

La reforma política del Distrito Federal: *¿una reforma acabada?*

Jonathan Sánchez López Aguado



Podemos definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal como lo hace el artículo 44 constitucional: “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 le asigne el Congreso General”.

Sin embargo, el Distrito Federal no es simple y sencillamente el lugar donde residen los poderes de la Federación, puesto que, de conformidad con el artículo 43 constitucional, es una entidad que forma parte integrante de ella. Como entidad, el Distrito Federal tiene un territorio delimitado por 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. A pesar de ser considerado como entidad federativa no comparte la misma naturaleza de las demás partes integrantes de la Federación, ya que entre el Distrito Federal y un estado de la República existen grandes diferencias, tales como las siguientes:

1. El Distrito Federal no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no cuenta con Constitución propia).
2. A diferencia de los estados no tiene gobernador sino jefe de gobierno, ni ayuntamientos, sino delegaciones.
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución General. No es Congreso Local.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
5. El artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente conferidas

a la Federación se entienden reservadas a los estados, mientras el artículo 122 señala que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación

La ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convierte en una entidad *sui generis*, en un *cuasiestado* o un *semiestado* por no disponer de constitución propia, como sí la tienen las demás entidades que conforman la Federación. El reconocimiento de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, en tanto entidad federativa, se consagra en el artículo 2° del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, que dice: “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio...”.

Antecedentes histórico-políticos del Distrito Federal

La reforma de 1824

Una vez adoptado el sistema federal, fijar la sede de los poderes federales fue una de las primeras cuestiones que discutieron los constituyentes mexicanos, para tal efecto, la Constitución de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII, consignaba como facultad del Congreso General la de “elegir un lugar que sirva de sede a los poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”.¹

El Distrito Federal en la Constitución de 1857

En el Congreso Constituyente de 1856 se discutió nuevamente sobre el lugar de residencia de los poderes federales y los derechos políticos de la ciudadanía de la capital del país. En cuanto al primer punto, se propusieron para tal efecto el estado de Querétaro y la ciudad de Aguascalientes. El proyecto de Constitución en el artículo 49 no hizo alusión al Distrito Federal sino a las entidades que tenían ya el carácter

de estados y a los territorios; contemplaba entre los primeros al Valle de México, que debía formarse con territorios del Estado de México, según el artículo 50. Como una de las facultades del Congreso estaba la de señalar el lugar de residencia de los Supremos Poderes de la Unión y de cambiarlo cuando lo juzgara conveniente.² La comisión territorial presentó un dictamen fechado el 25 de noviembre de 1856 –mismo que fue desechado por 47 votos contra 36–, en el que propuso que los poderes federales radicasen en Querétaro.³

De ésta forma, nació el artículo 46 de la Constitución de 1857 en los siguientes términos:⁴ “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, correspondiendo al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según lo dispuesto por el artículo 72 fracción V”. En tanto los poderes radicarán en la Ciudad de México, esta representaría el Distrito Federal cuyo órgano legislativo sería el propio Congreso según el artículo 72 que en su fracción VI disponía: “el Congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones básicas”.

Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917

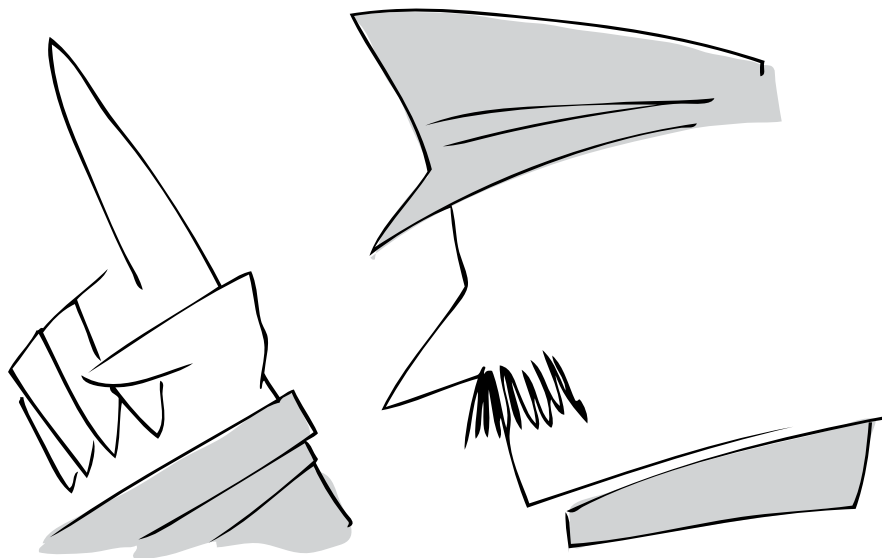
Conforme al artículo 1° transitorio de la Constitución Federal publicada el 5 de febrero de 1917, el orden constitucional debía quedar establecido en la República el día 1° de mayo del mismo año, por lo que en dicha fecha tendrían que entrar en ejercicio de sus funciones los municipios del Distrito Federal, así como su gobierno. Por ello, siendo indispensable organizar tanto los municipios como el gobierno del

² Ibid, p. 76

³ Idem.

⁴ Ibid, p. 90

¹ Serrano Salazar Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés Editores, México 2002, pp. 63 – 64.



DF, el 13 de abril de 1917, antes de entrar en vigor la Constitución actual, Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales,⁵ entre tanto el Congreso de la Unión ejercitara, de conformidad con las bases que para ese objeto fijaba la fracción VI del artículo 73 constitucional, la facultad de legislar para estas entidades.⁶

La reforma de 1928

La convivencia de los poderes federales con las autoridades locales, un gobernador del Distrito Federal y ayuntamiento de elección popular directa que se presentó en 1917, concluyó en 1928, cuando el gobierno de la capital se centralizó.⁷ En abril de 1928, el presidente Álvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa de reforma constitucional concerniente al régimen del Distrito Federal, con el propósito de suprimir los ayuntamientos en el DF y dejar una Ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente. Se aprobó que, de conformidad con el artículo 73 fracción VI, base primera, el Congreso de la Unión continuara legislando en todo lo relativo al DF, y el

gobierno de esta entidad quedara a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.⁸

Así, desconociendo aspectos constitucionales, políticos y tradición de casi cuatro siglos de gobierno municipal de la ciudad, esgrimiendo un argumento de corte militar como el de “mantener la unidad del mando”, se suprimió el régimen municipal.⁹ Como resultado de esta reforma, la función legislativa para el Distrito Federal quedó a cargo del Congreso de la Unión, por lo que éste adquirió una doble naturaleza, en la medida en que quedó investido de facultades para expedir leyes a toda la República y, al mismo tiempo, para las relativas al DF, lo que significó que además de ser el Congreso de la Unión, fuera el Congreso Local del Distrito Federal. Asimismo, el gobierno del DF le fue encomendado al presidente de la República, por lo que éste también adquirió un doble carácter; fue el titular del Poder Ejecutivo Federal y al mismo tiempo gobernador de la ciudad de México, pero como éste tenía que cumplir múltiples tareas, se estableció que podía designar a quien lo representara al frente del gobierno de la ciudad.

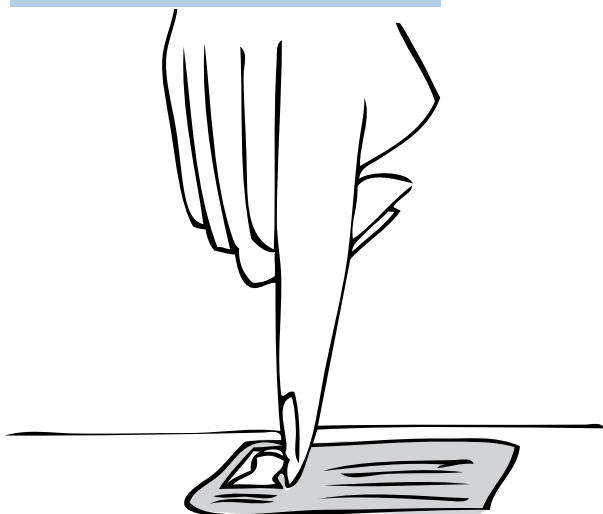
⁵ De conformidad con este ordenamiento el gobierno del DF estaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la República, quien lo podría nombrar y remover libremente.

