

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA POLÍTICA AL DISTRITO FEDERAL

Jaime F. CÁRDENAS GRACIA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las falacias jurídicas previas.* III. *Marco teórico.* IV. *Antecedentes de la reforma de 1993.* V. *La reforma de 1993.* VI. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos clave de la democratización del Estado mexicano radica en la necesaria profundización democrática de sus entidades y órganos. En ese contexto, especial importancia tuvo la reforma política que el año pasado se aprobó con respecto al Distrito Federal. En la reforma hay dos aspectos torales que considero permean las distintas adiciones y modificaciones al texto constitucional. Estos dos elementos son: la paulatina elaboración de la idea metropolitana y los cambios políticos en la estructura de poder del Distrito Federal.

La reforma estuvo teñida de multitud de incomprendiones y de aspectos contradictorios que a muy pocos satisficieron, no en vano uno de nuestros intelectuales la llamó la reforma vaticana, por su intención de agradar a los sectores involucrados de manera que todos recibieran algún beneficio, pero nunca el beneficio completo.

Las reflexiones que a continuación se esbozan admiten los méritos de la reforma en cuanto al avance de los aspectos torales que se mencionaron en el primer párrafo de esta introducción, pero también son conscientes de sus limitaciones. La opinión de muchos, que es aquí compartida, insiste en su carácter de reforma coyuntural y provisional como las realizadas al resto de las instituciones políticas mexicanas. No puede analizarse jurídica ni políticamente una reforma constitucional en estos tiempos sin asumir previamente que en México se vive un proceso de transición a la democracia, y es así, que debe contextualizarse cualquier cambio político. Y que el proceso seguido hasta fecha reciente —me

refiero a los acontecimientos de Chiapas— ha sido el de una transición gradual, lenta, concentrada en la fase de liberalización política pero no de una auténtica democratización.¹

II. LAS FALACIAS JURÍDICAS PREVIAS

El debate político previo a las reformas estuvo empañado por lo que he designado como las cuatro falacias jurídicas sobre la reforma política del Distrito Federal. Estas falacias fueron:

1. La afirmación de que todo Estado federal requiere un territorio específico para el asiento de los poderes federales.
2. La falacia de que todo Estado federal debe estar integrado exclusivamente por estados.
3. La pretensión de que para democratizar al Distrito Federal hace necesario que su territorio se erija un estado con municipios.
4. Que en la reforma al Distrito Federal se debía atender preponderantemente a la profundización democrática olvidando el fenómeno metropolitano.

Por lo que hace a la primera y segunda de las falacias, el derecho comparado nos indica que hay Estados federales con territorios federales, y Estados federales sin tales territorios. Estados federales como Alemania, Austria o Suiza no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales; en cambio, otros como Estados Unidos, Brasil, Argentina, o la India lo tienen. Esto significa que no hay un modelo *a priori* de Estado federal. Desde un punto de vista jurídico, Estado federal no tiene por qué significar lo mismo en todo tiempo y lugar. El Estado alemán, el suizo, el austriaco, el brasileño, el indio, etcétera, poseen características diferentes y algunos rasgos comunes. A este respecto González Encinar dice:

Por eso, no hay un concepto de Estado federal capaz de dar razón de la variedad que existe en las estructuras organizativas de los estados que así se autodenominan. La estructura federal del Estado responde en cada caso, en cada país, a circunstancias y necesidades distintas. La forma particular en que cada uno de los llamados Estados federales combina la centralización con la descentralización no es fruto de un diseño aprio-

¹ Cárdenas Gracia, Jaime, "La transición después de Chiapas", *Revista Etcétera*, México, jueves 10 de marzo de 1994.

rístico ni reflejo de un pretendido modelo, sino una respuesta a la concreta circunstancia histórica o política social.²

Se puede decir, sin temor al error, que hay tantos modelos federales como Estados organizados federalmente, aunque siempre sea posible extraer características comunes. Los principios federales deben ensamblarse íntimamente con el resto de los principios y valores constitucionales de cualquier Estado particular. En el caso de México habría que contextualizarlos con los de democracia, Estado de derecho, justicia social, etcétera, pues el federalismo, como la división de poderes, o el principio democrático, jurídicamente deben ser interpretados a la luz de la totalidad del marco jurídico y de la historia político-social del Estado mexicano, al tenor de las nuevas teorías de la argumentación jurídica como las de Perelman o Alexy. Por otra parte, este federalismo debe ser concebido de acuerdo al presente, atendiendo por ello, a la suma de circunstancias contingentes que lo posibilitan o lo obstruyen, con la idea de seguir manteniendo su núcleo fundamental, pero sin escindirlo del resto de los proyectos: el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico-social de la población.

