

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ*

A la memoria de Manuel Camacho Solís

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La ciudad ignorada, manipulada y temida*. III. *La sacudida y la necesaria oxigenación de 1987*. IV. *Manuel Camacho Solís y la reforma política del Distrito Federal de 1993*. V. *Continuación del proceso de liberalización: la reforma de 1997*. VI. *La mano presidencial y la constitucionalización de la Ciudad de México*. VII. *Conclusiones. En búsqueda de la democracia constitucional*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México parece cobrar vida en la mitad de 2016. Como si se tratara de un gran fantasma, cuya presencia no ha sido específicamente percibida a lo largo de nuestra historia, no obstante el lugar central que ha ocupado en el desarrollo político y económico del país, los estudios políticos y constitucionales de la Ciudad de México comenzaron en fechas relativamente recientes¹ y por muchos años se vio simplemente como el escenario de grandes acontecimientos y no como una realidad que generó o condicionó fenómenos sociales muy particulares.² Más aún, Soledad Loaeza explica que la naturaleza de la entidad como sede de los poderes federales, exenta de una naturaleza política propia, la hicieron ver como un territorio neutral donde todas las fuerzas políticas podían convivir sin que se convirtiera en

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de Derecho constitucional del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

¹ Si bien esta afirmación habría que moderarla en relación con estudios demográficos, históricos, artísticos, arquitectónicos o urbanísticos de la ciudad.

² Loaeza, Soledad, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. XLV, núm. 1 (177), julio-septiembre, 1995, pp. 99-142.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

blanco de su competencia y simultáneamente ser vista como espejo de lo que acontecía en la política nacional.³

Por largo tiempo la Ciudad de México fue un espacio privilegiado de participación política, pero predominantemente un tipo de participación política no convencional, que provenía de la sociedad organizada y no de organizaciones políticas, que ha incluido marchas, manifestaciones urbanas, plantones, bloqueos y que, en gran medida, a pesar de su peso e importancia, no es registrada, analizada, a cabalidad, ni tuvo repercusiones en el proceso de democratización de la ciudad. Se trataba de un activismo social al que el Estado mexicano pretendía minimizar pues la ciudad era mejor vista como apéndice de la política nacional. La influencia era de arriba hacia abajo.

Por el contrario, sería hasta después de las sacudidas sociales provocadas por los sismos de 1985 y la lenta democratización del Distrito Federal iniciada en 1987, en que el Distrito Federal cambió su perfil, para ser visto como una entidad política de la mayor importancia y competencia para ejercer formas de participación política convencionales como el voto y la ocupación de espacios de decisión.⁴ Como sucede con las reformas constitucionales y legales de mayor trascendencia en México,⁵ las diversas reformas que regulan a la capital del país y que fueron dando paso a su liberalización primero y a una inacabada democratización después, se presentaron como cesiones de un gobierno autoritario ante diferentes momentos de enorme presión y demanda social, es decir, como respuestas a crisis de diversa índole.

Desde la primera de esas reformas en 1987 hasta la actualidad, la consolidación democrática del país pasa por el territorio de la capital como un lugar de enorme influencia y peso al ser un espacio de interacciones sociales de muy diversa índole que genera una historia política autónoma, pero que también es ahora la que moldea y presiona a la política nacional. Una influencia recíproca entre la política nacional y la metropolitana.

II. LA CIUDAD IGNORADA, MANIPULADA Y TEMIDA

La capital del país sufrió un complejo proceso de definiciones a partir del periodo posrevolucionario que inició en la segunda mitad de la década de 1920. Mientras que fue utilizada como el escenario natural de los gobiernos y el nuevo Estado nacional, al mismo tiempo fue ignorada su identidad autónoma. Fue el más importante escenario de la propia reconstrucción nacional que harían los gobiernos victoriosos de la Revolución, pero totalmente avasallado como espacio político con formas propias de organización. Siguiendo una tradición histórica del siglo XIX, el diseño constitucional del Distrito Federal como sede de los poderes federales se ajustaba de

³ *Ibidem*, p. 100.