⁶ *Ibid.*, p. 117

⁷ *Ibid.*, p 121

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*



Por lo anterior, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, creando este departamento y poniendo al frente del mismo a un jefe que se denominó precisamente Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyo nombramiento y remoción quedó como facultad del presidente de la República. Consecuencia directa de esta centralización, los ciudadanos del Distrito Federal vieron impedido su acceso a la formación de un verdadero gobierno democrático, ya que sus autoridades no serían electas a través del sufragio sino impuestas por la voluntad de otras autoridades.

La reforma de 1977

El hecho de que la población del Distrito Federal careciera de gobierno propio indujo a pensar en varias opciones que atenuaran dicha situación, hasta llegar a la de hacer partícipes a los ciudadanos de dicha entidad en la legislación relativa a la misma. Para ello, se establecieron dos formas atenuadas de gobierno directo, que vinieron a ser excepciones a nuestro tradicional régimen representativo, el referéndum y la iniciativa popular. Así, en 1977 se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional, adicionándole una base segunda que contemplaba dichas figuras en los ordenamientos y reglamentos del distrito federal cuando así fuera determinado en la materia legislativa y reglamentaria.¹⁰ Esta reforma se derogó con la reforma de 1987 sin que hubiera llegado a

aplicarse alguna vez la base segunda fracción VI del artículo 73 constitucional.

Reforma de 1987

En 1987, bajo el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, se promovió la reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, la cual dio lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que, siguiendo el sistema electoral mixto aplicado también a la elección de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se integraría por 66 miembros, 40 electos según el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional.

Conforme a esta reforma, el Congreso de la Unión continuaba siendo el órgano competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero la Asamblea de Representantes contaría con atribuciones para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, en diversas materias (salud, educación abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje, vialidad, etcétera). Otras facultades concedidas a la Asamblea fueron las relativas a la aprobación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (prerrogativa anteriormente otorgada a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, según el caso), la iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión en materias del Distrito Federal, citación de servidores públicos locales y recibir el informe anual sobre el estado de la administración del Distrito Federal, entre otras.

Reforma de 1993

La reforma del 25 de octubre de 1993 contempló notables cambios en el gobierno y régimen político del Distrito Federal, que implicaron una mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias en varios órdenes. Los poderes federales, sin embargo, continuaron reservándose determinadas facultades. Las líneas generales de la reforma política quedaron señaladas en el artículo 122 constitucional.

