

La agenda que quedó pendiente para el Distrito Federal: del consenso legislativo a la controversia constitucional

Manuel Larrosa Haro

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa
Centro de Estadística y Documentación

PRESENTACIÓN

La última ocasión en que se reformó de manera integral el régimen político del Distrito Federal fue en 1996, con la reforma político-electoral de aquel año. Las dos consecuencias inmediatas y de mayor importancia de aquel cambio fueron, por un lado, la modificación de la relación de los poderes de la Unión respecto al gobierno de la ciudad de México; y por otro, la transformación de las figuras de gobierno locales (Representativo, Ejecutivo y Judicial) en órganos de gobierno reconocidos por la Constitución General de la República en su artículo 122. La reforma política de 1996 abrió por primera vez en la historia del siglo xx en México un cambio en la relación institucional entre dos niveles de gobierno en el Distrito Federal establecido desde la reforma constitucional de 1928, por ello, el alcance y las modalidades de aquellos cambios despertaron una gran expectativa de lo que podría suceder a partir de las elecciones de 1997 y el año 2000, años en que se vislumbraba la posibilidad de una transformación histórica en el sistema político y el régimen político de México, cambio que de producirse tendría repercusiones en el sistema político local del Distrito Federal y en el marco legal de su regulación constitucional.¹

Así, el cambio se produjo tanto en 1997, con el triunfo del PRD en la capital de la República para la jefatura de Gobierno, como en el año 2000, con el triunfo del PAN en la Presidencia de la República; en ese escenario postelectoral, se gestó el primer intento de reforma política para el Distrito Federal del México de la alternancia.

¹ Al respecto *cfr.* Ricardo Becerra *et al.*, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1996, pp. 215-228.

Sobre este suceso político-legislativo trata el presente trabajo, en el que se hace una descripción general de la reforma política impulsada por el PRD desde 2001, aprobada por la Cámara de Diputados, pero rechazada por el Senado de la República. El proceso legislativo fue arduo y alcanzó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolvió en sentencia en marzo de 2004.

El artículo no pretende ir más allá de lo que es la crónica y la relatoría de lo que sucedió en el ámbito legislativo, por lo que no podrá el lector encontrar otros elementos adicionales, sin embargo, creemos que el punto de partida sobre el tema para el futuro inmediato se encuentra en los elementos aquí expuestos.

INTRODUCCIÓN

El panorama político que abrieron los resultados electorales tanto en 1997 como en el año 2000 tuvieron efectos inéditos en la historia de la composición de la Cámara de Diputados y la Presidencia de la República, respectivamente. En el primer caso el PRI perdió su histórica condición de mayoría absoluta; en el segundo, fue derrotado en la disputa por la Presidencia.² Ambos resultados tuvieron consecuencias en el proceso de democratización del Distrito Federal. Cada una de aquellas coyunturas nos permitió suponer que, junto con los triunfos de la izquierda en el Distrito Federal tanto en 1997 como en el 2000, se abrían condiciones inéditas para impulsar una nueva etapa en el proceso de la reforma política de esta entidad.³ Por *reforma política* entendemos aquí los diversos aspectos en la integración y funcionamiento de las instituciones del sistema político local, más allá de lo electoral.

Así, el año 2000 marcó el vértice de la alternancia electoral que reunió en un mismo momento político el triunfo de las dos principales fuerzas opositoras al Partido Revolucionario Institucional en un territorio común: el Distrito Federal. Por un lado, el triunfo del PAN por la Presidencia de la República en la “casa del poder Ejecutivo”, y por otro, la conquista de la izquierda por segunda ocasión consecutiva de la Jefatura de Gobierno local del Distrito Federal. Ese doble suceso político-electoral se vio y se leyó como una posibilidad para construir una agenda común desde la cual impulsar una reforma política integral para la ciudad de México, a la luz de los triunfos por “*el cambio*” y de “*la ciudad de la esperanza*”.