⁴ Loacza, Soledad, *op. cit.*, p. 105, y Delgadillo Rodríguez, Fausto, “La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado”, *Estudios políticos*, México, UNAM, Sexta Época, núm. 28, septiembre-diciembre, 2001.

⁵ Concha Cantú, Hugo Alejandro, “La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?”, en *Derechos del pueblo mexicano*, México, UNAM-Porrúa-Cámara de Senadores-INE (en prensa), 2016.

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

manera idónea a esos propósitos, como una estructura subordinada política y legalmente a los propios poderes centrales. Si la reconstrucción política del país pasaba por la asunción de un poder central fuerte y prácticamente ilimitado a pesar de las instituciones establecidas en el texto constitucional, la reconstrucción urbana siguió la misma suerte.

El Distrito Federal era considerado el espacio natural del Presidente, de sus políticas, de sus actos y de sus discursos. Sin embargo, en un principio, en la nueva fórmula constitucional del 17, el gobierno de la ciudad permanecía con una doble naturaleza, pues si bien era sede de los poderes federales, la capital contaba con gobiernos municipales. Esta autonomía no duraría ante las nuevas necesidades de control de los nuevos gobiernos. En abril de 1928, siendo aún presidente Plutarco Elías Calles, el presidente electo, general Álvaro Obregón promovería entre la mayoría de los diputados federales, los cuales le eran adeptos, una reforma constitucional que suprimía los municipios pues la mayoría de los presidentes municipales⁶ de la Ciudad de México y sus contornos se oponían a su reelección.⁷

La desaparición del débil gobierno local no sólo obedeció al castigo a los funcionarios capitalinos, sino a una desconfianza generalizada hacia la ciudad, por parte de los que llegaban a ella. La Ciudad de México, en su inmensidad económica, tanto comercial, empresarial e industrial, así como por su particular fuerza social y cultural, se imponía frente a los grupos revolucionarios que venían del interior del país. La idea de despojarla de cualquier vestigio de fuerza propia era vista como el camino para controlarla.

Con la errática reforma que Obregón no llegaría a ver, pues murió asesinado el 17 de julio de 1928 y la declaración de aprobación de las legislaturas locales se hizo en el Congreso el día 30 de agosto.⁸ A partir de ese momento la Ciudad de México quedaba total y directamente bajo el poder presidencial.⁹

⁶ INEGI, *Distrito Federal, División Territorial de 1810 a 1995*, México. Estos eran Guadalupe Hidalgo, Azcapozalco, Itztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Tacubaya, Mixcoac. Una vez que pasaron a ser delegaciones éstas eran 13: Guadalupe Hidalgo, Azcapozalco, Itztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, así como un Departamento Central de México que incluía a tres municipios más: Tacuba, Tacubaya, Mixcoac.

⁷ Loaeza ilustra que la inestabilidad del gobierno municipal en los años veinte fue producto de los conflictos entre el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Cooperativista y el Partido Laborista Mexicano, los cuales eran reflejo de las luchas entre facciones revolucionarias, Loaeza, *op. cit.*, p. 114. Igualmente, un trabajo detallado de este periodo y sus pugnas es el realizado por Emmerich, Gustavo, “Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910,1928”, en Emmerich, Gustavo (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2003*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-UAM, 2005, pp. 241-290.

⁸ La reforma entraría en vigor el 1o. de enero de 1929.

⁹ En el artículo 73, en la fracción VI, se estableció la facultad del Congreso federal para legislar “en todo lo relativo al Distrito Federal” conforme a cinco bases. La primera de éstas no dejaba duda al señalar “el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”. Madrazo, Jorge y Ríos Estavillo, Juan José, “Distrito Federal”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 1375-1382.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

El nuevo diseño constreñía a la capital a un departamento administrativo, cuya naturaleza jurídica era la de una entidad de la administración pública centralizada¹⁰ y cuya regulación derivaba de las disposiciones constitucionales que dejaban en manos del Congreso federal legislar en los temas de la ciudad, y el poder político recaía en la figura de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, coloquialmente conocido como regente, quien era designado y removido libremente por el Presidente de la República como uno más de los muchos titulares de la administración pública centralizada. Los temas políticos y los problemas nacionales tenían especial repercusión en este espacio “espejo” del país, como era la Ciudad de México. La identidad de la capital quedó ignorada y oculta, tanto como factor de negociación y apoyo al partido oficial, como en su lenta pero constante vertiente de lugar de crecimiento de oposición.