La tercera y cuarta falacias fueron producto de pensar que la democracia sólo es realizable erigiendo un Estado con municipios y desconocer el fenómeno metropolitano.

Existe un gran consenso, no nuevo,³ sobre la deficiencia de los derechos políticos de los capitalinos, la complejidad metropolitana, y la necesidad de afrontar esas situaciones, por lo que cualquier proyecto que conceda derechos políticos locales a los habitantes de la capital y genere, por otra parte, instituciones, normas y prácticas capaces de resolver los problemas metropolitanos de mejor manera que hoy en día, es visto evidentemente con entusiasmo.

No debe perderse de vista a este respecto la tendencia mundial que insiste en los aspectos de coordinación de las políticas públicas metropolitanas y en la creación de este tipo de organismos para ciudades como Tokio y Los Ángeles, entre otras.⁴ El anterior modelo es congruente tanto con la historia constitucional del Distrito Federal y con la indudable reivindicación democrática de sus habitantes.

2 González Encinar, José Juan, *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 86-87.

3 Ver Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, México, Polis, 1940, vol. II, pp. 135-148.

4 Borja, Jordi, Castells Manuel, Dorado Roberto, Quintana Ignacio, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Madrid, 1990.

En algunos medios se insistía en la necesidad de crear municipios en el actual territorio del Distrito Federal. Esta posición, al igual que la otra que reclamaba la necesidad de un nuevo Estado, eran parte de un planteamiento incorrecto producto de los esquemas jurídicos tradicionales, que no conciben formas de organización política distintas a las establecidas. El problema metropolitano de la ciudad de México no puede resolverse bajo estas hipótesis de trabajo. El problema metropolitano necesita de una nueva visión jurídica y para ello era preciso que se elevara a rango constitucional una organización metropolitana que poseyera al menos los siguientes elementos: combinación entre extensas atribuciones centrales capaces de coordinar las atribuciones metropolitanas y, una dosis importante de desconcentración y descentralización que diera a los ciudadanos y a las autoridades descentralizadas y desconcentradas un ámbito de competencias exclusivas y una gran capacidad de flexibilización en el quehacer administrativo; la creación de un órgano Legislativo para toda la entidad, y la convivencia o coordinación entre autoridades metropolitanas, centrales, descentralizadas y desconcentradas.

La fórmula de los municipios como mecanismo de descentralización es inadecuada, pues la autonomía que poseen los municipios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución, haría imposible el nivel de coordinación exigido para la solución de las políticas públicas de la zona metropolitana. En una entidad como el Distrito Federal con el grado de complejidad social y económico sería imposible determinar con precisión los límites municipales.

III. MARCO TEÓRICO

El Distrito Federal ha sido tradicionalmente considerado como la circunscripción territorial que sirve como sede o lugar de residencia de los poderes del gobierno federal.

La idea de contar con un territorio exclusivo y propio, parece ser, desde el punto de vista de la teoría constitucional, poco congruente con el tipo de estados federales. Sin embargo, esa afirmación es desmentida por la realidad comparada de los estados federales. Lucas Verdú considera que el Estado federal tiene solamente un territorio como lo tiene el Estado unitario; lo que sucede es que organiza constitucionalmente distintos espacios políticos, tantos como estados particulares. Es decir, el núcleo o base de cualquier Estado federal son los estados particulares. No obstante, como el citado autor lo reconoce, existen ciertas zonas te-

ritoriales que pertenecen exclusiva y directamente al Estado Federal. Estas zonas exclusivas han sido:

A) Los distritos federales dependientes directamente del gobierno federal (Distrito de Columbia en Estados Unidos, el Distrito Federal en México, Venezuela, Argentina, Brasil, Australia, etcétera).

B) Los territorios federales administrados exclusivamente por funcionarios dependientes de la Unión federal, debido a su escasa población como ha ocurrido con los territorios federales de Estados Unidos o México, que después han adquirido la categoría de estados.

C) Los casos históricos que por razones diversas no se elevaron a la categoría de Estados. Lucas Verdú señala el caso del llamado Reichland de Alsacia y Lorena, que dependió del imperio alemán desde 1871 a 1918.