² Al respecto *cfr.* Pablo Becerra Chávez, “El proceso electoral federal de 1997”, en Manuel Larrosa (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México 1997*, México, UAM-Iztapalapa, 2001, pp. 15-34; y Alarcón Víctor *et al.*, *Elecciones y partidos políticos en México 2000*, México, UAM/Senado de la República, 2001.

³ Para nosotros la etapa moderna de la reforma política del DF se localiza en la década que va de 1986 a 1996, con los cambios implantados por las reformas constitucionales y la promulgación de las leyes reglamentarias en 1987, 1993-1994 y 1996. Al respecto véase José Woldengberg, “La reforma electoral de 1986”, en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*, Plaza y Valdés, México, 1987, pp. 225- 246; para 1993, Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés, México pp. 152- 194; para 1996, Ricardo Becerra *et al.*, *op. cit.*, pp. 215 y ss.; y Pablo Javier Becerra, “La reforma electoral de 1996”, en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza Ricardo (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, UAM-ICEDE, México, 1998, pp. 37-48.

Sin duda había llegado, junto con la transición política, la hora de un cambio estructural (jurídico, político y administrativo) para la ciudad de México. Un cambio para seguir impulsando y mejorar la dinámica de las relaciones entre los poderes de la Federación con el gobierno local; afinar la calidad del sistema electoral del Distrito Federal (instituciones y leyes), así como los instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana.

Una reforma que permitiera transformar las relaciones entre órganos de gobierno locales y los poderes federales en cuanto a la forma y las condiciones de los vínculos organizativos y jerárquicos entre éstos, particularmente con el Legislativo y el Ejecutivo; es decir, una reforma en la que, por un lado, se reafirmara la necesidad de garantizar a éstos su funcionamiento seguro, eficaz, eficiente y continuo; y por otro, se consiguiera una autonomía mayor de los órganos locales respecto a las atribuciones y facultades de los poderes de la Unión en el Distrito Federal.

Para lograr avanzar en ese sentido era y es necesario reconocer de manera serena y objetiva que, a casi un siglo de distancia, las razones que dieron origen al peculiar régimen político de la ciudad de México (Distrito Federal) han cambiado; también las circunstancias políticas en las que se definieron sus leyes e instituciones de gobierno.

Conseguir el equilibrio entre dos regímenes políticos, con dos órdenes de gobierno “sobrepuestos” en un mismo espacio, ha constituido desde 1997 un proceso complejo para armonizar el trabajo y las funciones de dos administraciones de distinto signo político.⁴ Y fueron justamente las distintas percepciones sobre temas de la cohabitación gubernamental entre el orden federal y el orden local, una de las causas principales que provocaron la negativa del Senado de la República a la propuesta de reforma 2001 para el Distrito Federal promovida y aprobada por consenso en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y modificada y aprobada por la Cámara de Diputados.

ANTECEDENTES Y PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA DE REFORMA

Con los novedosos cambios político-electorales en la integración institucional en el ámbito federal y local, y con la convicción política por parte del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Acción Nacional y de un segmento amplio del Partido Revolucionario Institucional en el sentido de que los cambios aplicados al régimen jurídico-político del Distrito Federal entre 1987 y 1999 habían sido necesarios y útiles, el escenario del 2001 presentaba un inmejorable panorama para plantearse los trabajos de una nueva reforma para la ciudad capital. Podríamos decir, una reforma de segunda generación que tuviera características distintas a las de la

⁴ Por *régimen político* entendemos aquí “al conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de tales instituciones. En esta perspectiva las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos compromisos en la lucha política”, *cfr.* Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, 13ª Ed., México, Siglo XXI, 2002.

década de los años noventa: en primer lugar, una reforma procesada desde el centro neurálgico de la representación local y no desde el ámbito del poder federal; y segunda, una reforma propuesta por consenso, es decir, por la totalidad de los grupos parlamentarios integrantes del órgano legislativo de la ciudad de México.⁵ Y así sucedió, en sesión celebrada el día 8 de noviembre del 2001 por el Pleno de la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, 62 diputados de un total de 66 integrantes respaldaron la iniciativa de Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 73 fracción VIII; 76 fracción IX; 89 fracción XIV y artículos 108, 109, 110, 111 y 122), relativos al régimen jurídico del Distrito Federal.

