

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

“Cumplimos 5 años de trabajo”

La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal

Salvador Moreno Pérez

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 19

Septiembre de 2007

.....
Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega
Director de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Rafael Ante Valencia
Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinosa Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
María Guadalupe Martínez Anchondo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
César Augusto Rodríguez Gómez
Oscar Rodríguez Olvera
Karla Ruiz Oscura
Investigadores

Luis Horacio Martínez Cárdenas
Asistente Editorial

Elizabeth Perdomo Reyes
Coeditora

Alejandro López Morcillo
Editor

La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal

Salvador Moreno Pérez

Introducción

La reforma política del Distrito Federal que fortalecería la representación política de los ciudadanos se ha venido dando en forma paulatina. Fue hasta el año de 1996 que en la administración de Ernesto Zedillo se promovieron reformas a los artículos 44 y 122 constitucionales que permitieron que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se convirtiera en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el jefe de gobierno de la capital fuera elegido por voto universal.

En 1997 los ciudadanos eligieron por primera vez jefe de gobierno en el Distrito Federal y ganó un partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El mismo partido obtuvo la mayoría de las diputaciones locales de la ALDF. En julio del año 2000 se realizó la segunda elección de jefe de gobierno y la primera de los delegados políticos de las 16 delegaciones del Distrito Federal. En el mismo mes, pero del año 2006, los ciudadanos eligieron por tercera vez jefe de gobierno y por segunda ocasión delegados políticos.

En el año 2001, los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal iniciaron una serie de trabajos para reformar el régimen actual del Distrito Federal; para ello llevaron a cabo diversas reuniones con especialistas nacionales e internacionales que sirvieron de base para culminar con la aprobación de un dictamen con proyecto de decreto que reforma ocho artículos constitucionales y que tiene por objeto el fortalecimiento de la autonomía del Distrito Federal en su régimen interior y dotar de mayores facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El 13 de noviembre de 2001 la ALDF presentó la minuta ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal. Ambas comisiones realizaron algunas modificaciones; el 14 de diciembre fue aprobado por el pleno y se turnó al Senado de la república para completar el trámite legislativo.¹ Des-

¹ Consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/dic/Anexo-II-13Dic.html#Dicta20011213DF> (septiembre, 2006).

Antecedentes. Las reformas graduales en el Distrito Federal

de entonces la minuta se encuentra pendiente de dictamen en el Senado de la república.

La presente investigación explica de manera general en qué consiste la reforma política del Distrito Federal que quedó pendiente, qué aspectos abarca, qué cambios implica y los argumentos a favor y en contra. En la primera parte, se elabora un panorama general del proceso seguido por las reformas que dan mayor autonomía al Distrito Federal.

En la segunda parte se lleva a cabo un análisis descriptivo del proyecto de reforma del Distrito Federal presentado por la ALDF, que fue aprobado por la Cámara de Diputados y las modificaciones realizadas por ésta.

En la última parte se aborda la discusión actual sobre la reforma política del Distrito Federal; se describen los principales planteamientos y las opiniones a favor y en contra.

Desde los tiempos prehispánicos hasta la actualidad, la ciudad de México ha mantenido su importancia económica, política y cultural. Lorenzo Meyer divide la evolución política del Distrito Federal en cuatro fases: la primera de 1824 a 1910; la segunda, el periodo de inestabilidad revolucionaria (1910-1920); la tercera de 1920 a 1940, y la cuarta de 1940 hasta nuestros días.²

Se puede decir que durante el primer periodo, 1824 a 1910, la situación del Distrito federal fue tan azarosa como

² Lorenzo Meyer, "Gobierno y evolución política 1824-1940", en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México Gobierno del Distrito Federal, México, 2000.

la del resto del país. La ruptura de los lazos coloniales y las medidas para evitar la dispersión del poder impulsaron cambios en el territorio nacional y en la configuración de los estados.

Durante los caóticos años de la guerra de Reforma, el poder político se dispersó y la ciudad de México perdió parte de su importancia, al punto que el crecimiento de otras ciudades fue superior. Ésta situación cambió al restaurarse la república y la ciudad de México volvió a adquirir su primacía.³

Como se puede observar en el Cronograma 1, las transformaciones de la ciudad de México, y en particular el Distrito Federal, han sido una constante, son cambios determinados por las coyunturas económicas, sociales y políticas.

Es en el porfiriato que la ciudad adquiere su primacía política, financiera, comercial e industrial. Durante ese periodo, caracterizado por el centralismo, el gobierno del Distrito Federal dependía más que las otras entidades, de las decisiones y los fondos federales.⁴

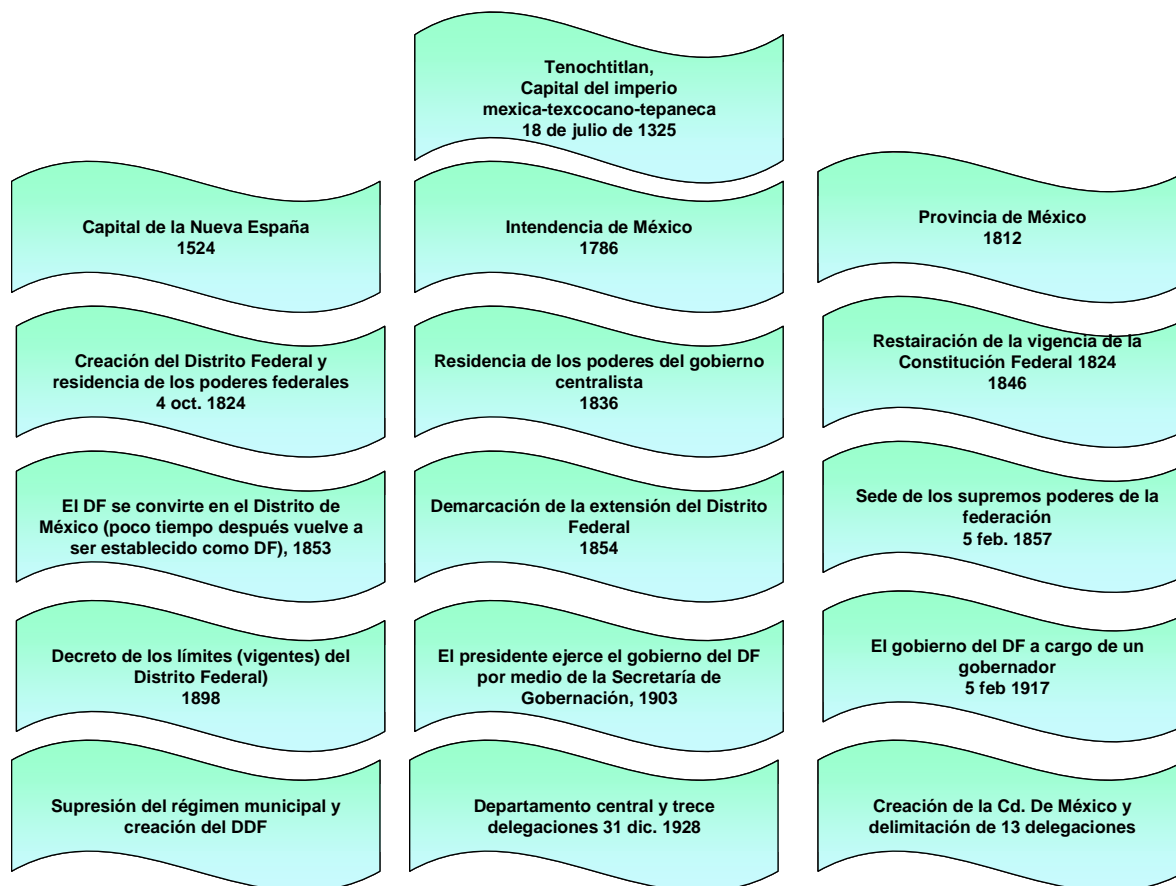
La Revolución de 1910 afectó el ritmo y la vida de la capital. En el Distrito Federal, Madero sugirió la reorganización política y municipal que permitiría a los ayuntamientos ejercer de manera plena sus funciones; sin embargo, las únicas acciones concretas fueron el aumento del cuerpo de policía capitalino y la expedición de la ley de la libertad de prensa.

De 1910 a 1914 la ciudad de México vivió en medio del caos, que culminó

³ *Ibid.*, p. 648.