D) Las colonias o posesiones que pertenecen al Estado federal.⁵

Lo anterior de alguna manera presupone que no existe un modelo único de Estado federal como anteriormente se señaló.

Es importante reiterar que los distritos federales modernos, y es el caso de la ciudad de México, no únicamente son sede de los poderes federales sino zonas densamente pobladas, con grandes necesidades, y en muchas ocasiones escasos recursos. Por ello cualquier análisis sobre el Distrito Federal no puede ignorar lo que la teoría ha denominado como las áreas metropolitanas: entes integrados por grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Como ya mencionamos, dichos entes tienen particular importancia para lo que hoy constituye el Distrito Federal, ya que tanto su territorio como su población reciben la influencia de otros territorios y otras poblaciones, lo que provoca la existencia de una nueva conformación denominada área metropolitana.

En fecha reciente, la naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas ha sido objeto de múltiples estudios. Para algunos autores consituye un nuevo nivel de gobierno que rompe con la tradicional concepción de triple ámbito gubernamental integrado por la Federación, los estados y los municipios al conformarse una nueva estructura con elementos de los tres niveles de gobierno ya mencionados, para la solución y satisfacción de los problemas que se presentan en esa zona de confluencia. Otros autores, por su parte, las han considerado como entidades

5 Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986, vol. II, p. 374.

locales autónomas a partir de su ubicación en la órbita de la administración estatal. Lo anterior ha dado lugar a que se fortalezca paulatinamente la tendencia a la separación entre la administración local y lo que se debe entender como el gobierno urbanístico del espacio, dotado de plena personalidad jurídica, que conforma la zona de confluencia.⁶

La naturaleza jurídica del Distrito Federal ha sido poco explorada por la doctrina constitucional mexicana. Algunos lo consideran sin profundizar, como un cuasiestado o un semiestado por no disponer de Constitución propia, como sucede con las demás entidades que conforman la Federación. Otros lo consideran como un gobierno local, cuyas características no le son del todo favorables.

Por mucho tiempo, el gobierno del Distrito Federal mexicano, al igual que su administración, han dependido de los poderes federales, careciendo en sentido material de asamblea legislativa propia, aun cuando formalmente el Congreso de la Unión ha funcionado como órgano legislativo local al legislar exclusivamente para el Distrito Federal. Ha carecido de un gobernador electo popularmente y el presidente de la República ha tenido también la función de ser ejecutivo local para el Distrito Federal. Únicamente el Poder Judicial era y es de naturaleza formal y materialmente local.

Algunos pudieron haber pensado antes de las reformas de 1993, que con fundamento en el artículo 43 de la Constitución, que es el que enumera las partes integrantes de la Federación, el Distrito Federal era una entidad federativa y por ello compartía la misma naturaleza de aquéllas, sin embargo esto no acertaba a resolver su naturaleza jurídica, ya que entre éste y un estado de la República existían y existen grandes diferencias, entre las que destaca la autonomía de los segundos y la ausencia de tal en el primero; la existencia del municipio en las entidades federativas y la falta de los mismos en el Distrito Federal; y la designación de los gobernantes por sufragio popular en los estados y la no intervención de la ciudadanía hasta antes de las reformas, las que en esta parte entrarán en vigencia en 1997, en la designación del jefe del Distrito Federal.

La Suprema Corte ha reiterado en varias ocasiones el criterio de que el Distrito Federal es un territorio sometido directamente al orden federal pero que no se confunde con la Federación, en virtud de la diferencia de intereses que persiguen. Incluso en cuestión de jerarquía de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, las de índole federal

⁶ Para el análisis de las áreas metropolitanas ver: Barrero Rodríguez, María Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Madrid, Civitas, 1993.

son superiores a las de índole local para el Distrito Federal. Se concluye que su criterio es no confundir al Distrito Federal con la Federación, y no asimilarlo con los estados.

Un rasgo distintivo para determinar su naturaleza jurídica es el considerarlo como 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.

El Distrito Federal debe ser entendido por una parte como sede de los poderes federales y como gobierno local. Si se considera en esta última perspectiva, lo importante debe ser la organización democrática de este gobierno, las relaciones de participación y comunicación con los habitantes del conglomerado social y la calidad de los servicios públicos que en éste se presten.