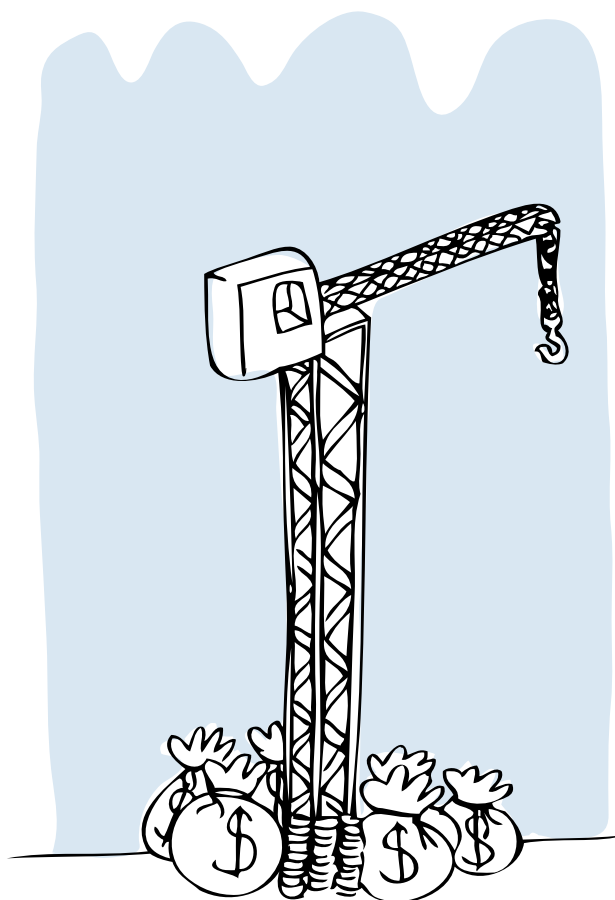
El nuevo texto del artículo 122 constitucional significó la modificación de los siguientes

preceptos: fracción IV del artículo 31; artículo 44; fracción VI del artículo 73; adición a la fracción VIII del artículo 73; se derogó la fracción XXIX- H del artículo 73; artículo 74; fracción IX del artículo 76; fracción II del artículo 79; fracción I y XVII del artículo 89; los artículos 104 y 105; el inciso a) de la fracción IX del artículo 107; se cambió la denominación del título V "de los estados de la federación y del Distrito Federal", y se adicionó un primer párrafo al artículo 119. Las atribuciones de los órganos federales y locales respecto al Distrito Federal, derivadas de la reforma constitucional de 1993 se sintetizan a continuación:

Facultades de los órganos federales. Congreso General: a) Expedir el estatuto de gobierno y legislar en el ámbito de la capital, con excepción de las materias reservadas a la Asamblea de representantes; y b) aprobar anualmente los montos de endeudamiento que debería incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiriera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público (fracciones VI y VII del artículo 73 constitucional).

Cámara de Senadores: Nombrar y remover directamente al Jefe del Distrito Federal cuando dos nombramientos que hiciera el presidente de la República fuesen sometidos en las mismas ocasiones a la ratificación de la Asamblea, sin obtener dicha ratificación (fracción VIII del artículo 76).

Poder Ejecutivo: a) dejó de ser potestativo del Ejecutivo nombrar y remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal, dicha facultad dependería de la mayoría representativa en la Asamblea de Representantes y estaría sujeta a la ratificación de dicho órgano (reforma a la fracción II del artículo 89 y fracción II, inciso a) del artículo 122 constitucional); b) aprobar el nombramiento y remoción que hiciera el jefe del Distrito Federal, del procurador general de Justicia; c) tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y designar al servidor público que la tenga a su cargo; d) enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para



el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, y e) poder iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes (fracción II, incisos b), c) y e) del artículo 122).

Facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Asamblea de Representantes. Se le asignaron a este órgano las siguientes atribuciones: 1) Expedir su ley orgánica que enviaría al jefe del Distrito Federal y al Ejecutivo para su sola publicación; 2) Examinar y aprobar en su caso, anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, formular su proyecto de presupuestos que incorporaría el jefe del Distrito Federal al proyecto de presupuestos de egresos. Asimismo, la disposiciones federales no limitaban la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria ni sobre los servicios públicos a su cargo; 3) revisar la cuenta pública del año anterior, determinando en su caso, las responsabilidades a que

hubiese lugar de acuerdo con la ley aplicable; 4) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano que dirimirían las controversias que se suscitaran entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares, y 5) legislar en el ámbito local, en términos del estatuto de gobierno sobre las materias previstas por la propia Constitución.