⁴ *Idem.*

Cronograma 1 Evolución del sistema de gobierno de la ciudad de México hasta 1941



Fuente: Lorenzo Meyer, "Gobierno y evolución política 1824-1940", en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p. 651.

con la entrada de las fuerzas zapatistas y villistas. Durante esa situación de guerra, los capitalinos vivieron, según Meyer, "una era de catástrofe ininterrumpida".⁵

La Constitución de 1917 ratificó los límites geográficos del Distrito Federal. A partir de que Carranza creó el municipio libre se abolieron los distritos que mediaban entre los municipios porfiristas y las autoridades estatales. En ese contexto, Meyer señala que las responsabilidades de los ayuntamientos capitalinos eran la seguridad, la bene-

ficencia pública, la educación elemental, la administración del impuesto a la propiedad raíz y otras funciones menores.⁶

A partir de 1920, al igual que el país, el Distrito Federal inició un periodo de reconstrucción política y económica. Sin embargo, existían discrepancias entre los gobiernos de los ayuntamientos y el del Distrito Federal e incluso luchas políticas al interior de los propios ayuntamientos que provocaban anarquía en la ciudad. Dicha situación cambió de forma radical en

⁵ *Ibid.*, p. 650.

⁶ *Idem.*

1928, cuando Obregón presentó ante el Congreso una iniciativa para acabar con el régimen municipal en el Distrito Federal; con esa reforma los capitalinos perdieron el derecho al autogobierno, tarea que recayó en el presidente de la república.

En la presidencia de Emilio Portes Gil se expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales mediante la cual los poderes de los ayuntamientos del Distrito serían ahora responsabilidad del Departamento del Distrito Federal (DDF) y éste, a su vez, dependía directamente del presidente de la república. El Distrito Federal fue dividido administrativamente en 13 delegaciones y un departamento central.

A partir de ese momento la relación entre el gobierno del DDF dependió de las buenas relaciones con el titular del Ejecutivo; por ello los cambios fueron muy frecuentes. En el periodo cardenista el presidencialismo y el centralismo se reafirmaron y el gobierno de la ciudad adquirió cierta estabilidad. El presidencialismo y la fuerza del partido oficial dominante creado en 1929 fueron los factores determinantes para que a fines de los años treinta del siglo pasado, la “politización” de la administración capitalina disminuyera notablemente.⁷

Otro de los cambios trascendentes en la ciudad de México se registró en 1941, cuando se aprobó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y se derogó la anterior. Esa ley estableció que el Distrito Federal se dividía en la ciudad de México —que comprendía lo que hoy son las demarcaciones de Benito Juárez,

Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza— y 12 delegaciones políticas.

Fue hasta 1970, todavía en el mandato de Gustavo Díaz Ordaz, que se cambió la Ley Orgánica para que el Distrito Federal quedara integrado por 16 delegaciones, que son las que continúan en la actualidad.

Según Octavio Rodríguez, el análisis de la evolución política del Distrito Federal en los últimos 60 años del siglo xx, se puede dividir en dos subperiodos o etapas: 1. Desde 1941 hasta la iniciativa de la formación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1986, y 2. Desde entonces hasta la segunda elección de jefe de gobierno del Distrito Federal el 2 de julio del 2000.⁸

En el Cronograma 2 se señalan las principales reformas que le fueron dando mayor autonomía política al Distrito Federal en la segunda mitad del siglo xx.

De las diferentes reformas señaladas en el periodo se pueden destacar los cambios siguientes:

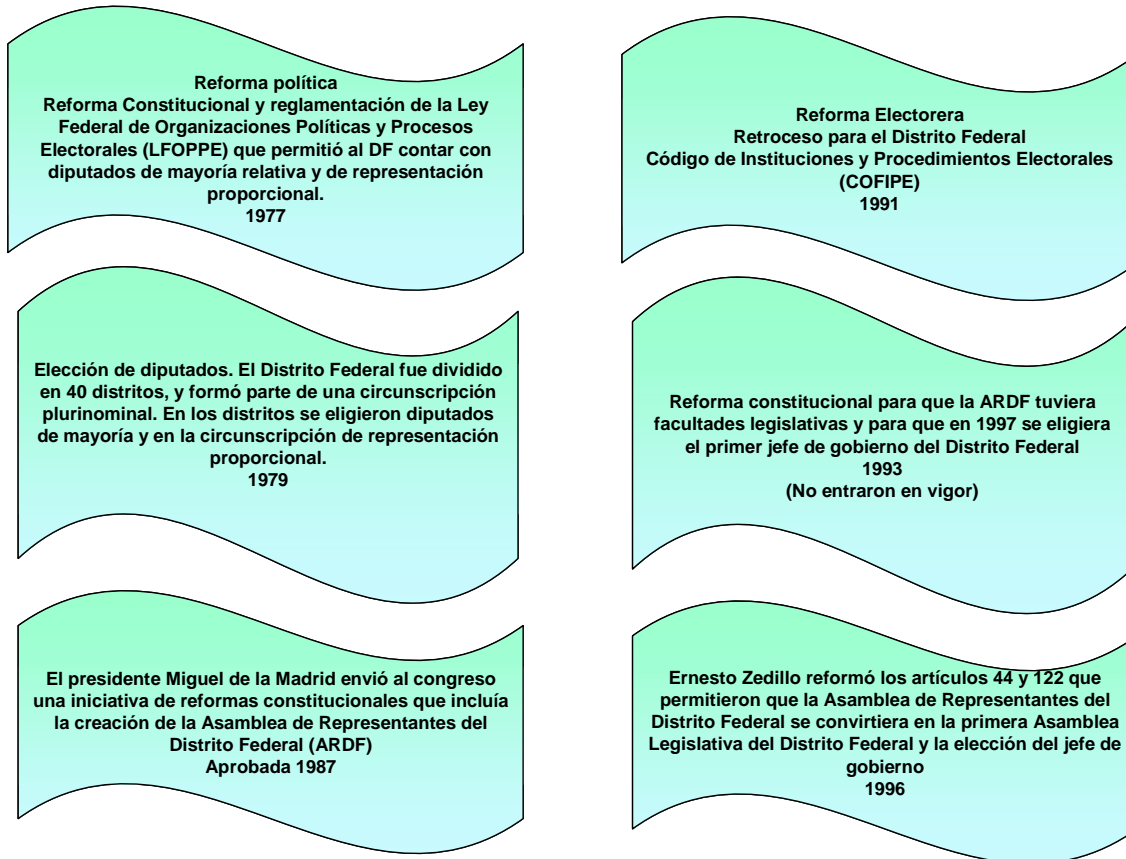
- Después de la reforma de 1994 la Asamblea de Representantes adquiere facultades legislativas.
- Los senadores representaban a cada una de las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, y eran elegidos hasta dos propietarios y dos suplentes.

⁸ Octavio Rodríguez Araujo, “Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal, 1940-2000”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p. 653.

⁷ *Ibid.*, p. 652.

Cronograma 2

Evolución del sistema de gobierno de la ciudad de México, 1940-2000



Fuente: Elaboración propia con base en Octavio Rodríguez Araujo, "Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal, 1940-2000", en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México gobierno del Distrito Federal, México, 2000.

tes por los ciudadanos de cada una de ellas, independientemente del número de habitantes que tuvieran. Esta fórmula cambió a cuatro por entidad federativa a partir de 1994; tres elegidos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría partidaria.

- La elección por voto directo y secreto de jefe de gobierno en 1997.
- La definición de las facultades del gobierno local.
- La elección de los jefes delegacionales y, por segunda vez, la de jefe de gobierno el 2 de julio del 2000.

- El fortalecimiento de las facultades de la Asamblea Legislativa.

A pesar de estos avances, no se ha logrado que el nuevo gobierno de la ciudad y la Asamblea Legislativa tengan la autonomía de la que gozan las demás entidades federativas. Se pueden señalar como pendientes o limitaciones de la reforma política del Distrito Federal los siguientes aspectos:

- En la reforma constitucional de 1996 quedó establecido que mientras el Distrito Federal sea sede de los Poderes de la Unión,

no podrá erigirse en el estado del Valle de México.