Si se ubica al Distrito Federal en el modelo federal, en el que se encuentra circunscrito, entonces debe de distinguirse del resto de las entidades federativas, y aceptar que los poderes federales deben tener en él algún tipo de injerencia. Estimo que a partir de estas ideas se debe presentar cualquier estudio de su naturaleza jurídica.

IV. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE 1993

La experiencia estadounidense influyó en la estructura gubernamental de los gobiernos de los sistemas federales. La institución del Distrito Federal es un buen ejemplo. Las naciones latinoamericanas y en particular, Argentina, Brasil, Venezuela y México, han concedido a los poderes federales un territorio propio para garantizar su independencia frente a cualquier otro de los integrantes de la Federación. Cada uno de ellos ha tenido un origen y una evolución particular.

El Constituyente de 1824 adoptó un sistema federal, y en su artículo 50 facultó al Congreso para elegir un lugar que sirviera de residencia los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado, como variar esta residencia cuando lo juzgara necesario.⁷ Con esta disposición se creó formalmente el Distrito Federal, aun cuando el artículo quinto no hizo mención a él como parte integrante de la Federación.

En 1836, con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales que establecieron una República centralista, quedó automáticamente anulada la existencia del Distrito Federal. Su territorio se incorporó al denomi-

⁷ "Debates Legislativos 18240", ver *Cuadernos de la reforma política en la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal, México, 1992.

nado Departamento de México. El gobernador del Departamento primero fue nombrado únicamente por el presidente y después, este nombramiento se hizo a propuesta de la Asamblea Departamental.

Al restablecerse la Constitución Federal de 1824, en el año de 1847, a través del Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo, se reincorpora el Distrito Federal, pero ya no en las mismas condiciones, al establecerse que mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores. Es a partir de estas reformas cuando el Distrito Federal empieza a ser equiparado con las entidades federativas, toda vez que el beneficio de la representación senatorial abandona la postura clásica del Estado federal. El gobernador del Distrito Federal era nombrado por el presidente de la República, y la ciudad de México continuó manteniendo su organización política municipal, junto con ocho cuarteles mayores o prefecturas que eran lo que hoy conocemos como delegaciones.

En 1853, Santa Anna volvió a asumir el poder y desconoció el Acta de 1847, gobernando el país con un orden jurídico centralista. El gobierno de la ciudad se entregó a un ayuntamiento compuesto de un presidente, doce regidores y un síndico, de acuerdo con la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México del 2 de mayo de 1853.

La Revolución de Ayutla terminó con el gobierno de Santa Anna y tras un breve periodo, se convocó al Congreso Constituyente, quien habría de definir los lineamientos del nuevo sistema federal. Fue aquí donde nuevamente se discutió el lugar donde debería estar la sede de los poderes federales, para lo cual se propuso a Querétaro y a Aguascalientes. Razones de carácter político, histórico, económico y geográfico obligaron al Constituyente a decidirse por la ciudad de México.

La Constitución de 1857 previó la creación del Estado del Valle de México, en el territorio del Distrito Federal, y para el caso de cambio de sede de los poderes federales.⁸ Se estableció la elección popular para las autoridades políticas, municipales y judiciales del Distrito Federal.

Después de la expedición de la Constitución de 1857, nuestro país se encontró inmerso en una serie de conflictos propiciados por lo que históricamente se denomina la guerra de reforma. En esa etapa, el centralismo pretende retornar, sin embargo, con el triunfo de Juárez en 1867, se consolidó definitivamente la República, y la ciudad de México readquiere en forma definitiva su carácter de Distrito Federal, con los límites territoriales ya asignados anteriormente, y bajo las condiciones jurídicas de gobierno expresadas por la Constitución Federal de 1857.

8 *Idem.*

En diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó los convenios sobre límites entre el Distrito Federal y los estados de México y Morelos, además de decretar que su régimen interior se dividiría territorialmente en las municipalidades de México y varias prefecturas. Porfirio Díaz expidió la Ley de la Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en 1903, con la cual se le consideró como parte integrante de la Federación y se dividió en trece municipalidades. El orden político y administrativo dependía del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y el Despacho de Gobernación.