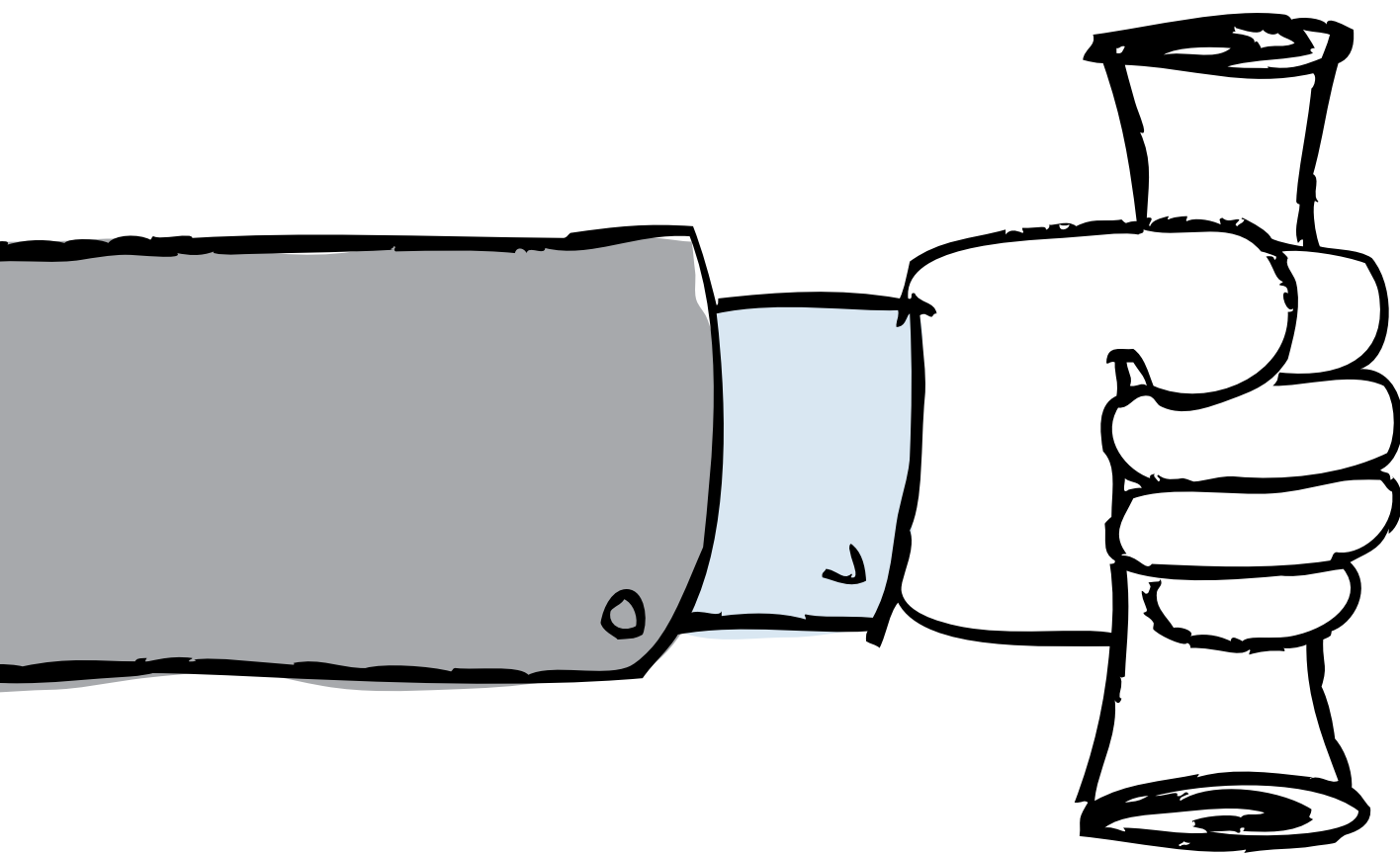
Sufrieron también modificación las fechas de inicio y terminación de los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea, y la celebración de sesiones extraordinarias, las cuales podrían ser convocadas ahora por el jefe del Distrito Federal.