Los propios habitantes de la Ciudad de México generaron la costumbre de no inmiscuirse en la política formal, pues al ser ésta la política nacional, el activismo de la población capitalina no tenía mayores efectos en la misma. Además, para los diferentes regímenes, la eventual participación política de los capitalinos no era vista con buenos ojos. Al ser el centro más educado y crítico en el país, la ciudad manifestó en diferentes momentos ser un centro de oposición riesgoso para

¹⁰ La intención que se buscó con esta figura era claramente la de un control político absoluto del espacio de la capital por parte del Presidente ya que la figura del Departamento Administrativo se creó en la Constitución de 1917 en los artículos 90 y 92 como órganos del Poder Ejecutivo cuyas funciones no tenían que ver con actividades políticas, y en cambio eran funciones totalmente administrativas. El diputado Luis Manuel Rojas, Presidente de la segunda comisión del Congreso Constituyente de Querétaro, en la sesión vespertina del martes 16 de enero de 1917, se refería a éstos, “al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán departamentos administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico”, *Diario de los Debates*, t. II, pp. 477 y 478, citado por Fernández Ruiz, Jorge, “Departamento Administrativo”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 1073.

De esa manera el artículo 90 constitucional establecía: “Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes secretarías: de Estado; Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de correos y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requiera. La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a los secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías”. Y el artículo 92: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del distrito y al jefe del departamento administrativo”.

el partido oficial. Sucedió con la campaña vasconcelista en 1929,¹¹ con la campaña almazanista en 1940,¹² con la campaña de Henríquez Guzmán en 1952,¹³ y con el Frente Democrático Nacional y su candidato el ex priista Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.¹⁴

Sin embargo, como explica Loaeza, la ciudad no estaba muerta. Bajo la forma de “movimientos sociales”, la ciudadanía aprendió a convivir en este muy politizado escenario que no le pertenecía. De esta manera optó por manifestaciones fuera de las instituciones y organizaciones políticas formales, ocupando espacios y calles, organizando marchas y movimientos de muy distinto tipo y alcance. Entre éstos la autora enumera con acierto las movilizaciones gremiales y estudiantiles de los sesenta, entre las que están los ferrocarrileros, maestros, médicos, hasta llegar en la actualidad a una amplia gama de organizaciones que, como común denominador, descansan en formas colectivas de acción urbana.¹⁵

Estas formas colectivas se desarrollaron a través de una doble vía. En primer lugar, como grupos de apoyo al partido oficial a partir de la década de los cuarenta, integrados en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), a cambio de distintas prerrogativas que el Partido iba cediéndoles como regularización de tierras ocupadas, licencias de transporte público o taxis, permisos para ambulante, o bien gestión de servicios públicos.¹⁶ Una segunda vertiente, desarrollada ampliamente a partir de la década de los sesenta, era la de organizaciones que optaban por mantenerse en oposición al gobierno, ya fuera de bajo perfil como organizaciones vecinales, o gremiales, o bien como agrupaciones que en ciertos momentos hacían uso de fuerza tomando calles y edificios. Muchos de estos grupos

¹¹ En 1929 la capital era el principal espacio de popularidad de Vasconcelos por su actividad como secretario de Educación Pública y su popularidad entre los estudiantes. Sin embargo, el régimen callista operó para acabar con cualquier posibilidad real del candidato: “Los resultados oficiales de la elección no tuvieron ninguna credibilidad, en vista de los hechos de violencia y de que Vasconcelos había sido un candidato muy popular en el Distrito Federal, donde el cómputo oficial le atribuyó menos del 5% de los votos”, Loaeza, *op. cit.*, p. 117.