Venustiano Carranza, en 1915, después de la derrota de Villa por las fuerzas de Obregón, comenzó a reorganizar el gobierno de la capital. Para ello, primero derogó la Ley del Municipio Libre y restableció temporalmente la Ley de Organización Política Municipal de 1903, porque consideraba que el municipio libre podía funcionar en todas las ciudades del país, pero la ciudad de México, sede de los poderes federales, debía ser la excepción. La lucha del Constituyente de 1917 fue por la sobrevivencia del gobierno municipal en la capital de la República. Esta Constitución reprodujo el texto de la Constitución de 1857, relativo al asentamiento de los poderes federales y a la creación potencial del Estado del Valle de México.⁹

La fracción VI del artículo 73 de la Constitución de 1917 facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios de acuerdo con las bases siguientes:

A) Se reconocía el régimen municipal del Distrito y de los territorios, disponiéndose que cada municipalidad debería contar con la extensión territorial y habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y para contribuir a los gastos comunes.

B) Se establecía que cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directo, sin hacer la excepción que proponía el proyecto de Carranza, relativa a la ciudad de México.

C) El gobierno del Distrito Federal y de los territorios estaría a cargo de un gobernador, que dependería directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente.

D) Los magistrados y los jueces de primera instancia serían nombrados por el propio Congreso de la Unión, disponiéndose un sistema de sustituciones de estos funcionarios en caso de faltas temporales o absolutas.

9 *Idem.*

E) Se estableció que el Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general que residiría en la ciudad de México, el cual sería nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

Paralelamente a la Constitución de 1917, se promulgó y entró en vigor la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual concentraba en el gobernador del Distrito Federal importantes facultades que hacían, en la práctica, ineficaz el régimen municipal previsto en la Constitución.

En abril de 1928, el general Obregón envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales,¹⁰ entre las que se incluía la concerniente al régimen del Distrito Federal, con un doble propósito: suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal y dejar a una Ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente. Se aprobó que el Congreso de la Unión de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción VI, base primera, tendría facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometándose a la siguiente cláusula: el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva. En diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en donde se definió que el órgano a través del cual el presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal.

En 1977 se reformó la fracción VI del artículo 73 para introducir dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular. Paulatinamente, las referidas formas de participación ciudadana fueron desapareciendo del texto constitucional. Hacia 1987, se incluye la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la iniciativa popular se minimiza respecto de las materias que son competencia de la Asamblea. Las últimas reformas, aprobadas en 1993, desaparecen ese mecanismo de democracia directa.

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, fue calificada por el Constituyente Permanente como un avance tendente al perfeccionamiento de la democracia. Como características principales destacaron: la pluralidad de los integrantes de la Asamblea que permitía una composición heterogénea de la misma, al ser designados sus integrantes tanto por el principio de representación proporcional como por el de mayoría relativa; sus funciones de órgano

10 *Idem.*

deliberativo y reglamentario; la facultad de promover leyes y reglamentos en virtud del derecho de iniciativa popular en materia legislativa. Por otra parte, sobresalieron sus funciones de gestoría social y comunitaria, de investigación y de control de la administración.

V. LA REFORMA DE 1993

En el primer cuatrimestre de 1992 el Ejecutivo Federal consideró conveniente abrir al diálogo con las diferentes fuerzas políticas del Distrito Federal con el propósito de buscar los elementos, vía consenso, que permitieran plantear una reforma política integral sobre el Distrito Federal. Con ello se pretendió establecer un nuevo marco normativo que regulara las relaciones de las autoridades y de los habitantes que integran el Distrito Federal, así como las pautas sobre las cuales se debía desarrollar el núcleo de funciones y directrices del gobierno.

Se iniciaron reuniones con todos los partidos políticos, a excepción del Partido de la Revolución Democrática, quien declinó la invitación formulada. Las negociaciones tuvieron lugar en una mesa de concertación que estuvo abierta a medios de comunicación. A través de audiencias públicas se recibieron propuestas sobre los diversos temas a tratar y se elaboraron vía informe, las posiciones vertidas. Destacaron tres de tales posiciones relativas a la forma de gobierno y fueron las siguientes:¹¹

A) Mantener la figura de Distrito Federal con un departamento administrativo que se hiciera cargo de otorgar los servicios públicos. Igualmente que se hiciera la designación del jefe del Departamento del Distrito Federal, y que ésta fuera ratificada ya sea por el Senado, por la Cámara de Diputados o bien por la Asamblea de Representantes. Incluso se propuso que los delegados territoriales fueran también ratificados por alguna de dichas vías. Así mismo, se consideró necesario modernizar el esquema administrativo para hacerlo más eficiente y desconcentrar más facultades. Para ello, se sugirió revisar los criterios que determinan la actual dimensión del Distrito Federal, modificar sus límites tomando en cuenta sus orígenes históricos, su población, la actividad económica y la existencia de equipamiento urbano. Se incluyó en la propuesta el establecimiento de delegaciones especiales en base a aspectos históricos y ecológicos.