Seis días después la iniciativa con Proyecto de Decreto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue turnada por conducto de su Comisión de Gobierno ante la mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados para su discusión y resolución constitucional en las Comisiones de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Finalmente, con fecha 11 de diciembre del 2001 tuvo lugar la sesión para discutir, analizar, modificar y en su caso aprobar la iniciativa con Proyecto de Decreto. La decisión final de la Cámara de Diputados, después de someter a la consideración del Pleno la iniciativa con Proyecto de Decreto, fue dictaminada favorablemente (con algunas modificaciones) por el voto de 350 legisladores.

La Minuta con Proyecto de Decreto fue enviada de la Cámara de Diputados a la de Senadores el 14 de diciembre del 2001 para ser turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; y de Estudios Legislativos, lo cual tuvo lugar al día siguiente, es decir, el 15 de diciembre.

Posteriormente, con fecha 24 de junio de 2002 se reunieron las Comisiones Unidas del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la H. Cámara de Senadores, donde se presentó el documento que contiene el proyecto de dictamen, producto de las reuniones de trabajo y análisis de la Comisiones Unidas. En dicha sesión se acordó formar una subcomisión para la elaboración del dictamen respectivo. Finalmente, el 11 de septiembre del 2002 *se resolvió desechar en su totalidad la minuta que contiene el 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.*

⁵ Al respecto podemos afirmar que la agenda y el sentido de la reforma política en el Distrito Federal ha estado históricamente marcada por la coyuntura electoral federal; las fechas en que aquéllas han tenido lugar así lo muestran en: 1977 (Reforma Constitucional que modifica las formas de participación política en el DF); 1987 (Reforma Constitucional al Régimen Político del Distrito Federal que da vida a la Asamblea de Representantes del DF y al Código Federal Electoral); 1993 (Reforma Constitucional que da origen a la figura de la jefatura de Gobierno del DF y a la nueva ALDF) y 1996 (Reforma Constitucional que reubica al DF en la concepción constitucional colocando lo relativo al régimen político del Distrito en el nuevo artículo 122). De aquí que la propuesta de reforma hecha en 2001 tuvo en su momento una doble autonomía, primero, respecto de la coyuntura electoral y segundo, nació de un órgano de gobierno local y se logró por consenso. Al respecto véase Becerra, Pablo, "La reforma político-electoral del Distrito Federal", en VV.AA, *La reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001, pp. 99-154.

Al respecto vale la pena conocer desde ahora el texto íntegro de los cuatro resolutivos del Dictamen de la Cámara de Senadores:⁶

Primero.- “Después de un análisis exhaustivo de las consideraciones de derecho y de las opiniones vertidas por quienes intervinieron en este proceso, las Comisiones concluimos que *NO es de aprobarse la minuta de la Cámara de Diputados*, que contiene la Iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por todas las razones que se hacen valer en el cuerpo de este dictamen”.

Segundo.- “La Asamblea Legislativa del Distrito Federal *no tiene competencia para presentar Iniciativas de reforma constitucional* ante el H. Congreso de la Unión. Tal competencia esta claramente establecida por los artículos 71 y 135 de la Ley fundamental”.⁷

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*”.

Cuarto.- “Devuélvase a la Honorable Colegisladora para los efectos a que haya lugar”.⁸

Después de esta decisión del Senado de la República, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en adelante ALDF) decidió entablar una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra los actos de autoridad legislativa federal de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, por los actos realizados en la sesión del Pleno de fecha 1 de octubre de 2002. La demanda de la ALDF fue presentada el día 13 de noviembre del 2002, la cual quedó registrada con el número 64/ 2002.⁹

⁶ El texto de los resolutivos ha sido tomado de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, *Reforma constitucional en materia del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2003, pp. 154 a 156.

⁷ El artículo 71 de la Constitución dice: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I.- Al Presidente de la República, II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y III. A las Legislativas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión...”.

⁸ El énfasis de las cursivas en el texto de los resolutivos es nuestro.