- La Asamblea Legislativa está obligada a someter ante el Congreso de la Unión algunas iniciativas relativas a la entidad.
- Los poderes Legislativo y Ejecutivo locales no pueden decidir, por sí solos, los montos de endeudamiento para el financiamiento de sus actividades de gobierno.
- El jefe de gobierno del Distrito Federal puede ser removido por la Cámara de Senadores.⁹

El proyecto pendiente de reforma del Distrito Federal

En el año 2001, los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal iniciaron una serie de trabajos para reformar el régimen actual del Distrito Federal; para ello llevaron a cabo diversas reuniones con especialistas nacionales e internacionales que sirvieron de base para culminar con la aprobación de un dictamen con proyecto de decreto que reforma ocho artículos constitucionales y que tiene por objeto el fortalecimiento de la autonomía del Distrito Federal en su régimen interior y dotar de mayores facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹⁰

El 13 de noviembre de 2001 la ALDF presentó la minuta ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal. Ambas comisiones realizaron

⁹ Silvia Gómez Tagle, "Elecciones de jefe de gobierno 1997 y 2000", en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p. 658.

¹⁰ Véase artículo 135 sobre los mecanismos para reformar la Constitución, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

algunas modificaciones; el 14 de diciembre fue aprobado por el pleno y se turnó al Senado de la república para completar el trámite legislativo.

Proyecto original

En los considerandos de la iniciativa se dice que el Distrito Federal es parte integrante de la federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes federales, y que dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa *sui generis* en nuestro orden constitucional. Ese carácter obliga a atender al Distrito Federal como una entidad radicalmente distinta a los estados de la república porque sirve de asiento a los poderes de la Unión y, por tanto, debe estar sujeto a un régimen constitucional especial que garantice el funcionamiento seguro, eficaz y continuo de éstos. Agregan, además, que el Distrito Federal no puede ser considerado como un conjunto de poblaciones desarticuladas, sino que exige una visión integral, que lo entienda como un conglomerado urbano complejo y unitario. En ese sentido, plantea que una visión de tal naturaleza exige un diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad única, con problemas y requerimientos urbanos que abarcan la totalidad de su territorio e incluso se expanden a las áreas conurbadas que componen la Zona Metropolitana de la ciudad de México.

Además plantea que el desarrollo democrático del Distrito Federal y la sociedad que lo compone se ha enfocado primordialmente a la apertura y promoción de nuevos espacios de representación y participación política de los ciudadanos.

En la iniciativa se reconoce que las sucesivas reformas a la organización política de la entidad han significado enormes avances en su democratización, pero señala también que persisten grandes pendientes, entre los que destaca una definición más clara de las competencias, principalmente entre la administración pública centralizada y las delegaciones. Ésta, además, es una de las principales demandas de los habitantes del Distrito Federal.¹¹

A continuación se señalan las principales reformas y adiciones que planteaba la iniciativa:

1. La reforma propone modificar la fracción VIII del artículo 73 constitucional, a fin de suprimir la parte conducente del texto en relación con la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal y la obligación del presidente de la república para rendir al propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda. Por tanto, se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar el endeudamiento público del gobierno local y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo.
2. La modificación que se plantea a la fracción IX del artículo 76 constitucional se orienta a tres objetivos: elevar el quórum de votación exigido para la remoción del jefe de gobierno por el Senado de la República a dos terceras partes de los

miembros de dicha Cámara; dejar asentado que dicha facultad sólo le corresponde al Senado de la república y no, como indica la previsión vigente, a la Comisión Permanente durante los recesos de aquél; y someter el ejercicio de esta facultad a una legislación reglamentaria que deberá expedir el Congreso de la Unión respecto de los casos y procedimientos que concreten las dos grandes hipótesis de remoción que dispone la propia fracción IX del artículo 76 de la Constitución.

3. De igual forma, se modifica la fracción XIV del artículo 89, en donde deja de ser facultad del Ejecutivo federal conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común, para que, de acuerdo con el estatuto constitucional que expida la Asamblea Legislativa, esta atribución corresponda al jefe de gobierno del Distrito Federal.
4. El proyecto de reformas que se presenta plantea la modificación de los artículos 108, 109, 110 y 111 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual con la correspondiente modificación que se hace en el artículo 122, permitirá instaurar un régimen de responsabilidades locales para servidores públicos del Distrito Federal. Las disposiciones actuales contemplan la intervención del Congreso de la Unión o de una de sus cámaras para conocer y resolver sobre juicio político y la declaratoria de procedencia de servidores públicos del Distrito Federal que están previstos en los párrafos primeros de los artículos 110 y 111.
5. La modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política

¹¹ Consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/dic/Anexo-II-13Dic.html#Dicta20011213DF> (septiembre, 2006).

de los Estados Unidos Mexicanos integra, entre otras, las modificaciones propuestas en los siguientes términos:

- El primer y segundo párrafos del artículo 122 establecían la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo con lo que establece la propia Constitución y el estatuto constitucional. Su gobierno estaría a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local y se cambiaría el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo federal y la Asamblea Legislativa.
- Ahora correspondería a la Asamblea legislar en todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal.
- En esta materia de seguridad pública, y en virtud de que en ella convergen a nivel legislativo tanto el Poder Legislativo de la Unión como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se proponía que la propia Asamblea Legislativa regulara los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el estatuto constitucional.
- La fracción III del apartado A modifica el sistema vigente de nombramiento de quien deba sustituir en sus funciones al jefe de gobierno removido. Hoy, en el supuesto de remoción del jefe de gobierno, independientemente del momento en que éste ocurriese, se nombraría un sustituto que habría de concluir el periodo. Ahora se plantea que la Constitución distinga dos supuestos: si la remoción se verifica durante los dos primeros años del periodo de gobierno, el Senado nombraría a un interino; y si ha transcurrido más tiempo designaría a un jefe de gobierno sustituto.
- Se contemplaba la facultad reglamentaria del Ejecutivo federal respecto de las leyes que emita el Congreso concernientes al Distrito Federal.
- El apartado C del nuevo artículo 122 Constitucional prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del gobierno local, que se llamará Estatuto Constitucional del Distrito Federal, además se le confería un estatus singular a dicho ordenamiento fundamental, distinguiéndolo con claridad de las constituciones de los estados de la república.
- La fracción II del apartado C del artículo 122 propuesto ordena la aplicación al Distrito Federal de todas las prohibiciones y limitaciones que la propia Constitución establece para los estados de la república.
- El párrafo tercero de la propia fracción II del apartado C somete los bienes del dominio público de la federación ubicados en el Distrito Federal a la jurisdicción exclusiva de los poderes de la Unión, y prevé la expedición de leyes por parte del Congreso federal para regular dicha jurisdicción.
- La fracción III del apartado C del nuevo artículo 122 constitucio-

nal instituía a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como depositaria de la función legislativa en el orden local.

- En la fracción V del propio apartado C destaca por su trascendencia la nueva facultad de la Asamblea Legislativa para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. Además, prevé 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, y con la misma calidad con que lo hacen las legislaturas de los estados.
- La organización de la administración pública serían la centralizada, la desconcentrada, la paraestatal y la delegacional. Respecto de ésta, la norma constitucional prevé la división territorial del Distrito Federal en delegaciones políticas, para efectos de su administración pública. La naturaleza de las delegaciones se establece como unidades político administrativas, a cuyo cargo existirá un delegado político, de carácter electivo. Dicho servidor público durará tres años en su encargo y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato.
- Compacta las disposiciones constitucionales relativas a la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, de tal manera que sean el estatuto constitucional y la ley orgánica correspondiente las que desarrollen las previsiones básicas constitucionales. Destacan en la fracción XIII del apartado C del proyec-

to del artículo 122, el que el estatuto constitucional determine el número y procedimiento de designación de los magistrados, que serán nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de gobierno, y se establece la obligación para éste de incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el presupuesto de los órganos judiciales, una vez que se haya formulado de conformidad con dicho estatuto.

- La fracción XV del apartado C del artículo 122 que se propone, prevé la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con plena autonomía para dictar sus resoluciones.
- El procurador general de justicia del Distrito Federal será nombrado por el jefe de gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el estatuto constitucional. El proyecto no considera necesario el acuerdo del presidente de la república en el nombramiento del procurador, en virtud de que la regulación misma de la institución del Ministerio Público que aquél debe presidir, corresponderá ahora a la Asamblea Legislativa y ya no al Congreso de la Unión.
- Se establece que el Distrito Federal participará 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, se dis-

pone que, de acuerdo con la legislación aplicable, participe en los fondos de aportaciones federales, todo ello de acuerdo con la ley que expida el Congreso federal.

- El proyecto de reformas propone mantener el esquema vigente de coordinación para la planeación y ejecución de acciones de las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, previsto en el apartado G del artículo 122 constitucional vigente.