11 "Posiciones iniciales de los partidos políticos", en *op. cit.*, *supra* nota 7.

B) Erigir una entidad federativa en el territorio actual del Distrito Federal, dividida en municipios, pero manteniéndola como sede de los poderes federales, con un Congreso local y la elección de un gobernador y presidentes municipales. Esta propuesta se enfrentó a múltiples opiniones: algunos hablaron de la desnaturalización del concepto de autonomía municipal al tener que establecerse sistemas de coordinación para la prestación de servicios; la superposición de autoridades y normatividad en materias como seguridad, transporte, dotación de agua, disposición de basura, rescate y conservación ecológicas. Por otra parte, se consideró a la recaudación fiscal y a los mecanismos de compensación necesarios para equilibrar las desigualdades territoriales de la urbe que harían también difícil la autonomía de la administración municipal. Algunos insistieron en que una correcta distribución de atribuciones y competencias evitaría los conflictos entre diversos niveles de autoridad. En este punto no se cuestionó la institución municipal como célula de la democracia sino la incompatibilidad o las adecuaciones necesarias para cumplir con las necesidades de funcionamiento, prestación de servicios, y equilibrio social en el Distrito Federal.

C) Crear un gobierno distinto o especial con instituciones locales representativas en la sede de los poderes federales con respeto a la soberanía del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal, y con una clara delimitación de las obligaciones que tendría dicho ente por ser sede de los poderes federales. Quienes sustentaron esta postura consideraron conveniente superar la discusión histórica y debate de posiciones tradicionales como gobierno del Distrito Federal o nueva entidad federativa, para crear una nueva figura de gobierno que avanzara en la democracia y conservara la competencia que correspondía a los poderes federales. Esta propuesta de gobierno *sui generis* incluyó la existencia de temas jurídico-políticos, procesos electivos, órganos Ejecutivo y Legislativo federal con Ejecutivo y Legislativo locales, ejercicio de funciones de gobierno, responsabilidad y participación ciudadanas, administración de servicios, y, equilibrio de la ciudad con el resto del país.

Adicionalmente, los trabajos de las audiencias subrayaron la necesidad de fortalecer la participación vecinal. Se consideró que, independientemente de la forma de gobierno en el Distrito Federal, sus vecinos y habitantes deberían participar más en las decisiones que les afectaran. También, y en relación con las facultades de la Asamblea de Representantes, se propuso por algunos, que el gobierno territorial emanara de la Asamblea de Representantes, con el fin de que se dotara a una ciudad tan grande como el Distrito Federal de un ente para la toma

de decisiones como las que se adoptan en las grandes ciudades del mundo.

Del desarrollo de las audiencias se perfiló la necesidad de reconocer derechos de los habitantes de la ciudad en correspondencia a los tradicionalmente sancionados en la Constitución, como aquellos que surgen de una sociedad compleja, urbana, a la que le concierne el bienestar, el funcionamiento de los servicios públicos, el acceso a los servicios sociales, etcétera.

Por último, se trataron temas relacionados con la definición del ámbito de competencias, la organización de la acción pública, y el conjunto de reformas jurídico-políticas, para ir conduciendo los cambios sin afectar el funcionamiento de la metrópoli.

Correspondió al titular del Poder Ejecutivo, quien consideró el conjunto de posiciones iniciales sobre el tema, así como las reflexiones hechas durante el proceso de la mesa de concertación, y otros elementos más, presentar la iniciativa de modificaciones, adiciones y reformas en materia del Distrito Federal.

Con el propósito de hacer acorde el texto constitucional con la sustancial reforma al artículo 122, se modificaron los artículos 31 fracción IV; 44; 73 fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79 fracción II; 89, fracción II; 104, fracción I-B; 105; y 107 fracción VIII, inciso A. De igual manera se adicionó el artículo 76 con una fracción IX y se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política.

Las reformas establecieron la facultad del Congreso de la Unión, para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinaran las atribuciones de los poderes de la Unión, las bases de organización y las facultades de los órganos locales de gobierno que serán: la Asamblea de Representantes, el jefe del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia. Además de que tal estatuto debe desarrollar los derechos y obligaciones de carácter político de los habitantes del Distrito Federal, las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal, y las relativas para la integración del Consejo de Ciudadanos.