⁹ Al respecto vale la pena anotar que el 31 de octubre del 2002, el Pleno de la ALDF aprobó un punto de acuerdo en el que se autoriza la presentación de la demanda de controversia constitucional por conducto de la presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa. Dada la extensión de las observaciones y consideraciones sugerimos ver, H. Cámara de Diputados, *Reforma constitucional en materia del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2003, pp. 197 a 293.

En cuanto a la Cámara de Diputados concierne, ésta presentó un segundo Dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal donde se insiste en todos los términos con la Minuta que contiene el Dictamen con Proyecto que reforma los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El voto aprobatorio sobre el Dictamen de la Mesa Directiva tuvo lugar en la sesión del 12 de febrero del 2003.

Al respecto quiero señalar que el análisis minucioso y lúcido que hace la Cámara de Diputados sobre el dictamen del Senado arroja luces sobre la historia y el desarrollo político del régimen jurídico del Distrito Federal, que apoyan de manera fundada y motivada la necesidad de aprobar la reforma propuesta para el Distrito Federa.¹⁰

PROPUESTA DE LA INICIATIVA DE REFORMA
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

La propuesta de proyecto de reforma política para el Distrito Federal, hecha por la Asamblea y presentada al H. Congreso de la Unión y respaldada por la Cámara de Diputados, contiene, por un lado, las propuestas de modificación y reformas legislativas para resolver los problemas de funcionamiento y relación político-administrativa en los distintos niveles del gobierno local, y por otro, la relación competencial entre los órganos de gobierno y los poderes federales.

El recuento que aquí ofrecemos de la propuesta de la reforma para el Distrito Federal es un resumen de lo más importante en la materia.

Las 17 principales propuestas de la Iniciativa de reforma política para el Distrito Federal de 2001:

En esta sección presentamos las reformas propuestas por la ALDF y la Cámara de Diputados en el orden de los artículos constitucionales que la iniciativa se planteó modificar o reformar, acompañadas de alguna reflexión.¹¹

1. El endeudamiento público del Gobierno del Distrito Federal. Con respecto al artículo 73 se propone reformar su fracción VIII para facultar con ello a la ALDF 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. Lo anterior implicaría suprimir en el texto del artículo actualmente vigente la parte correspondiente a la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y la

¹⁰ Ver H. Cámara de Diputados (2003), *op. cit.*

¹¹ La síntesis de las propuestas de la iniciativa que presentamos corresponde a la publicación de la Cámara de Diputados (2003), *op. cit.*

obligación del presidente de la República para rendir al propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda.

La modificación propuesta pretende dotar a los órganos de gobierno del Distrito Federal de la autonomía financiera necesaria para hacer frente a las necesidades de inversión.

Con relación a la contratación de deuda pública, tanto federal como local, la iniciativa mantiene el precepto constitucional en el sentido de que no se podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas. Y dada la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa reconoce la necesidad de establecer las bases, indicadores y el límite de endeudamiento neto que podrá contraer el Gobierno Local, lo cual quedaría establecido en el *Estatuto Constitucional del Distrito Federal* y en la *Ley de Deuda Pública Local*, ambos expedidos por la ALDF.

2. La remoción del Jefe de Gobierno. La modificación que se plantea a la fracción IX del artículo 76 constitucional tiene 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; asentar que dicha facultad sólo le corresponde al Senado y no, como indica la previsión vigente, a la Comisión Permanente durante los recesos de aquél.

3. El indulto a los reos. En el caso de la fracción XIV del artículo 89, la reforma plantea que 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 al *Estatuto Constitucional* que expida la Asamblea Legislativa, esta atribución corresponda al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.¹²

4. Régimen de Responsabilidades locales para los Servidores Públicos del Distrito Federal. El proyecto de reformas plantea modificaciones para el caso de los artículos 108, 109, 110 y 111 para que, junto con la correspondiente modificación que se hace en el artículo 122, permita instaurar un régimen de responsabilidades locales para los servidores públicos del Distrito Federal, regulado mediante una ley expedida por la Asamblea Legislativa que sustituya a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos actualmente vigente. Para lograr lo anterior, se propone modificar el artículo 108 para que los servidores públicos del Distrito Federal sean sustraídos de su mención en el párrafo primero y sean incorporados al tercer párrafo de dicho precepto.