La reforma que se planteaba es muy amplia y abarca aspectos administrativos, de coordinación con los niveles de gobierno, de la administración y procuración de justicia. En resumen se pueden destacar la asignación a favor de los órganos locales de gobierno de diversas facultades que hasta ahora son ejercidas por los poderes de la federación; el fortalecimiento de la autonomía financiera del Distrito Federal; la facultad de la Asamblea Legislativa para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley sobre cualquier materia y la participación, al igual que las legislaturas de los estados, en el proceso de reforma constitucional y la consagración de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal.¹²

Sin embargo, la iniciativa no considera que el Distrito Federal deba equipararse al resto de las entidades federativas, ni a las delegaciones les confiere

¹² José Luis López Chavarría, "Del estado que guarda la reforma política del Distrito Federal Mexicano", en José María Serna (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 277.

las atribuciones que corresponden a los municipios; tampoco se establece una base firme para regular la zona metropolitana.

Cambios introducidos por la Cámara de Diputados

En sesión celebrada el 14 de noviembre de 2001, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a las Comisiones Unidas de Distrito Federal, y Puntos Constitucionales, la iniciativa anteriormente referida para su estudio y dictamen. Con esa misma fecha, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal conocieron la propuesta de reforma y nombraron una subcomisión de trabajo para realizar el dictamen respectivo, así como reuniones de análisis e intercambio de puntos de vista en su discusión, aprobación o modificación.

Los cambios introducidos por la subcomisión de trabajo fueron menores, sólo realizaron algunas precisiones que no modificaban el carácter ni el sentido de la iniciativa original. Las comisiones dictaminaron en sentido positivo y en la sesión del 14 de diciembre fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados.

La reforma política del Distrito Federal y la coordinación metropolitana

La zona metropolitana del Valle de México (ZMVM) constituye un ejemplo de la actual problemática metropolitana del país. En ella el Distrito Federal es sólo uno de sus componentes. La ZMVM incluye las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del

estado de México y uno de Hidalgo y se ubica sobre tres entidades federativas.¹³

A pesar de su autonomía y fragmentación político-administrativa, las partes de la ZMVM presentan un alto grado de integración económica, social, cultural y territorial que se materializa en flujos e interacciones. El situarse sobre la misma cuenca geográfica con recursos naturales limitados, la movilidad de la población, la interdependencia de las economías, la continuidad urbana y sus procesos, definen la totalidad metropolitana.¹⁴

El Distrito Federal sigue siendo, por su importancia económica, la parte más importante de la ZMVM. De la unidad estructural, la diversidad de las partes y la fragmentación de su gestión, surgen los problemas metropolitanos que exigen la formación de un gobierno del mismo carácter.

Luego de la elección democrática del jefe de gobierno en 1997, la coordinación metropolitana tuvo un importante desarrollo. En 1998 se integró la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM). En ese mismo año, se adoptó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. A pesar de que ha habido avances en la coordinación y ejecución de proyectos con carácter metropolitanos, éstos han sido limitados por varios factores: como son la falta de carácter obligatorio de los acuerdos, la escasez de recursos, la complejidad de los problemas, la debili-

dad e insuficiencia de los instrumentos de planeación y las diferencias de normatividad urbana entre las entidades.¹⁵

Según Alicia Ziccardi, las formas de coordinación existentes están lejos de garantizar una forma de gobierno eficiente para la ciudad metropolitana y no han logrado modificar la inercia de que la gran ciudad se gobierne desde una visión de la ciudad central, es decir, el Distrito Federal. Por tanto, propone su consideración en la próxima reforma y su concreción en la creación de órganos no sólo normativos sino ejecutivos. Además, señala que la situación actual de la coordinación metropolitana en la ZMVM se caracteriza por decisiones unilaterales; comisiones de coordinación con funciones limitadas; nulos vínculos entre delegaciones y municipios metropolitanos; acuerdos de tipo normativo y con poca eficiencia en su acción y débiles vínculos entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso Local del Estado de México.¹⁶

En la coyuntura electoral del 2006 la mayoría de los partidos locales formularon en sus plataformas electorales el proyecto de reforma política del Distrito Federal como una de las acciones a emprender en caso de obtener el triunfo en los comicios locales. Sin embargo, existen diferencias en la magnitud y alcance de las reformas.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), como partido en el gobier-

¹⁵ *Ibid.*, p. 271.

¹⁶ Alicia Ziccardi Contigiani, "Las reformas al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes", en José F. Fernández Santillan *et al.*, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001, p. 94.

La discusión actual sobre la reforma política del Distrito Federal

¹³ Emilio Pradilla y Demetrio Sodi, *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*, Opción de Izquierda Metropolitana, A.C. (OIDME) Océano, 2006, p. 254.

¹⁴ *Ibid.*, p. 256.

no, es el que mayor interés ha mostrado en llevar a cabo el proyecto de la reforma política del Distrito Federal. En sus planteamientos pueden distinguirse dos momentos legislativos distintos. Primero, la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que la ciudad de México tenga la atribución de darse su propia Constitución. Segundo, la discusión de la Constitución de la ciudad de México por los legisladores locales y su aprobación, a través de un referéndum, por la ciudadanía.¹⁷

En la agenda legislativa para la LX Legislatura, el PRD considera como uno de sus asuntos más importantes

[...] otorgar plena autonomía y soberanía en su régimen interno al Distrito Federal, mediante reforma a la Constitución para conferir esta atribución a su Asamblea Legislativa y promover la aprobación de una Constitución Política del Distrito Federal.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que en las elecciones del 2006 formaron una coalición, planteaban la culminación de una reforma política que logre articular los equilibrios institucionales que requiere el Distrito Federal para asumir con fortaleza y eficacia los desafíos que enfrenta como ciudad y como parte de la región metropolitana.

Por su parte, el Partido Alternativa promovía una reforma de los artículos 43, 44, 115 y 122 de la Constitución federal para la creación del estado 32 de la república, conservando la sede de los poderes federales y ga-

¹⁷ Consultado en <http://prd-df.org.mx/> (octubre, 2006).

rantizando el marco propicio para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades en términos de seguridad y coordinación con las autoridades locales. Además abogaba por la promulgación de la constitución política del nuevo estado; expedir una ley orgánica municipal que permitiera la creación de municipios en las actuales delegaciones; que las nuevas entidades organizaran su propia estructura e integrar la figura de los cabildos municipales. A igual que el PRI, proponía impulsar una ley reglamentaria el artículo 115 que permitiera una coordinación metropolitana entre las autoridades del nuevo estado y los municipios del estado de México e Hidalgo.

El Partido del Trabajo incluyó en su plataforma electoral 2006 la reforma política del Distrito Federal. Ésta buscaba garantizar a la entidad y a sus ciudadanos los mismos derechos que los del resto del país sin demérito de su calidad como capital de la república y sede de los poderes federales.

Seguimiento legislativo

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el jueves 28 septiembre de 2006, el senador Federico Döring Casar, del Partido Acción Nacional (PAN), presentó un punto de acuerdo en relación con la reforma política del Distrito Federal, el cual consta de cinco puntos:

Primero. La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, en su Sexagésima Legislatura, se manifiesta a favor de la creación de la Mesa Interparlamentaria para la Concertación de la Reforma política del Distrito Federal.

Segundo. La Cámara de Senadores hace una atenta invitación a la Cámara de Diputados, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de gobierno del Distrito Federal, a participar en la integración de la Mesa Interparlamentaria para la Concertación de la Reforma política del Distrito Federal en los términos señalados en el numeral III de este Punto de Acuerdo.

Tercero. La Mesa Interparlamentaria para la Concertación de la Reforma política del Distrito Federal estará integrada por un representante de cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un representante de cada grupo parlamentario de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y un representante de cada grupo parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cuarto. Será el pleno de este grupo de trabajo el que determine quién de sus integrantes presidirá los trabajos y quién fungirá como secretario, además de establecer un programa de trabajo y una calendarización de sus actividades.

Quinto. La Mesa Interparlamentaria para la Concertación de la Reforma política del Distrito Federal entregará un documento final en un plazo que no excederá de un año a partir de su creación. Este documento será presentado como iniciativa con proyecto de decreto al pleno de la Cámara de Senadores por los integrantes de la Comisión del Distrito Federal para seguir el trámite legislativo correspondiente. El punto de acuerdo fue turnado para su dictamen a la comisión del Distrito Federal.