El Constituyente pretendió dar al estatuto la posibilidad de que se regule en cuanto a los delegados territoriales, pues éstos tendrán autonomía en sus funciones y atribuciones, y serán ratificados por la Asamblea. Asimismo el Estatuto deberá asegurar la unidad y la eficacia de los servicios públicos y las bases de la coordinación para acciones conjuntas en la zona metropolitana.

Respecto a los Consejos Ciudadanos, la intención del Consituyente es que tengan atribuciones para participar en decisiones de uso de suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos correspondientes a las delegaciones, así como en la supervisión de la operación de los servicios públicos.

El presidente de la República tiene importantes facultades en el Distrito Federal, entre ellas, el nombramiento del jefe del Distrito Federal, la aprobación del nombramiento o remoción que haga el jefe del Distrito Federal del procurador General de Justicia, y, la iniciativa de leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Continúa como facultad del presidente el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tiene a su cargo. Con todo lo anterior se pretendió dar injerencia al Ejecutivo federal en los aspectos gubernamentales del Distrito Federal por ser sede de los poderes de la Unión.

Respecto a la Asamblea de Representantes se fijaron las reglas relativas a su integración, duración, requisitos de elegibilidad de sus miembros, el procedimiento de elección de sus integrantes, y los periodos de reunión. El texto constitucional señala que la Asamblea se integrará por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

La Asamblea tiene facultades en cuanto a la expedición de su Ley Orgánica, su participación en el presupuesto de egresos, la cuenta pública, en la expedición de las leyes orgánicas de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se establece como otra de sus facultades, el presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, en materias relativas al Distrito Federal: administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protec-

ción de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas; transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto, cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución.

La reforma pretendió que la Asamblea pasara a ser de un órgano de representación y gestión a uno de representación política con facultades legislativas en los ámbitos de competencia que establece el artículo 122 en la fracción IV de la Constitución, de tal forma que la facultad genérica para legislar en el Distrito Federal corresponde al Congreso de la Unión, y a la Asamblea legislar en las materias específicas que la Constitución señala.

Es de destacar que para la designación del jefe del gobierno de la ciudad de México se estableció una fórmula que intenta conciliar la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta con la intervención del presidente de la república en su designación. Dicha jefatura corresponderá al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. De entre cualquiera de los candidatos de ese partido que hubieran obtenido mayoría en los procesos electorales del Distrito Federal, el presidente de la República nombrará al jefe del gobierno de la ciudad.

La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a los miembros de la Asamblea, al presidente de la República y al jefe del Distrito Federal, a excepción de la iniciativa de Ley de Ingresos y decreto de Presupuesto de Egresos que corresponde de manera exclusiva al jefe del Distrito Federal. El presidente de la República tiene la atribución de formular observaciones a los proyectos de leyes o decretos expedidos por la Asamblea, mismas que deberá realizar en un lapso de diez días hábiles y en caso de no hacerlo en este término se entenderá aceptado y se procederá a la promulgación del proyecto.

El jefe del Distrito Federal es el titular de la administración pública del Distrito Federal. Principalmente, en la fracción VI del artículo 122 constitucional, se señala lo relativo a su nombramiento y ratificación; duración en el cargo; la forma de cubrir sus faltas temporales y absolutas; la concesión de licencias; la no reelección; reglas relativas a la remoción del cargo; y, disposiciones relativas a su responsabilidad.

Un importante cambio respecto a la función judicial en el Distrito Federal fue la modificación en la manera de designar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Los nombramientos serán realizados ya no por el presidente, sino por el jefe del Distrito Federal y sometidos a la ratificación de la Asamblea. Se estableció también una garantía judicial de inamovilidad, en el sentido de que si los magistrados después de seis años son ratificados en sus cargos, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución. Igualmente, se determinó que el Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea.

En la fracción IX del artículo 122 se estableció una de las reformas más importantes para el desarrollo del área metropolitana de la ciudad de México. Son reglas tendientes a facilitar la coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en cuanto a las materias de planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes a él, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

La misma fracción también menciona la existencia de convenios que serán suscritos por los gobiernos a que se refiere el párrafo anterior con el propósito de crear comisiones metropolitanas en las que concurren y participen.