En cuanto a la función legislativa de la Asamblea, podrían iniciar leyes y decretos ante ésta, sus miembros, el presidente de la República y el jefe del Distrito Federal; reservándose a este último la formulación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de presupuesto de egresos.

Es evidente que a partir de la entrada en vigor del macro constitucional que se estudia, la Asamblea asumió verdaderamente una actividad legislativa, que consolidaba su naturaleza jurídica de Congreso Local.

Otra novedad la constituyó el máximo de representación que un partido podía tener en la Asamblea, pasando de 65% (43 representantes) a 63% (41 representantes), en relación con la cláusula de gobernabilidad; a pesar de ser considerada una institución polémica que ya fue derogada para la Cámara de Diputados, se mantuvo para el caso de la Asamblea, único órgano del país donde se aplicó en la elección federal de 1988.

El jefe del Distrito Federal sería el responsable de la administración pública de la ciudad de México. En cuanto a su nombramiento, el mecanismo era complejo, se haría por el pre-



sidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en dicha asamblea; a este mismo órgano se sometía el nombramiento para su ratificación, fijándole un plazo de cinco días; en caso de negativa se efectuaría un segundo nombramiento para su ratificación, sujetándolo a igual término; si por segunda ocasión la Asamblea no ratificaba, el Senado haría directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal. El primer nombramiento para el jefe del Distrito Federal en los términos descritos se efectuaría hasta diciembre de 1997 concluyendo sus funciones hasta el 2 de diciembre del año 2000 (quinto transitorio del decreto).

Otros aspectos respecto a este órgano fueron: se incorporó al texto constitucional el tiempo que

duraría el jefe del Distrito Federal en el cargo, que sería hasta seis años; 2) se previó la falta temporal del jefe del Distrito Federal y lo relativo al funcionario sustituto; 3) se prohibió la reelección del jefe del Distrito Federal siendo responsable ante el Congreso de la Unión por violaciones a la ley del ámbito local así como del mal manejo de fondos y recursos públicos, y 4) el jefe del Distrito Federal podría ser removido por el Senado, en sus recesos por la Comisión Permanente, cuando existieran causas graves.

Con la reforma de diciembre de 1994 se incorporaron al Poder Judicial local los siguientes cambios: a) el impedimento para ser Magistrado cuando se haya ocupado el cargo de jefe del Distrito Federal, secretario General, procurador General de Justicia o representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la elección; b) la creación de un consejo de la judicatura responsable de la

administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales; c) la designación de los magistrados, jueces de primera instancia y los que con otra denominación se crearan, correrían a cargo de dicho Consejo de la Judicatura; d) tal consejo se integraría por siete miembros (presidente del Tribunal Superior de Justicia –que también lo sería del Consejo–, un magistrado, un juez de primera instancia, un juez de paz, electos mediante insaculación, dos asambleístas y uno designado por el jefe del Distrito Federal) que durarían cinco años en su cargo, procediendo su remoción únicamente en los términos previstos por el título cuarto de la Constitución; e) se establecieron las bases para la actualización de funcionarios y el desarrollo de la carrera judicial; f) los magistrados, jueces del tribunal y consejeros de la judicatura quedaron sujetos a los impedimentos y sanciones previstas por el artículo 101 de la Constitución; y g) el Consejo de la Judicatura elaboraría el presupuesto del tribunal y demás órganos judiciales, remitiéndolo para su inclusión en el proyecto de presupuestos de egresos.

Reforma política del Distrito Federal de 1996

La reforma política del Distrito Federal de 1996 se planteó en esta última perspectiva, en la que lo importante fue la organización democrática de su gobierno para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades y mejorar la capacidad de gobierno y administración de la capital. Se establecieron las bases en las cuales se sujetaría la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se reguló la organización y funcionamiento de las autoridades locales, por lo que se preservó la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión y capital de la República, y a diferencia de lo que se estableció en la reforma política de 1993, la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal sería por votación universal, libre, directa y secreta.