En tanto, en la Cámara baja el diputado Obdulio Ávila Mayo, presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano e integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó el martes 10 de octubre de 2006 una proposición con punto de acuerdo a fin de crear la mesa interparlamentaria para la concertación de la reforma política del Distrito Federal. El punto de acuerdo es idéntico al presentado por el senador Federico Döring, sólo que en este caso la instancia que convoca es la Cámara de Diputados. Dicho punto fue turnado para su análisis y dictamen a la Junta de Coordinación Política.

La reforma política del Distrito Federal es un asunto que ha cobrado relevancia en los temas de la agenda nacional después de las elecciones federales del 2006, porque la mayoría de los partidos políticos lo contemplaban como uno de los objetivos en sus plataformas electorales. Una vez concluido el proceso electoral, pasó a formar parte de las agendas legislativas de los grupos parlamentarios tanto en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como en las dos cámaras del congreso general de México.

Ese es uno de los motivos por los que la discusión en torno a la reforma se ha mantenido en la prensa escrita como uno de los temas más frecuentes desde septiembre del 2006. La reforma política del Distrito Federal está de nuevo en el discurso de diputados locales y federales de todos los partidos y de autoridades capitalinas. Los actores políticos hablan de la necesidad de otorgar más derechos a la ciudad, de dotarla de una constitución o de convertirla en el estado 32. Sin embargo, aunque existen muchas co-

La reforma política del Distrito Federal en la Agenda Nacional

Posicionamientos a favor

Partido de la Revolución
Democrática (PRD)

incidencias, existen diferencias incluso entre las distintas corrientes al interior de los partidos.

Al rendir protesta el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, definió ocho ejes estratégicos que marcarán las acciones de su administración; dijo que, como parte de las reformas jurídicas que requiere la capital, se debe buscar la autonomía de la ciudad, la soberanía del Poder Ejecutivo y un mayor impulso en la coordinación metropolitana y se comprometió a impulsar la reforma política de la capital, a fin de lograr derechos plenos para sus habitantes, incluyendo la redacción de una nueva constitución.¹⁸

Antes de tomar posesión, Ebrard anunció su intención de dividir la Secretaría de Gobierno en las áreas política, social y administrativa y así racionalizar los recursos y hacer más eficiente la administración local. La primera se encargará de la relación entre el gobierno de la ciudad y los diputados locales, partidos y organismos autónomos, además de atender todo lo relacionado con la reforma política.¹⁹

Un par de semanas antes, el jefe de gobierno del Distrito Federal envió a los diputados locales un documento con el que pretende impulsar una reforma política que defina la naturaleza jurídica de la ciudad de México; tal decisión implica modificar el artículo 44 constitucional y no el 122, como

se ha pretendido en los últimos años. En el documento define a la ciudad de México como el Distrito Federal, entidad soberana, integrante de la federación, asiento de los poderes y capital de la república. Además, también contempla hacer modificaciones sustanciales al artículo 122 constitucional, con el propósito de centrar su redacción en lo que corresponde al régimen interno del Distrito Federal, pero especificando que la federación continuará siendo responsable de salvaguardar las instituciones federales. Por el momento no se tiene contemplada una reforma al estatuto de gobierno, pues a decir de quienes integran el equipo de Ebrard, eso significaría una reforma “light”.²⁰

Por su parte, el consejo estatal del PRD aprobó la línea legislativa que deberán seguir los diputados locales de ese partido y que tiene como eje impulsar la reforma del Distrito Federal. Con 176 votos a favor, cuatro abstenciones y el abandono de la sesión de los consejeros de Nueva Izquierda, se avaló el documento que deberán impulsar los legisladores locales para que el Distrito Federal goce de autonomía, pero sin que se creen municipios y se mantenga centralizado el mando policiaco.²¹

En esa sesión, se formó un bloque mayoritario integrado por las corrientes Izquierda Democrática Nacional (IDN), Unidad y Renovación (Unyr) e

¹⁸ Fabiola Cancino, “Ebrard ofrece capital autónoma”, *El Universal*, 6 de diciembre de 2006, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

¹⁹ Alejandra Martínez, “Ebrard prevé dividir en 3 la secretaría de Gobierno”, *El Universal*, 21 de noviembre de 2006, en www.eluniversal.com.mx (fechas de consulta: diciembre de 2006).

²⁰ Alejandra Martínez, “Ebrard cambia perfil de reforma local”, *El Universal*, 31 de octubre de 2006, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

²¹ Alejandra Martínez, “Divide a los perredistas línea legislativa sobre reforma política”, *El Universal*, 9 de noviembre de 2006, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

Izquierda Social, en tanto Nueva Izquierda abandonó la sesión.

La corriente Nueva Izquierda la encabeza el senador René Arce, quien anunció que acudirán a instancias nacionales de ese partido como el Consejo y el Congreso, para dejar sin efecto la decisión, incluso advirtieron que están dispuestos a ir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La reforma política del Distrito Federal ha dividido al PRD, así lo manifestó Carlos Augusto Morales, secretario de Organización de la dirigencia local. Reconoció las diferencias al interior del PRD, ya que un bloque apoya la descentralización de los cuerpos policíacos y la creación de municipios, pero el resto se opone. También aceptó que las corrientes coinciden en que desean impulsar la reforma política y la creación de una constitución para el Distrito Federal.²²

Durante la discusión, algunos de los oradores criticaron a Nueva Izquierda por impulsar una reforma similar a la que busca el PAN. El conflicto entre los perredistas se debe a que no existe consenso sobre el tipo de reforma que el partido pretende alcanzar. Por un lado, Nueva Izquierda avala el estado 32, mientras que las otras corrientes desean un estado capital y cuentan con el respaldo del jefe de gobierno.

La diferencia de fondo consiste en que con el estado 32 las delegaciones se transformarían en municipios y los cuerpos policíacos se descentraliza-

²² Alejandra Martínez, "Divide a perredistas la reforma al DF" *El Universal*, 14 de noviembre de 2006, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

rían; en tanto, la propuesta del estado capital considera fortalecer los órganos de gobierno, no crear municipios, ni "pulverizar las atribuciones fiscales y de la policía".²³

Ante el evidente conflicto, el Comité Ejecutivo Nacional del PRD reprendió a su dirigente en el Distrito Federal, Martí Batres, por la confrontación que sostiene con diputados locales de la corriente Nueva Izquierda, encabezados por Víctor Hugo Círigó, a raíz de la reforma política local. La controversia entre Círigó y Batres es por la reforma política, pues mientras el legislador considera necesario quitar el mando de la policía al GDF y cederlo a las delegaciones, el dirigente señala que eso debilitará las facultades de Ebrard.²⁴

Por su parte, Agustín Guerrero, diputado local del PRD y secretario de la Comisión de Gobierno en la ALDF, dijo que se convocará a los capitalinos para que participen en un referéndum, a realizarse en el 2008, en donde se pondrá a debate la viabilidad de convertir al Distrito Federal en estado capital y asiento de los poderes federales. Sin embargo, la vocera de la fracción perredista, Nancy Cárdenas, consideró que la coyuntura política actual no garantiza que la reforma política pueda salir al 100 por ciento.²⁵

²³ Alejandra Martínez, "PRD sesiona hoy; busca aprobar línea legislativa", *El Universal*, 8 de noviembre de 2006, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

²⁴ "Regaña CEN de PRD a Martí Batres", *Diario Reforma*, 17 de noviembre de 2006, en <http://www.reforma.com/> (fecha de consulta: diciembre de 2006).

²⁵ Alberto Cuenca, Alejandra Martínez y Fabiola Cancino, "Divide reforma al sol azteca", *El Universal*, 5 de octubre de 2006, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

A fines de septiembre de 2006, en la Asamblea Legislativa se logró un acuerdo que probablemente permitirá iniciar los trabajos que culminen con la reforma del Distrito Federal. Todos los partidos coincidieron en la creación de una comisión especial que estudie y analice la reforma política del Distrito Federal. Acordaron que debe quedar conformada en marzo del 2007 y con un año de plazo para conformar una propuesta formal de reforma.