5. Modificaciones al artículo 122 constitucional. El proyecto de reformas que se presentó tiene su vértice en la modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Desde la reforma al artículo 122 constitucional de 1996, se otorgó a la ALDF la facultad de legislar en materia penal; en esa ocasión, la nueva facultad no se acompañó de la adecuación a la fracción XIV del artículo 89 de la Constitución, por lo que se considera necesario hacer la modificación ya que se trata de una materia que legislativamente hablando regula un órgano local del Distrito Federal.

Al respecto conviene recordar uno de los aspectos de las reformas constitucionales de los años de 1993 y 1996 al artículo 122. La reforma de 1993 estableció un régimen de facultades expresas para el órgano legislativo local, conservando el Congreso de la Unión *todas las no conferidas a la Asamblea Legislativa*;¹³ posteriormente la reforma de 1996 estableció que el Congreso conservaría sólo algunas materias en su esfera de competencia respecto del Distrito Federal (entre las de mayor relevancia destacan, la de expedición y reforma del Estatuto de Gobierno, y la de legislar en materia de seguridad pública y deuda pública).

En congruencia con el propósito de fortalecer y definir la autonomía del régimen local, la propuesta de 2001 en el primero y segundo párrafos del artículo 122 establece la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo a lo que establecería la propia Constitución y el *Estatuto Constitucional*.¹⁴

Al respecto hay que señalar que la referencia al artículo 44 de la Constitución determina actualmente (y así lo seguiría haciendo según la Iniciativa) que el Distrito Federal es sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual motiva la existencia de un régimen específico para esta entidad y permite explicar el porqué la misma Constitución faculta a los poderes para ejercer una serie de facultades en y desde el territorio de su propia sede.

Lo anterior nos conduce directamente al núcleo de la reforma: *se plantea variar el sistema de distribución de facultades entre Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa invirtiendo el sistema de distribución de competencias de tal forma que ahora corresponda a la Asamblea legislar en todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal*.

La modificación propuesta en este sentido resulta congruente con la práctica político-legislativa a partir de 1996, ya que es la Asamblea la que concentra la mayoría de las materias, mientras que el Congreso de la Unión tiene una esfera competencial muy reducida.

Esta "inversión" del sistema de distribución de competencias explica la propuesta de reforma del nuevo contenido del apartado A del artículo 122 constitucional respecto a las facultades del Congreso. La lógica de la iniciativa establece que al Congreso de la Unión corresponderán dos cuestiones básicas: primera, se dispone que *el Congreso dictará disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el DF*; segunda, el Congreso dictará disposiciones sobre las relaciones entre los poderes de la Unión y las autoridades locales con motivo de las facultades atribuidas a los mismos, *que impliquen su necesaria vinculación*. Con lo anterior se persigue conseguir que en el nuevo sistema de competencias se encuentren garantizadas la protección del ejercicio de las atribuciones de los poderes federales y, al mismo tiempo, garantizar la representación democrática en el gobierno local; y en caso de controversia constitucional, las disposiciones o actos quedarán suspendidos en su ejecución durante el trámite del proceso constitucional.

¹³ Véase Pablo Becerra (2001), *op. cit.*, y Ricardo Becerra (1997), *op. cit.*

¹⁴ Véase más adelante el punto 5.3

Por otro lado, en cuanto a la facultad para que los poderes federales puedan hacer frente a situaciones que requieran salvaguardar la sede de los mismos en casos de desastre o contingencias graves, el presidente de la República podrá instruir de manera fundada y motivada a las autoridades del Distrito Federal para hacer frente a tales situaciones según lo establece la nueva redacción de la fracción II del apartado B.