¹² “...la multitud que le dio la bienvenida a la Ciudad de México al candidato Almazán en agosto de 1939, fue descrita por la prensa de la época como ‘un río de optimismo’, y nuevamente la jornada electoral fue interrumpida por irregularidades, robo de urnas y violencia”, *Idem*.

¹³ “Aunque la Comisión Nacional Electoral le reconoció a Henríquez el porcentaje más alto que jamás se le había reconocido a ningún candidato de oposición, cerca de 15%, no le atribuyó mayoría en ninguna de las entidades federativas del país, pero nada más en el Distrito Federal la oposición en su conjunto obtuvo 51% y el FPP (Federación de Partidos del Pueblo Mexicano) en particular 28%”, Loaeza, *ibidem*, p. 118.

¹⁴ El Frente Democrático Nacional estaba compuesto por los cuatro partidos PARM, PPS, PMS y FCRN. Con números oficiales Cárdenas, como candidato opositor, ganó por primera vez en la historia electoral del país cinco entidades completas, entre las que estuvo el Distrito Federal (Baja California Norte, Estado de México, Michoacán y Morelos). Para mayor profundidad ver a Molinar, J. y Weldon J., “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista mexicana de opinión pública*, UNAM, 2014, núm. 17, julio-diciembre, 2014, pp. 177-178.

¹⁵ Loaeza, *op. cit.*, p. 109.

¹⁶ Loaeza desarrolla con amplitud esta política de integración social particularmente con asociaciones de colonos y barrios dirigida a captar e integrar a los cuantiosos números de inmigrantes en la ciudad de una forma pragmática de intercambio de bienes y apoyo político, pero que también explica el desordenado crecimiento urbano, *op. cit.*, pp. 121-122.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

acabarían ligados, con el paso del tiempo, a algunas fuerzas políticas en su mayoría con los partidos de izquierda.

En la década de los ochenta, era patente el debilitamiento del PRI como el gran gestor de negociaciones con los movimientos urbanos, y frente a una población de más de 14 millones de habitantes en la zona metropolitana. No sólo se habían debilitado las capacidades de proveedor y gestor al partido frente al gobierno por el dramático aumento poblacional, sino que la crisis económica repercutió fatalmente en el crecimiento económico de la capital. Además, la memoria de la represión de los movimientos estudiantiles de los años anteriores había producido una ruptura en los intercambios entre movimientos y gobierno. Adicionalmente las organizaciones gremiales, sustento del partido oficial en la ciudad, ya no era el espacio que ofrecía la mejor estructura ocupacional, pues había sido desplazado por otras formas en el sector de servicios.

III. LA SACUDIDA Y LA NECESARIA OXIGENACIÓN DE 1987

Aun cuando el descontento capitalino acumulado por la difícil situación del país no tuvo una expresión importante en las elecciones de julio de 1985, los sismos de septiembre sí pusieron al descubierto la incapacidad de las autoridades para enfrentar el desastre, así como la importante red de organizaciones civiles, vecinales, religiosas y gremiales que salieron a la luz de manera mejor organizada que la oficial.

Esta difícil situación para el control y administración de la ciudad, tuvo que ser canalizada hacia una primera reforma política en la ciudad en 1987, como una respuesta preventiva de lo que podía acontecer frente a las elecciones presidenciales de 1988.