En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se reafirmó su naturaleza de

órgano legislativo, integrado por diputados locales; para tal efecto se ampliaron sus atribuciones de legislar en materia del Distrito Federal, tales como la electoral, civil y penal; a su vez, se le confirió la atribución de ratificar la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En relación a las delegaciones políticas del Distrito Federal, se consideró el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones a partir del año 2000.

Con ello se reforma el artículo 122 constitucional (Base Primera, Base Segunda, Base Tercera, Base Cuarta y Base Quinta), donde se establecieron 13 artículos transitorios, de entre los cuales destaca la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia electoral, civil y penal para el Distrito Federal, que entraría en vigor a partir del 1° de enero de 1999.

Es así como se estableció en la reforma política del Distrito Federal de 1996 que el gobierno de la capital estaría a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, y que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Dentro del marco que establece fundamentalmente el artículo 122 constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra con el número de diputados según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen la Constitución y el Estatuto de Gobierno; el jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública del Distrito Federal y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta a partir de 1997; mientras que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Se debe transitar a convertir a las actuales delegaciones en municipios o en un órgano de gobierno semejante, en el cual es indispensable contar con un gobierno colegiado –semejante a los cabildos en los ayuntamientos– que garantice el principio de la división de poderes y evite el ejercicio unipersonal que actualmente desarrollan los jefes delegacionales.

Conclusiones

Como podemos ver a lo largo de esta breve reseña histórica, el Distrito Federal ha sufrido –en poco más de una década– las transformaciones más significativas de su historia en materia de representación política y de participación ciudadana. Las expresiones políticas, sociales e ideológicas que alberga la ciudad son muy amplias y diversas, por lo que la gestión pública de la ciudad de México requiere de una urgente y profunda renovación.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal debe redimensionarse, determinándose no sólo por su carácter de asiento de los poderes federales sino por el reconocimiento de su calidad de entidad federativa, de un gobierno local con todas las características de éstos, es decir, como un conjunto de órganos e instituciones de gobierno y un sinnúmero de relaciones entre éstos y los ciudadanos.

En consecuencia, todo intento de reforma para el Distrito Federal debe partir de la comprensión de sus dos dimensiones: sede de los poderes federales y entidad federativa (gobierno local).

Teniendo en cuenta lo anterior, una verdadera reforma política del Distrito Federal tiene que tomar en cuenta las facultades y atribuciones de los órganos locales, que pudieran aumentar sin que el Distrito Federal sea la sede de los poderes federales.

Se tiene que impulsar la conversión de la Asamblea Legislativa en Congreso Local con plena jurisdicción, para que pueda reformar el Estatuto de Gobierno y participar en el constituyente permanente de la República, para que se dé un verdadero sistema de pesos y contrapesos que logre la verdadera democratización del Distrito Federal.

Se debe transitar a convertir a las actuales delegaciones en municipios o en un órgano de gobierno semejante, en el cual es indispensable contar con un gobierno colegiado –semejante a los cabildos en los ayuntamientos– que garantice el principio de la división de poderes y evite el ejercicio unipersonal que actualmente desarrollan los jefes delegacionales.

Finalmente, es preciso señalar que lo que el DF necesita es la construcción de un gobierno metropolitano, una autoridad que permita operar con criterios de unidad de operación y perspectiva metropolitana, los planes de desarrollo, las políticas e inversiones en infraestructura. Para que ello exista es preciso que la reforma política del Distrito Federal se oriente desde la perspectiva de igualar al máximo el marco de atribuciones entre el DF y los gobiernos de los estados de México e Hidalgo, el marco administrativo de las delegaciones del DF y los gobiernos de los municipios conurbados, para que la coordinación pueda darse en condiciones de equilibrio y equidad, sin que predominen los intereses del DF en menoscabo a las autoridades del Área Metropolitana. 