5.1 La seguridad pública en el DF y sus autoridades. En materia de seguridad pública la iniciativa proyecta en la fracción XVII del apartado C del nuevo artículo 122, el que la propia ALDF, al legislar sobre la materia, regule 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*. Por otro lado también se contempla el tema del mando de la fuerza pública en cuanto a su nombramiento y remoción. Al respecto se plantea reservar al Ejecutivo Federal la facultad de remover libremente a dicho servidor.

5.2 Remoción del Jefe de Gobierno. Con respecto a la fracción III del apartado A, la nueva disposición que se propone faculta al Congreso de la Unión para establecer casos y procedimientos de remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República; también modifica el sistema vigente de nombramiento de quien debe sustituir en sus funciones al Jefe de Gobierno, independientemente del momento en que éste ocurra. Al respecto 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.

5.3 El Estatuto de Gobierno del 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*, sustituto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal actualmente vigente. La propuesta de estatuto constitucional instituye y funda los órganos de gobierno de la entidad teniendo en cuenta las modalidades previstas por la Constitución, *y se le califica constitucional pretendiendo que el Constituyente le otorgue una jerarquía distinta al resto de la legislación local*. El Estatuto Constitucional del Distrito Federal sería expedido por la ALDF y para su modificación se requerirá de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea. Tratándose de un ordenamiento local, *el estatuto no podrá imponer obligaciones o prohibiciones a los poderes federales*.

5.4 La hacienda pública del DF y los bienes públicos de la Federación ubicados en el DF. En cuanto a los bienes del dominio público de la Federación ubicados en el DF, la iniciativa plantea que se encontrarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los poderes de la Unión, y se prevé la expedición de leyes por parte del Congreso Federal para regular dicha jurisdicción. Así mismo se prevé estarán exentos del pago de las contribuciones a que se refieren los incisos *a* y *c* de la fracción IV del artículo 115 constitucional, dado que el propio DF es la sede de los poderes federales. Bajo estas condiciones se piensa que se garantiza la operación eficaz, segura y continua de los poderes federales.

5.5 La función legislativa de la ALDF. La fracción III del apartado C del nuevo artículo 122 instituye a la ALDF como depositaria de la función legislativa en el orden local, e introduce un nuevo parámetro para la definición del número de integrantes de la Asamblea Legislativa –actualmente ubicado en el Estatuto de Gobierno–, fundado en el criterio demográfico de: un representante de mayoría relativa por cada doscientos mil habitantes. Esta fórmula mantendría la proporción actual de integrantes de mayoría en 60% y en 40% los de representación proporcional, sin alterar la composición actual de 66 asambleístas en total.

En cuanto a la fracción V, destaca la propuesta de dotar a la ALDF de la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. Hasta hoy, dicha facultad se encuentra limitada a materias relativas al Distrito Federal. La reforma también prevé que la ALDF participe en el procedimiento de reformas a la Constitución en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental.

5.6 Facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno. Se propone introducir en la fracción IX del apartado C, dos modificaciones importantes: primera, se prevé que el Jefe de Gobierno presida un Consejo de Delegados Políticos, que estaría encargado de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas. A la luz de la experiencia política de 1997 a 2003, es claro que en el DF son necesarios mecanismos y procedimientos que permitan coherencia en las políticas públicas del ámbito territorial y administrativo; segunda, el nuevo texto propone que el Jefe de Gobierno esté obligado a atender los requerimientos que le formulen los presidentes de las Cámara de Diputados y de Senadores y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resguardar y proteger los recintos en que se asienten dichos poderes. Asimismo, estará obligado a atender las instrucciones que para los mismos efectos, le formule el Ejecutivo Federal respecto de las sedes diplomáticas y consulares ubicadas en el Distrito Federal.

5.7 La organización administrativa del Distrito Federal. Se introduce una modificación en la fracción XI del apartado C del artículo 122, con el fin de aclarar que las formas de organización administrativa en el Distrito Federal serán la centralizada, la desconcentrada, la paraestatal y la delegacional. Y será el *Estatuto Constitucional* y las leyes los que fijen con toda claridad la competencia de las delegaciones y por tanto sus funciones de ejercicio directo.