Esta reforma constitucional, publicada en agosto de 1987, fue la primera transformación de fondo a la estructura de la capital, la cual liberalizó el modelo existente, es decir, abrió varios de los candados y mecanismos de control y subordinación existentes. No puede decirse que democratizó a la capital pues en realidad el modelo de subordinación a los poderes federales continuó aun con la creación de lo que serían las principales instituciones políticas en la ciudad. El elemento más importante a destacar fue la creación del primer órgano legislativo, si bien acotado, para la capital: la Asamblea de Representantes. Se trataba de un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal dotado con facultades limitadas: para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, dictarse su reglamento interior, dictar bandos y ordenanzas (reglamentación secundaria), proponer al Ejecutivo Federal la atención de problemas, citar a servidores públicos del gobierno de la ciudad, convocar a consultas públicas y aprobar los nombramientos efectuados por el Jefe de Gobierno de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Por lo que tocaba al poder ejecutivo de la ciudad, Jefe del Departamento del Distrito Federal, seguía siendo dependiente del Ejecutivo Federal, si bien ahora en el nombramiento o remoción intervenía el Senado de la República.

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

A pesar de la importancia de este primer paso en la transformación y liberalización de la ciudad, el resultado final de la reforma no fue el esperado ni tampoco se acercó a las expectativas que los partidos de oposición y las organizaciones de la ciudad se habían hecho relativas a la transformación del Distrito en una entidad federativa más, con todo lo que esto implicaba en torno a su autonomía constitucional, sus poderes y los derechos de sus habitantes.¹⁷ La reforma fue aprobada por la mayoría del PRI en el Congreso, lo que causó molestia y una crítica desde el inicio en contra de lo obtenido. Esta situación se vería confirmada tan sólo unos meses después en las elecciones federales de 1988.

Sin embargo, la vida política de la ciudad se transformó. El elemento más importante a destacar de ese momento es que la Asamblea de Representantes comenzó la institucionalización de la competencia política en la ciudad. Su composición, 40 representantes por mayoría y 26 de representación proporcional, abrió las puertas a un conjunto de procesos que la capital no había vivido. Los temas de la ciudad contaban ahora con un foro político para ser expuestos y para generar acciones públicas. La participación política era ya una realidad a la cual las fuerzas políticas de inmediato dirigieron sus fuerzas. Mucho de lo que había quedado a la sombra, como movimientos urbanos, ahora podían organizarse por sí mismos o a través de partidos existentes, para ocupar espacios de decisión y representación. La Asamblea no sólo fue el espacio de debates y discusiones entre las diferentes fuerzas, sino que también era ya el órgano que empezaba a exigir cuentas del gobierno de la ciudad. Nunca antes los titulares del Departamento del Distrito Federal, habían tenido la obligación de presentar informes y rendir cuentas a otro poder cuando así se le requería directamente o a través de sus funcionarios.

IV. MANUEL CAMACHO SOLÍS Y LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993

En 1988, tan sólo un año después de la reforma y el inicio de la vida institucional de la Asamblea de Representantes, el país vivió un difícil proceso electoral. En él no sólo se cuestionó la legitimidad del triunfo del candidato del partido oficial, Carlos Salinas de Gortari, sino que en el Distrito Federal el resultado fue apabullante, logrando obtener tan sólo el 27.5% de los votos, frente a un 49.22% de la coalición de partidos de oposición que postulaba a Cuauhtémoc Cárdenas.

La situación de la ciudad se convirtió en un problema político para el nuevo Presidente que tenía que gobernar la ciudad, a través de un funcionario designado, siendo que se trataba de un espacio ganado por la oposición. Salinas nombró a su amigo y principal operador político, Manuel Camacho Solís como Jefe del Depar-

¹⁷ Si bien la reforma política de 1977 incluyó en el texto constitucional otorgar a los habitantes del Distrito Federal las figuras de referéndum e iniciativa popular, esta reforma nunca fue reglamentada y por lo tanto aplicada, Madrazo y Ríos Estavillo, *op. cit.*, p. 1379.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

tamento del Distrito Federal con la difícil tarea de reconquistar la ciudad y simultáneamente abrir puertas de distensión y diálogo con los partidos de oposición.

En 1991, año de elecciones federales intermedias, el PRI logró recuperar todas las diputaciones de mayoría, así como la senaduría en disputa del Distrito Federal. Una vez logrado este primer objetivo, Camacho Solís inició un proceso de diálogo con las principales fuerzas políticas para llevar a cabo la reforma política de la ciudad.