El pleno de la ALDF designó a Víctor Hugo Círiga, presidente de la Comisión de Gobierno, como enlace ante la Cámara de Diputados y el Senado en los trabajos de la reforma política del Distrito Federal. La propuesta fue presentada por el coordinador del PVEM, Leonardo Álvarez, quien precisó que la Asamblea está obligada a presidir los trabajos, ya que es el órgano legislativo de la ciudad.²⁶

Partido Acción Nacional (PAN)

El PAN se ha manifestado a favor de impulsar la reforma política del Distrito Federal. Para llevar a cabo la discusión, propusieron la instalación de una mesa interparlamentaria sobre el estado 32 y su constitución local. Al primer acercamiento con líderes de partidos asistieron Jesús Robles Maloff, presidente del Comité del Distrito Federal de Alternativa Socialdemócrata, el secretario general del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, Jorge Schiaffino, y el dirigente local panista Carlos Relista.

Con la ausencia del PRD, PVEM, Nueva Alianza y Convergencia, los dirigentes del PAN, PRI y Alternativa Socialdemócrata y Campesina acordaron trabajar

²⁶ "Alistan comisión para Reforma Política", *Diario Reforma*, 26 de septiembre de 2006, en <http://www.reforma.com> (fecha de consulta: diciembre de 2006).

en favor de la reforma política capitalina y apoyar la creación de una mesa interparlamentaria para que, en conjunto, legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la Cámara de Diputados y el lleguen a acuerdos en esta materia.²⁷

En esa reunión los panistas advirtieron sobre la posibilidad de que la reforma no se concrete debido a las posiciones radicales que han asumido algunos perredistas, quienes descalifican las propuestas de Acción Nacional como la creación de policías delegacionales y otorgar a las demarcaciones facultades en la recaudación de impuestos como el predial.

El senador por el PAN, Federico Döring, quien es también secretario de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, sostuvo que la reforma del Distrito Federal es un tema en el cual el PAN y el PRD tienen una postura diferente, pero comparten la creación del estado 32.²⁸

En otro momento, el mismo senador afirmó que la reforma política para la ciudad debe partir de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en donde su líder, Víctor Hugo Círiga, lleva la iniciativa para buscar los acuerdos con todas las fuerzas políticas. Agregó que si alguna instancia puede realizar una convocatoria para trabajar en la reforma política, deben ser los gobiernos local y federal y no los partidos.²⁹

²⁷ Ella Grajeda, "Buscan unión para lograr reforma del D.F.", *El Universal*, 24 de octubre de 2006, www.eluniversal.com.mx (diciembre de 2006).

²⁸ Alejandro Torres y Francisco Reséndiz, "Senadores de PRD y PAN coinciden en la reforma del D.F.", *El Universal*, 8 de octubre de 2006, www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

²⁹ "Apoya Döring actuación de Círiga", *Diario Reforma*, 24 de octubre de 2006, en

Pero no todas las posturas en el PAN son uniformes; por ejemplo, el diputado Obdulio Ávila, presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la Cámara de Diputados, declaró que quizás discutan la posibilidad de apoyar una constitución para el Distrito Federal, pero si se logra una reforma política integral esto no será necesario. Explicó que los panistas desean temas concretos, como lograr más atribuciones, derechos y competencias para el D.F.³⁰

Para Jorge Triana, vicecoordinador del PAN en la ALDF, la reforma va en serio, porque su partido presentó un punto de acuerdo de manera simultánea en la ALDF, la Cámara de Diputados y el Senado, para crear una gran comisión interparlamentaria, en la que tengan representación todos los partidos políticos y que en el plazo de un año presenten de consenso una propuesta definitiva.³¹

Posicionamientos en contra

Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

El PRI se pronuncia por una reforma parcial, más administrativa que política, sin estado 32, pues a decir del legislador Jorge Schiaffino “a la gente no le interesa la reforma política, le

importa que haya empleo y seguridad; no les resulta tan interesante”.³²

La senadora y presidenta del PRI local, María de los Ángeles Moreno, declaró que la alianza PRI-PVEM impulsará la reforma política, pero la condicionó a que el Distrito Federal no se convierta en un estado.³³

Asimismo, explicó que los senadores, diputados federales y locales del PRI y del PVEM evitarán, por todos los medios posibles, convertir a la ciudad de México en el estado 32, debido a que la ciudad alberga a los tres poderes de la nación y es la capital de la república; por tanto, su reforma política no puede llevarla a convertirse en un estado más del país.³⁴

En el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*,³⁵ el primer eje es la Reforma Política del Distrito Federal y se concibe como la dotación de derechos plenos a la ciudad y sus habitantes. Para ello propone como principales estrategias:

El impulso de la reforma política y el cambio del estatus legal de la ciudad de México como estrategia indispensable, tanto para defender los derechos políticos de los habitantes, como para dotar al gobierno de las facultades

³² *Idem*.

³³ Alberto Cuenca, “Partidos acuerdan impulsar reforma política para el DF”, *El Universal*, 22 de septiembre de 2006, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

³⁴ “María de los Ángeles Moreno afirmó que los senadores y diputados del PRI y PVEM evitarán convertir a la ciudad de México en otra entidad federativa”, *Diario Reforma*, 21 septiembre 2006, en <http://www.reforma.com> (fecha de consulta: diciembre de 2006).

³⁵ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, México, 2007.

Acontecimientos recientes

des suficientes para atender las necesidades ciudadanas.

También se considera que mediante la reforma se incrementará la capacidad de planeación social, económica y financiera del gobierno y se incrementarán las capacidades de coordinación metropolitana.

En el programa se plantean como objetivos garantizar las condiciones políticas y administrativas para el ejercicio pleno de los derechos, libertades y obligaciones ciudadanas. Este propósito va de la mano con la promulgación de la Constitución Política del Distrito Federal, sin renunciar a su calidad de capital de la república.

También se busca implementar mecanismos institucionales y administrativos de coordinación metropolitana, eficaces y consensuados, para instaurar una visión metropolitana en la forma como el gobierno atiende los problemas de la ciudad y las necesidades de su población.

El programa establece que las líneas de política para lograr la reforma del Distrito Federal se basan en el diálogo, la concertación y la búsqueda de acuerdos con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el Congreso de la Unión y los demás poderes de la Unión.

Finalmente, se busca impulsar la promulgación de una Constitución Política del Distrito Federal, como máxima garantía de los derechos sociales y políticos de los habitantes de la ciudad y que esa Constitución mejore la operatividad y los mecanismos de la coordinación metropolitana, a partir de la equiparación de facultades y atribu-

ciones entre el gobierno del Distrito Federal y las demás entidades federa-
tivas.

Sin embargo, a casi un año de su instalación, la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados no ha dictaminado iniciativa de ley alguna, debido a que está en espera de la discusión por la reforma política.

Según nota del diario *Reforma*, el diputado presidente de la Comisión del Distrito Federal, Gerardo Villanueva, aseguró en entrevista que hay un acuerdo signado entre todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, para darle prioridad a la discusión del cambio de estatus legal de la ciudad; pero a pesar del acuerdo, no se ha podido iniciar el debate y señaló que los temas que tienen que ver con reformas constitucionales o con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los están reservando para la discusión de la mesa interparlamentaria para la concertación de la reforma política del Distrito Federal.³⁶

El diputado explicó que el procedimiento sobre la Reforma Política de Distrito Federal es similar al que acordaron también todas las fuerzas políticas, para llevar a cabo la reforma del Estado, con la diferencia de que para el Distrito Federal sólo se firmó un acuerdo y no se creó una ley.

Opinión pública

En noviembre de 2006 la empresa Parametría llevó a cabo una encuesta en vivienda con representatividad na-

³⁶ "Traban en Congreso iniciativas para D.F.", *Diario Reforma*, 5 de agosto, México, 2007.

cional. En ella se incorporaron algunas preguntas relativas a la reforma política del Distrito Federal. En la Gráfica 1 se describen los resultados.