En cuanto a estas comisiones, el texto constitucional precisa que deberán establecer:

1. Bases para la celebración de convenios, en el seno de las mismas comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o bien la realización de acciones en las materias ya indicadas.

2. Las bases para establecer coordinadamente las funciones específicas en cada una de las materias, así como lo relativo a la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación, y las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y la realización de acciones.

En efecto, el tamaño de la zona metropolitana de la ciudad de México ha provocado la preocupación del Constituyente en regular mecanismos que coadyuven en la solución de la problemática generada en una área de tal dimensión. Todas las vías que en anteriores ocasiones se han propuesto para su solución han quedado rebasadas. Por ello, la reforma en comento prevé la existencia de dichos mecanismos, llámeseles de planeación o bien de ejecución de acciones.

VI. CONCLUSIONES

La reforma al Distrito Federal fue de gran trascendencia. Sin embargo, muchos de los propósitos del gobierno y de la oposición quedaron satisfechos parcialmente.

En cuanto a la democratización del Distrito Federal, es necesario entender que la reforma es una etapa más de un proceso que no ha concluido. La participación que tiene el presidente de la República en la designación del jefe del Distrito Federal sigue siendo excesiva. Las facultades de la Asamblea también son susceptibles de ampliarse. Y tal vez, lo más criticable de la actual reforma sea el diferimiento en la iniciación de su vigencia. Los plazos hasta el año de 1995, 1997, o el 2000 son demasiado largos.

La otra gran demanda en el Distrito Federal fue la de crear la zona metropolitana. La reforma al artículo 122, fracción IX es un tibio ensayo de metropolización. Los problemas que enfrenta la ciudad requieran una concepción metropolitana más ambiciosa que centralizara las decisiones y desconcentrara su ejecución, y no como se hizo, al dejar a la integración de ciertas comisiones la resolución de problemas metropolitanos capitales. Tal vez, la reforma metropolitana no se abordó porque hubiese significado la modificación de la estructura formal y material de poder en México, al incluir una zona dotada de autonomía y de personalidad jurídica propia, que afectaría visiblemente a la idea de contar en exclusiva con tres niveles de gobierno.

Otro aspecto interesante, inédito en la historia constitucional mexicana, radica en el procedimiento de designación del jefe del Distrito Federal. Tal procedimiento posee tintes parlamentarios indudables que sólo pueden explicarse en términos políticos, al percibir las autoridades y los partidos, que en un espacio competido por más de dos fuerzas políticas, el mecanismo presidencial no funciona por su tendencia a generar lo que en ciencia política se conoce como juegos de suma cero.

La reforma en su conjunto, y eso no puede negarse, implicó una severa limitación a las atribuciones presidenciales. Tanto por lo que ve

al sistema semiparlamentario para la designación de jefe del Distrito Federal, como respecto a las facultades legislativas de la Asamblea, y en cuanto a los obstáculos para la remoción del jefe del Distrito Federal que como dice la reforma corresponde al Senado y en sus recesos a la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, en donde la solicitud de remoción debe provenir de una mayoría de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente.

Si la democracia de los siglo XIX y del siglo XX ha sido una democracia de partidos, la democracia del futuro, sin desconocer el papel de las organizaciones políticas y sociales, será una democracia de ciudades, principalmente de metrópolis y megalópolis con suficientes y adecuadas instituciones para cumplir con los perennes ideales de la democracia clásica: la justicia, la transparencia, el libre debate de las ideas, el control de los gobernantes hacia los gobernados, etcétera.¹²

El gobierno metropolitano debe entenderse tanto desde el punto de vista de la democracia como de la gestión de los servicios públicos. Desde el punto de vista de la democracia a través de la participación de los ciudadanos por medio de múltiples organizaciones y consejos, tanto para proponer medidas como para fiscalizar a las autoridades, usando los medios tradicionales de la democracia representativa como los aún más clásicos pero olvidados de la democracia directa. Desde el punto de vista de la gestión de servicios, debemos ver lo relacionado con la unidad en la conducción administrativa (centralización) y la adecuada dosis de desconcentración y de concurrencia. La experiencia demuestra que la centralización es muy importante, pues la presencia de intereses locales contrapuestos a los de la metrópoli y la preeminencia de los conflictos particulares, no permite la implementación de acciones congruentes, claras, con seguridad jurídica en favor de los habitantes y usuarios de los servicios públicos.

12 Jones, Emrys, *Metrópolis*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.