En abril de 1992, durante su comparecencia anual para presentar su informe de gestión en la Asamblea de Representantes, el Jefe del Departamento del Distrito Federal anunció un proceso de democratización de la ciudad, para el cual se instalaría en octubre de ese año una “Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal”, donde participaron el gobierno de la ciudad, los partidos políticos, organizaciones y asociaciones vecinales e instituciones académicas. El resultado final de este proceso fue un “Anteproyecto de reforma y adiciones a la Constitución Política para la reforma política de la Ciudad de México” que se presentó el 22 de junio de 1993.¹⁸

De esta manera el 25 de octubre de 1993 se aprobó una importante reforma constitucional en el proceso de democratización de la ciudad que contó con el apoyo amplio de los partidos existentes en ese momento. A partir de ella, el artículo 122 se convirtió en la disposición constitucional que regularía al Distrito Federal. Su contenido anterior pasaría al actual artículo 119.

La reforma desapareció al Departamento del Distrito Federal que venía existiendo desde 1928. Ahora el gobierno de la capital quedaría a cargo de los Poderes Federales (y no del Ejecutivo Federal), quienes lo ejercerían por sí y a través de órganos de gobierno del Distrito Federal, democráticos y representativos, que serían la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La reforma de 1993 abría las puertas a numerosos cambios, si bien establecía una ruta progresiva para hacerlo. Ahí estaba la habilidad y estrategia política de Camacho Solís,¹⁹ al comprometerse a llevar a cabo cambios, pero de manera en que éstos se fueran presentando en paralelo con su propio afianzamiento en el poder como Jefe del Departamento del Distrito Federal y eventualmente como aspirante a la candidatura presidencial que sucediera a Salinas de Gortari. Ese punto sería donde la reforma fracasaría pues las expectativas y presiones para el cambio por parte de las fuerzas políticas de la ciudad no esperarían a los tiempos planteados por la misma (siguiendo la estrategia de Camacho), y una nueva reforma en 1996 se adelantaría a las disposiciones pactadas en 1993.

Cabe, sin embargo, subrayar que la estrategia de “concertación” o de negociación previa a los procesos legislativos utilizada por el equipo de Camacho Solís sería el camino, quizá el único, que traería resultados exitosos para las reformas políticas sub-

¹⁸ Delgadillo Rodríguez, *op. cit.*, p. 129; Treviño Abate, Amado, “Pasado, presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, *Quorum*, 1997, p. 33; o la colaboración de Becerra en Emmerich, Gustavo, *op. cit.*

¹⁹ Los operadores de Manuel Camacho Solís para llevar a cabo la reforma política del Distrito Federal fueron Marcelo Ebrard Casaubón, quien fuera Secretario General de Gobierno del DDF e Ignacio Marván Laborde, quien fue el Coordinador General de la Reforma.

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

secuentes. Esta estrategia se basó en la existencia de mesas de diálogo y negociación con los principales actores políticos para llegar a acuerdos, los cuales, después, simplemente se suscriben por las representaciones políticas de los mismos partidos. En un país de fuertes tradiciones autoritarias y de disciplinas jerárquicas, sean gubernamentales o partidistas, esta estrategia ha resultado ser la que más se acerca a un espacio de acuerdos democráticos. Los partidos políticos todavía no entran a una dimensión de libertades, diálogo y argumentación, que premie incluso a sus miembros de opiniones disidentes. El elemento más criticable es que estos procesos siguen siendo conducidos por y con la fuerza de los gobiernos en funciones, los cuales siguen contando con influencia desmedida para convencer, persuadir y negociar con todos los actores.

Con la reforma de 1993 el Ejecutivo Federal cedía varias de sus facultades al Jefe del Distrito Federal, el cual a partir de 1997, sería electo por sufragio universal, libre, directo y secreto. El Jefe del Distrito Federal tendría la facultad de nombrar al Procurador de Justicia de la Ciudad (el Presidente podía vetar el nombramiento), también tendría la facultad para formular la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y también la de nombrar, con aprobación de la Asamblea de Representantes, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la ciudad.