Sobre la pregunta de si están de acuerdo o en desacuerdo en que el Distrito Federal se convierta en el estado 32 del país, las opiniones están muy divididas, ya que 39 de cada 100 está de acuerdo o muy de acuerdo, 30 está en desacuerdo y otras 31 personas de cada 100 no está de acuerdo ni en desacuerdo o bien no sabe. Los resultados anteriores nos indican que prácticamente una tercera parte de la población está de acuerdo con convertir el Distrito Federal en un nuevo estado, otra tercera parte en desacuerdo, pero otro tercio de la población no sabe o bien le da lo mismo; segu-

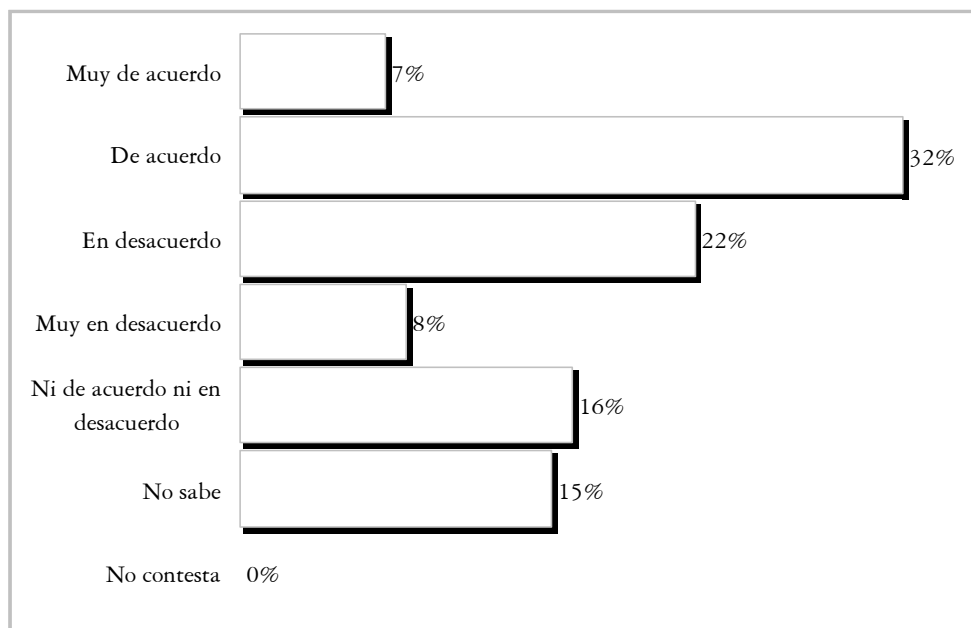
ramente porque es un asunto que no cuenta con gran difusión.

En la Gráfica 2 podemos observar que al preguntar sobre el acuerdo o desacuerdo en que el Distrito Federal cuente con su propia constitución, 44 de cada 100 respondieron que están de acuerdo o muy de acuerdo; 26 de cada cien están en desacuerdo o muy en desacuerdo, 29 de cada 100 no está ni de acuerdo ni en desacuerdo o bien no sabe.

En la Gráfica 3 se observa que la mayoría de la población está en desacuerdo en que los poderes de la unión se trasladen a otro lugar fuera del Distrito Federal (47 de cada 100); sin embargo, 22 de cada 100 personas están de acuerdo; 32 de cada 100 personas

Gráfica 1
Nivel de acuerdo en convertir el D.F. en el estado 32

¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaría usted en que el Distrito Federal se convierta en el estado 32 del país?

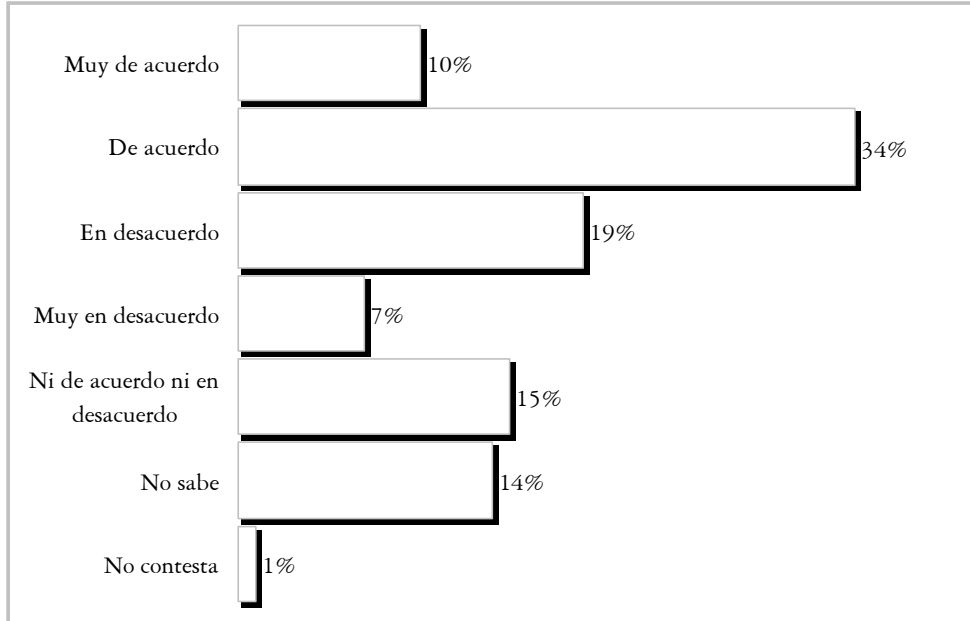


Fuente: Parametría, Encuesta Nacional en Vivienda, 1 200 casos, error (+/-) 2.8%, del 17 al 20 de noviembre de 2006.

Gráfica 2

Nivel de acuerdo con que el D.F. tenga constitución

Los estados de la república son autónomos y tienen su propia constitución. El Distrito Federal, al no ser estado no tiene constitución, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaría usted en que el Distrito Federal tenga su propia constitución?

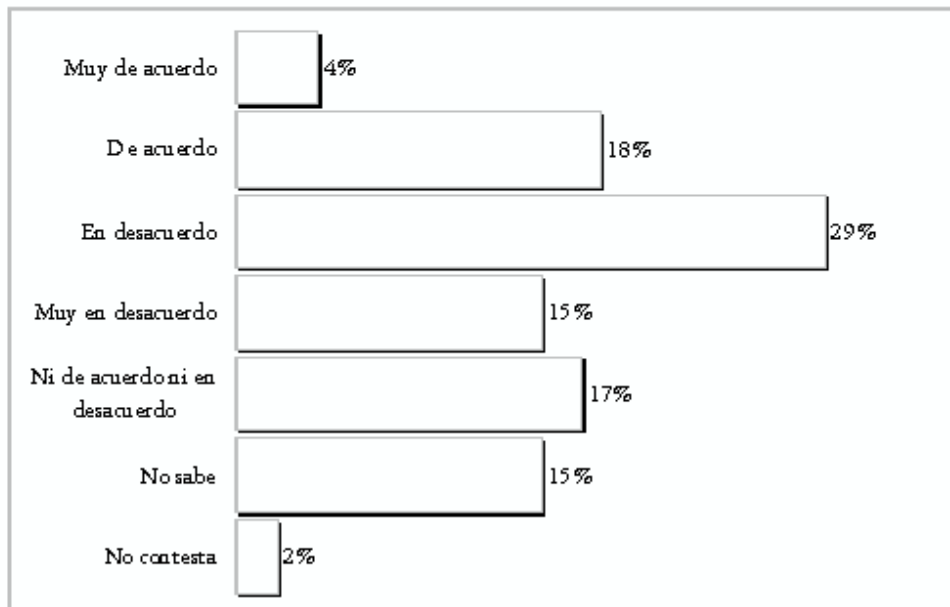


Fuente: Parametría, Encuesta Nacional en Vivienda, 1 200 casos, error (+/-) 2.8%, del 17 al 20 de noviembre de 2006.

Gráfica 3

Nivel de acuerdo con trasladar los Poderes de la Unión a otro lugar

El Distrito Federal es la capital de la patria porque aquí están con retado a los Poderes de la Unión. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaría usted con que se trasladaran a otro lugar?



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional en Vivienda, 1 200 casos, error (+/-) 2.8%, del 17 al 20 de noviembre de 2006.

no está de acuerdo ni en desacuerdo o bien no sabe.

En la Gráfica 4, llama la atención que 38 de cada 100 personas considera que el presidente de la república debe designar al procurador y al secretario de seguridad pública del Distrito Federal. Sólo 22 de cada 100 cree que debe ser una atribución del jefe de gobierno y 23 de cada 100 de la Asamblea Legislativa local. Sólo 13 de cada 100 no sabe y dos de cada 100 no respondieron.

En general, en todas las preguntas se registró una alta proporción de personas que no sabían o bien no manifestaba estar en acuerdo o en desacuerdo; ello nos habla de que la reforma política del Distrito Federal y la necesidad de contar con mayores atribu-

ciones e independencia del Ejecutivo son temas que no conoce una buena parte de la población.