5.8 La función judicial del fuero común en el Distrito Federal. La propuesta de la iniciativa en este tema es el de compactar las disposiciones constitucionales, de tal manera que sea el *Estatuto Constitucional* y la ley orgánica correspondiente los que desarrollen las previsiones básicas. El estatuto determinará el número y procedimiento de designación de los magistrados, que serían nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno. Este último tendría la obligación de incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal el presupuesto de los órganos judiciales.

5.9 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La propuesta modifica sustancialmente tanto la naturaleza como las funciones que ha tenido hasta ahora. Se piensa conveniente incluir al Tribunal como órgano especializado del Tribunal

Superior de Justicia del Distrito Federal, con plena autonomía para dictar sus resoluciones, cuestión que se encuentra garantizada al darle independencia y autonomía del Jefe de Gobierno, condición indispensable para el ejercicio libre e imparcial de la función de control jurisdiccional de los actos de la administración pública local. Adicionalmente a lo anterior, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo obtendría una nueva competencia: estaría facultado para resolver las posibles controversias competenciales que se susciten entre Delegaciones Políticas, o entre éstas y las demás autoridades de la administración pública (Fracción XV del apartado C).

5.10 Tribunal Superior de Justicia. La fracción XV también prevé la constitución de una comisión conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) y del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo (TCA), que estará encargada de proponer los nombramientos de magistrados a la ALDF y tendrá a su cargo el sistema de vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial del propio Tribunal. Este punto constituye el motivo principal de ubicación del TCA referido en la esfera del TSJ.

5.11 El Ministerio Público. En este caso se introdujeron cambios estructurales en la fracción XVI del apartado C, en el sentido de que en el ámbito constitucional se disponga que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal sea nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa. Actualmente es el Jefe de Gobierno el que nombra y remueve con la aprobación del presidente de la República. El proyecto no considera necesario que el Presidente acuerde con el jefe de Gobierno del DF ya que la regulación misma de la institución del Ministerio Público corresponderá ahora a la ALDF y no al Congreso de la Unión. En esta lógica el nombramiento del procurador debe corresponder a los órganos locales. Finalmente, el apartado D del multicitado artículo 122 constitucional propuesto en la iniciativa, determina que el Distrito Federal participe de manera obligatoria en el Sistema de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso específico en el Producto Interno Bruto del país; también prevé la participación del DF en los fondos de las aportaciones federales, de acuerdo a lo que disponga el Congreso Federal.

BALANCE Y CONCLUSIONES

Como se pudo apreciar, el contenido de la iniciativa de reforma política para el Distrito Federal se sustenta fundamentalmente en la necesidad de hacer la adecuación de aspectos jurídicos en la Constitución Política y el Estatuto de Gobierno del DF para dar congruencia a la relación entre los órdenes de gobierno local-federal y federal-local; se trata de reconocer la necesaria transformación de la capacidad actora de las autoridades del DF sobre la base de la experiencia práctica de gobierno de la ciudad en los últimos diez años. La iniciativa plantea efectivamente otorgar más competencias a los órganos legislativo, administrativo y judicial del Distrito Federal, lo cual está en la lógica del desarrollo político de las transformaciones del régi-

men político de los últimos veinte años.¹⁵ Los cambios ya realizados hasta el día de hoy difícilmente podrían ser vistos como el camino al “sometimiento de los poderes federales” a manos de las autoridades locales. En los hechos han sido los órganos locales de gobierno los que se han subordinado y sometido a los poderes federales, lo cual en sí mismo no está del todo mal, sino el hecho de que suceda a partir y través de una relación desigual y ambigua del ejercicio del poder en un espacio compartido.

La hipótesis del “sometimiento” puede ser leída en ambos sentidos, de lo federal a lo local y de lo local a lo federal, sin embargo, de lo que se trata es de que no opere en ninguno de los dos sentidos. Ahora, si lo que se desea es justamente mantener al Distrito Federal bajo algún tipo de control distinto al del resto de las entidades federativas, entonces que se diga, pero sobre todo que se demuestre, sin lugar a dudas, la necesidad de mantener el estado de cosas como está, ya que resultados prácticos del ejercicio de la política de casi veinte años de reforma política continua en el DF (1987-2003) no han provocado en la práctica ningún episodio que nos haga pensar responsablemente que con la reforma propuesta por la ALDF (y respaldada por la Cámara de Diputados) se estaría abriendo la puerta para el sometimiento de los poderes federales a manos de las autoridades locales de la capital del país. Por el contrario, lo único que hemos visto en ese tiempo es una relación política más democrática y plural a la que prevalecía antes de 1986.

