asuntos Internacionales del CEN del PRD en el año 2000 y Secretario Técnico de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Alianza por México en el proceso electoral del mismo año. Invitado a participar en el International Visitor Program del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, en el curso "Democracy and Civil Society", julio-agosto 2002 en las ciudades de Washington D.C ; Raleigh, Carolina del Norte; Milwaukee y Madison, Wisconsin, E.U.A. Desde noviembre de 2003 a la fecha asesor por concurso de oposición abierto del Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura en materia de Reforma del Estado y Política Interior, ratificado en la LX Legislatura. Varios artículos publicados en los órganos de difusión del PRD, entre los que se destacan la revista virtual "Debate Parlamentario" del grupo parlamentario en la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura y en la actual LX Legislatura, en la revista Coyuntura del IERD del PRD sobre temas de política interior y reforma del Estado. Colaboración en el Libro La reforma del Estado en blanco y negro, Agenda para la reforma del Estado sobre el balance político- legislativo de la LIX legislatura con el tema de la reforma electoral pendiente.

Colaboración en el Libro Avances y pendientes para fortalecer el federalismo del Centro de Estudios sobre Opinión Pública CESOP de la Cámara de Diputados, con el tema de la Agenda del Federalismo. Presentación de ponencia en el foro sobre la redacción de la Constitución del DF y miembro de la Comisión Redactora de la Constitución del DF, que fue posteriormente publicado en el Libro "Constitución del Distrito Federal". Ponente en el Foro temático sobre Federalismo para la reforma del estado con el tema "La Soberanía Municipal". Guadalajara, Jalisco 25 de junio del 2007. Ponente en foros sobre la reforma energética, en particular en lo que se refiere a la perspectiva del derecho constitucional y los principios de la rectoría económica del estado en materia del petróleo.

### **Diputado Obdulio Ávila Mayo**

Diputado Federal, a la Honorable Cámara de Diputados LX Legislatura, donde preside la Comisión de Desarrollo Metropolitano y es integrante de las comisiones del Distrito Federal, de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación, de la Comisión Especial del caso ISOSA, así como de la

## AUTORES

Comisión Especial para Investigar los Contratos de Pemex. Cursó la licenciatura en Derecho, en la Facultad de Derecho de la UNAM de 1992 a 1997. Fue Diputado Federal Suplente en la LVII Legislatura por la IV Circunscripción. Del 2000 al 2003 fungió como Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública Local en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. En 1996, fue presidente Distrital del Partido Acción Nacional en el Comité Directivo del Distrito XXII y del 2001 al 2004 Presidente del Comité Delegacional del PAN en Coyoacán. Fue Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura (2003-2006), donde presidió la Comisión de Normatividad Legislativa y Prácticas Parlamentarias; fue Secretario de la Comisión de Administración Pública Local, e integrante de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Desde el año 2004 a la fecha es Consejero Nacional y Regional del Partido Acción Nacional, y del 2004 al 2006 fungió como Consejero Legislativo del Consejo de Información Pública del Distrito Federal, además de participar en un movimiento cooperativo. Desde el año 2007 es representante del Partido Acción Nacional del Distrito Federal ante el Instituto Electoral del Distrito Federal y en ese mismo año fue miembro del Comité Directivo Regional. Actualmente es miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PAN.

### **Doctor Daniel Rodríguez Velázquez**

Doctor en Ciencias Sociales con Medalla al Mérito Universitario por la UAM-Xochimilco, Maestro en Urbanismo y Licenciado en Trabajo Social por la UNAM con Mención Honorífica. Asesor Parlamentario del GPPRD, LIX y LX Legislaturas. Asesor Parlamentario del GPPRD en la ARDF (1992-1997, en materias de protección civil y desarrollo urbano) y en la ALDF (1997-2000 en materia de desarrollo social). Académico de la UNAM desde 1992. Miembro de la Red Nacional de Investigación Urbana. Ha publicado más de 30 trabajos especializados en libros y revistas académicas en aspectos relacionados con problemática urbana y metropolitana, desastres, protección civil, desarrollo regional, movimientos sociales, cambio climático, vivienda y educación superior. Coordinador de dos libros relativos a desastres y políticas públicas. Investigador invitado en universidades mexicanas y de Estados Unidos y de Holanda.

**Doctor Jorge Calderón Salazar**

Licenciatura en Economía, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, D. F., 1966-1970. Titulado con Mención Honorífica. Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, Francia, 1973-1978. Posgrado en Planificación Económica y Relaciones Internacionales. Colegio de México. Diplomado en Relaciones Internacionales. México, 1983-1984. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2004-2008. Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales. Actualmente, candidato a Doctor. Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Catedrático de Desarrollo Económico, Desarrollo Rural y Finanzas Públicas, 1971-2008. Profesor de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1989-1991. Profesor de Desarrollo Económico internacional y Desarrollo Rural en la Maestría en Desarrollo y Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo, México. 1979-1997. Consultor del Programa: "Formación de Recursos Humanos de Alto Nivel" de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), FAO y Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1989 y 1990. Diputado Federal LV Legislatura del Congreso de la Unión. México. Secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública 1991 - 1994. Senador de la República. LVII Legislatura del Congreso de la Unión, México. Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, IV 1997-2000. Director General del Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Director de la Revista teórica "Coyuntura" México de 2000 a la fecha. Secretario de Relaciones Internacionales, Partido de la Revolución Democrática México 1995 - 1996. Coordinador y/o autor de 17 libros. Coautor de 50 libros y de 68 ensayos e investigaciones publicados en revistas especializadas sobre desarrollo rural y economía internacional. Ha publicado: "Federalismo Hacendario en México. Retos y alternativas". Coordinador General y coautor. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática (IERD) y Fundación Friedrich Ebert. "México Hacia una reforma integral del Estado. Propuestas y alternativas". Coordinador y coautor (IERD) y Fundación Friedrich Ebert.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
DISEÑO GRÁFICO: ROSA MARÍA BARRA  
TALLERES GRÁFICOS

El presente libro tiene su origen en las discusiones sobre la Reforma del Estado a través de las cuales, se propuso diseñar normas para regular las nuevas relaciones institucionales de los diversos actores políticos y sociales, con el objetivo de diseñar nuevas instituciones que permitan consolidar nuestra democracia.

La Reforma del Estado parte de la premisa de generar los consensos necesarios de las fuerzas políticas, para crear un marco constitucional moderno que, otorgue las normas necesarias para el desarrollo del país y, al mismo tiempo, garantice una gobernabilidad democrática, frente a una cada vez nueva y cambiante realidad. Los trabajos que integran este libro examinan aspectos fundamentales que se refieren a la autonomía de la Ciudad de México y a la obtención de los derechos plenos de la ciudadanía capitalina, abordando temáticas como: *La construcción de la Autonomía Política de la Ciudad de México. La ruta política hacia su autonomía y La construcción jurídica de la autonomía de la Ciudad de México y su Constitución; las relaciones institucionales de la Ciudad de México con la Federación en el marco de la construcción de su autonomía, bajo una perspectiva de coordinación metropolitana; y la construcción de la Autonomía Financiera del Distrito Federal y el impacto de su autonomía en materia de coordinación fiscal y deuda pública.*