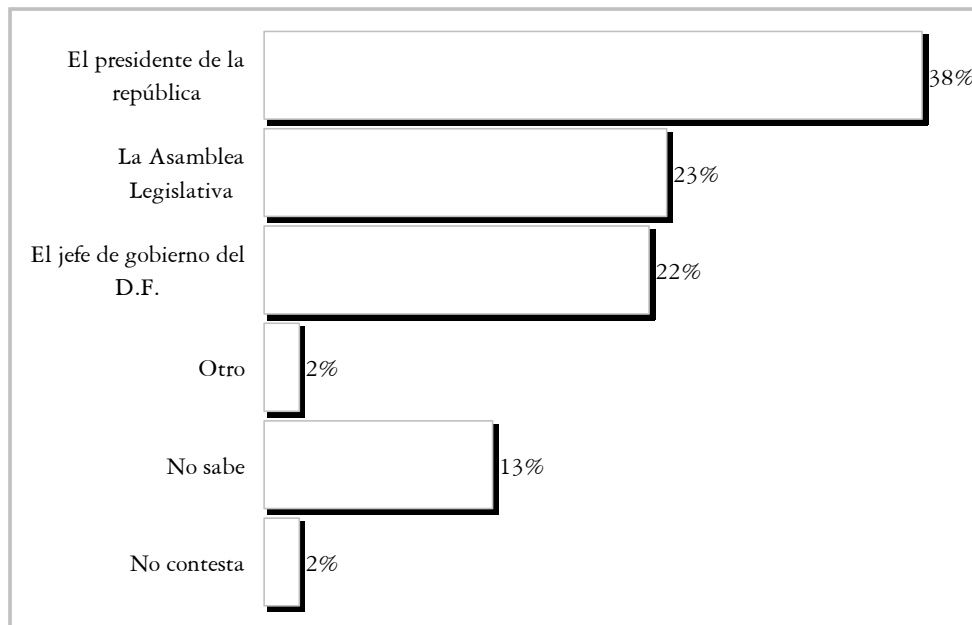
En las ciudades capitales del mundo, desde 1960 existe una fuerte tendencia a la elección directa de las autoridades locales, tanto en países con régimen federal como central. Por ejemplo, en el caso de Argentina, cuya capital es Buenos Aires, el Poder Ejecutivo de la ciudad está compuesto por el jefe de gobierno, que es elegido mediante el voto de los ciudadanos locales para ejercer el cargo durante cuatro años. Su suplente natural es el vicesecretario de gobierno, quien es además el presidente de la legislatura de la ciudad de Buenos Aires.

Esta ciudad vivió un proceso similar al Distrito Federal de México, ya que

Distritos federales.
Experiencias internacionales

Gráfica 4
Nombramiento de funcionarios

Actualmente el procurador y el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal son nombrados por el presidente de la república. En su opinión, ¿quién cree usted que debe designar a estos funcionarios?



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional en Vivienda, 1 200 casos, error (+/-) 2.8%, del 17 al 20 de noviembre de 2006.

antes de 1996 la ciudad de Buenos Aires era gobernada por un intendente designado por el presidente de la nación con acuerdo del Senado. Después de la reforma constitucional de 1996, el Poder Ejecutivo de la ciudad es ejercido por un jefe de gobierno electo por el voto popular, cuya duración en el cargo es de cuatro años.³⁷

El Poder Legislativo está formado por la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, integrada por 60 diputados. Cada diputado dura cuatro años en sus funciones y la legislatura se renueva por mitades cada dos años mediante el voto directo no acumulativo.

El Poder Judicial se encuentra conformado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y los diferentes tribunales de la ciudad. Sin embargo, su organización en términos de autonomía legislativa y judicial es menor –en términos jurídicos– que la de cualquiera de las provincias que componen la república argentina. La justicia en asuntos de derecho común que se imparte en la ciudad está regida por el Poder Judicial de la nación, mientras que el control de la Policía Federal Argentina en el territorio de la ciudad es ejercido por el Poder Ejecutivo Nacional.³⁸

Washington, D.C., capital de Estados Unidos, con más de 4.4 millones de habitantes, es una de las áreas metropolitanas más importantes de ese país. Fue la primera ciudad especialmente planificada como centro de gobierno. La ciudad de Washington, situada en

el Distrito de Columbia, es la capital de una unión federal de 50 estados. De acuerdo con la Constitución, los estados delegaron gran parte de sus facultades soberanas al gobierno federal en Washington, D.C., pero han conservado muchas facultades importantes. Por ejemplo, cada uno de los 50 estados tiene el derecho de dirigir su propio sistema educativo, de otorgar licencias a los médicos y a otros profesionales, de ofrecer protección policiaca a sus ciudadanos y dar mantenimiento a sus carreteras.

Washington constituye por sí misma el Distrito de Columbia (D.C.). La ciudad cubre 177 kilómetros cuadrados, en ella se ubican la Casa Blanca (hogar del Presidente) y el Capitolio (sede del Congreso federal), y en sus proximidades el Pentágono (sede del mando del ejército).³⁹

En los países que se rigen bajo el régimen central, también se elige a las autoridades de la ciudad y se amplían formas de representación ciudadana. En Londres las autoridades de su estructura municipal (boroughs) son electas mediante sufragio directo. En Italia el gobierno de la capital es la comuna de Roma, y sus órganos de gobierno son el Consejo Comunal, el cual se integra por representación proporcional. La zona metropolitana de Tokio se concibe como una unidad con gobierno autónomo: el Poder Ejecutivo reside en un gobernador electo en forma directa, un Poder Legislativo integrado por una Asamblea Metropolitana integrada por 128 miembros electos por la ciudadanía. Está dividido en 23 delegaciones, cuyos ejecutivos también son electos.

³⁵ Consultado en <http://www.buenosaires.gov.ar> (fecha de consulta: diciembre de 2006).

³⁶ *Idem.*

³⁷ Consultado en <http://www.dc.gov/> (diciembre de 2006).

Reflexiones finales

La ciudad de México es, desde los tiempos prehispánicos, el centro político y social más importante del país. Desde 1824 el Distrito Federal se creó en la Constitución y su organización política y económica dependía en su totalidad del gobierno federal. De entonces a la fecha se han efectuado una serie de reformas que paulatinamente han permitido una mayor independencia del Distrito Federal respecto del Poder Ejecutivo; a su vez los habitantes han adquirido derechos políticos para elegir a sus gobernantes, diputados locales y jefes delegacionales. A pesar de los avances no se ha logrado una reforma política plena.

La última reforma de 1996 ratificó la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión y capital de la república. Se ampliaron los derechos políticos de los ciudadanos y se asignó mayores competencias a las autoridades locales.

A pesar de todos los avances, el Distrito Federal no cuenta con una constitución local ni potestad para expedirla. Esa atribución todavía pertenece al Congreso de la Unión. Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión en materia de competencia federal, como la tienen las demás legislaturas de los estados, ni puede intervenir en el proceso de reformas a la Constitución General de la República.

Por tanto, el gobierno del Distrito Federal se rige todavía por un régimen de excepción respecto a las demás entidades de la federación. Ante ese hecho la reforma del Distrito Federal

sigue siendo uno de los temas importantes de la agenda nacional y su relevancia se puso de manifiesto a partir del proceso electoral del año 2006, fecha en que los capitalinos eligieron democráticamente jefe de gobierno y delegados políticos por tercera ocasión.

Durante el proceso electoral la reforma política del Distrito Federal fue una de las propuestas de campaña de la mayoría de los partidos políticos. Después del proceso electoral, tanto el Partido Acción Nacional como el de la Revolución Democrática coinciden en la necesidad de impulsar la reforma; aunque existen diferencias en la magnitud y los alcances de la misma.

Las opiniones sobre la reforma política del Distrito Federal son muy diversas, pero podemos englobarlas en las posiciones siguientes:

- Por un lado, los que pugnan porque la ciudad de México siga siendo capital de la república y sede de los poderes federales.
- La otra tendencia es que el Distrito Federal se transforme en un nuevo Estado con su propia constitución y con las mismas atribuciones que tienen las demás entidades federativas y donde las delegaciones serán municipios con autonomía orgánica que les permita atender la prestación de los servicios públicos, la policía local preventiva y de tránsito.
- En una situación intermedia se encuentran las posiciones de algunos grupos que pretenden que una reforma de tal naturaleza debe partir de lo que existe y diseñarse de manera realista;

ello implica ampliar las facultades de carácter legislativo y de responsabilidad fiscal de la ALDF.

- Otras voces afirman que la reforma política del Distrito Federal no debe dejar de considerar la pertinencia de una goberna-

bilidad metropolitana y su regulación, limitando la competencia de autoridades de las entidades y municipios involucrados a aquellos aspectos que no demanden una acción conjunta.