El Distrito Federal es la ciudad de todos los mexicanos, sin distinción, sin ambages, por ello, el sentido básico de la reforma sigue vigente a pesar de su situación legislativa en el Congreso de la Unión.

EL EPÍLOGO DEL PROCESO LEGISLATIVO

La euforia política provocada por la alternancia en la Presidencia de la República y el equilibrio partidario logrado en la Cámara de Diputados, impidió leer correctamente la situación de los *otros* resultados electorales del 2000, y ver que el poder Legislativo en una de sus cámaras permanecía casi intacto a pesar de los resultados de aquellas elecciones. En ese espacio del poder político naufragó a finales del año 2002 el primer intento de reforma política para el Distrito Federal del periodo de la alternancia en el siglo XXI.¹⁶ No hubo argumentos que más valieran; al ser sometido

¹⁵ Al respecto véase Manuel Larrosa, “La transformación institucional del gobierno local del Distrito Federal, 1977-2004”, en Antonella Atili (coord.) *Treinta años de cambio en el sistema político mexicano* (en prensa).

¹⁶ Tiene razón Lorenzo Meyer cuando señala que la historia de los grandes cambios políticos de México ha ido acompañada de cambios de Constitución: “... el triunfo de 1821 no podía seguir con las mismas estructuras con las que se había regido México durante el periodo colonial; luego, el triunfo liberal requirió de una Constitución nueva; el triunfo de la Revolución (de 1917) también... entonces, *el triunfo de la democracia* requería de una Constitución nueva. Pero como este triunfo no dejó al victorioso con todo y sí muchas fichas del otro lado, se cancelaron las posibilidades de la reforma. Todo se empantanó” (*La Jornada*, 14 de marzo de 2004, p. 18). Si bien Meyer tiene razón en señalar al 2000 como un momento fundacional, también

a votación el dictamen legislativo en el Senado, el resultado fue de 53 votos en contra del PRI y el Verde Ecologista y 48 a favor del PRD y el PAN.

Al momento de cerrar la redacción de este artículo (julio de 2004), la situación de la Iniciativa no se ha modificado, de tal manera que legislativamente hablando es altamente probable que en esta legislatura no veamos mayores cambios al régimen político del Distrito Federal. La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶ del mes de marzo de 2004 ha puesto la situación en un punto donde se descarta, con base en lo estipulado en el artículo 71 de la Constitución (ver nota 6), la posibilidad de darle curso a la demanda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Pablo, "La reforma político-electoral del Distrito Federal", en VV.AA, *La reforma política del Distrito Federal*, IEDF, México, 2001, pp. 99-154.
- Becerra Ricardo et al (1997), *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, pp. 215-228.
- Cámara de Diputados, *Reforma constitucional en materia del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2003, pp. 154 a 156.
- Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados, *Reforma constitucional en materia del Distrito Federal*, Porrúa, México, 2003.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1996.
- Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés, México, 2001.
- Woldenberg, José, "La reforma electoral de 1986", en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*, Plaza y Valdés, México, 1987.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Sentencia a la Controversia Constitucional 64/2002", en *Semanario Judicial de la Federación*, marzo de 2004, pp. 1225 a 1270.

es cierto que a tres años del cambio y de la alternancia la transformación electoral no será el marco de un proyecto de nueva Constitución; tampoco el escenario en el cual incorporar una manera distinta de ver (y sobre todo entender) al Distrito Federal en su proceso de transformación política.

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Sentencia a la Controversia Constitucional 64/2002", en *Semanario Judicial de la Federación*, marzo, 2004, pp. 1225 a 1270.