De acuerdo con el texto de la reforma, la gestión administrativa también sufría cambios importantes pues ahora se creaban Comisiones Metropolitanas las cuales tendrían facultades para decidir en temas que incluyeran diferentes niveles de gobiernos de zonas conurbadas, y se creaban, con sistema de elección directa, Consejos Ciudadanos Delegacionales como órganos de consulta obligatoria para los delegados. Los delegados también tendrían que ser ratificados por la Asamblea de Representantes.

A partir de la reforma, para darle fundamento jurídico a lo mencionado, el Congreso de la Unión quedaba facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo que sucedió el 26 de julio de 1994. Se trató del primer ordenamiento propio de la ciudad, el cual tenía una naturaleza específica y única. No se trataba más de una disposición federal regulando uno de sus órganos, ni tampoco un documento constitucional local. El Estatuto era un ordenamiento creado por el Congreso de manera específica para el Distrito Federal, donde se sentaban los acuerdos políticos que habían sido negociados durante meses por las fuerzas políticas.

La reforma impulsada por Camacho Solís contribuiría significativamente al fortalecimiento de los partidos de oposición como elementos centrales en el diálogo y discusión de la reforma política de la ciudad, aunque muchos de los temas ahí contenidos fueran superados por la realidad de manera casi inmediata.

V. CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN: LA REFORMA DE 1997

La llegada de Ernesto Zedillo a la Presidencia de la República en 1994 fue el resultado de diversos acontecimientos accidentados y dramáticos para la conducción

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

política del país. Zedillo había sido nombrado candidato del PRI a la Presidencia de la República tras el asesinato del candidato priista Luis Donald Colosio en marzo y el levantamiento indígena en Chiapas en enero, mes en que entraba en vigor el nuevo Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.²⁰

Para lograr un proceso electoral estable en medio de la crisis política, el gobierno de la República pactó con todos los partidos de oposición una importante reforma político-electoral en 1994 a través de la cual se ciudadanizaba el órgano encargado de organizar las elecciones federales, pero, sobre todo, se pactaba con las distintas fuerzas políticas llevar a cabo una reforma política profunda y definitiva como compromiso del nuevo gobierno, que se firmaría como Acuerdo Político Nacional para llevar a cabo la reforma del Estado. La reforma política del Distrito Federal formaría parte de estas mesas de discusión, que finalmente, después de muchos meses de discusión y negociación, se materializarían en un Proyecto de Reforma Constitucional en Materia Electoral y del Distrito Federal, firmado por el gobierno federal, el PRI, el PAN, el PRD y el PT.²¹

La reforma de 1996 dio un paso definitivo en la apertura o liberalización del Distrito Federal. Sin llegar a la plena democratización del mismo, lo que hubiera significado romper toda vinculación de dependencia o subordinación política con los poderes federales y dar plena autonomía a los capitalinos para que desarrollaran su marco gubernativo y jurídico (lo que no necesariamente significaría dejar de ser la sede de los poderes federales) de conformidad con los lineamientos y principios generales de la Constitución política, la reforma de 1996 avanzó en esa ruta. Fue una reforma que consolidó el espacio de la capital como un lugar político con dinámica específica y con vías para la participación política aunque ésta fuera limitada.

La reforma cambió la naturaleza del Jefe del Distrito Federal. Ahora, el “Jefe de Gobierno” de la ciudad sería electo por sus habitantes terminando con la influencia que antes existía por parte del Ejecutivo Federal, aunque ésta se había limitado en la reforma anterior. En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, la Asamblea sería el órgano encargado de nombrar sustituto.

El principio del sufragio universal, libre y secreto llegaría también para elegir a los delegados políticos de la ciudad, a partir de 2000. La facultad de nombramiento hasta entonces la tenía el Ejecutivo local, con aprobación de la Asamblea.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal gozaba ahora de plenas facultades para dirigir la seguridad pública en la ciudad, mientras que anteriormente lo hacía por delegación del Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal dejó de tener facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

²⁰ Por si esos acontecimientos no fueran lo suficientemente difíciles, el 28 de septiembre del mismo año, moría asesinado el Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, quien sería el nuevo coordinador parlamentario de la fracción del PRI en la Cámara de Diputados, un político renombrado y cercano al grupo de Salinas de Gortari. Igualmente, en diciembre del mismo año, a tan sólo dos semanas de iniciar la Presidencia de Ernesto Zedillo, se produjo una crisis financiera sólo comparable a la suscitada por la crisis petrolera en 1982.

²¹ La Reforma constitucional sería publicada el 22 de agosto de 1996.

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Asamblea, ahora denominada “Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, contaba con más facultades para legislar básicamente en todo lo relativo a la ciudad, si bien ateniéndose a las disposiciones constitucionales establecidas en el artículo 122 y en el Estatuto de Gobierno, dictado por el Congreso de la Unión. Entre éstas se encontraba el regular las elecciones locales de la ciudad para elegir al Jefe de Gobierno, a los diputados locales de la Asamblea así como a los delegados políticos.

Esta atribución fue muy significativa pues estaba al mismo nivel de las facultades que gozaban los estados de la República. Cabe mencionar que, una vez realizadas las elecciones de 1997, y tras el triunfo del candidato Cuauhtémoc Cárdenas y su partido, el PRD, el cual también ganaría 38 de las 40 curules de mayoría de la Asamblea Legislativa, el Congreso de la Unión realizó modificaciones al Estatuto de Gobierno, fijando una serie de parámetros en temas electorales. Se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal como organismo público autónomo en cuya integración participarían los partidos políticos y la Asamblea Legislativa, así como el Tribunal Electoral, de naturaleza autónoma y máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Entre las modificaciones al Estatuto se regularon las figuras de iniciativa popular, así como la facultad del Ejecutivo local a realizar un plebiscito.²²

Después de la reforma de 1997 y hasta 2012 se presentaron un total de 20 iniciativas con propuestas de modificación constitucional relacionadas con el Distrito Federal.²³ De todas estas, estimo interesante analizar una propuesta presentada en 2001 que fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por la Cámara de Diputados y finalmente frenada por la Cámara de Senadores.

Esta propuesta puede ser entendida como consecuencia de la alternancia política que se realizó en la Presidencia de la República en las elecciones de 2000, cuando la mayoría perredista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las bancadas de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados prepararon y aprobaron un proyecto de reformas constitucionales. Este proyecto, creado al calor de la alternancia política, buscaba una modificación integral del artículo 122 constitucional. Este era el resultado de que el gobierno de la ciudad se encontrara en manos del principal partido de izquierda en el país: buscar la autonomía de la Ciudad de México y su plena democratización.

²² Ambas figuras de participación directa (conocidas en la doctrina como de democracia semi-directa), se incluyeron con una serie de limitaciones. En lo que toca a la iniciativa popular, ésta no podría llevarse a cabo en materias tributaria, fiscal, o de egresos del Distrito Federal, régimen interno de la administración pública del Distrito Federal, régimen interno de la Asamblea Legislativa o su Contaduría Mayor de Hacienda, regulación interna de los tribunales, o cualquier otra determinada en otras leyes. El plebiscito que podía organizar el Jefe de Gobierno para consultar a la ciudadanía, estaba exceptuado en las materias tributarias, fiscales, de egresos, régimen interno de la administración pública, actos obligatorios, o bien cualquier otra excepción establecida en otras leyes. Véase Delgadillo Rodríguez, *op. cit.*, pp. 138 y 139.

²³ López Velázquez, Mauricio, “Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una Constitución en el DF”, *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 35-46.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

De manera resumida la reforma impulsada en ese año establecía, entre otras:²⁴ la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, que se materializará con la facultad de la Asamblea Legislativa para crear su Estatuto Constitucional, el cual sustituiría al Estatuto de Gobierno creado por el Congreso de la Unión. Esta norma requeriría una mayoría calificada y no podría imponer obligaciones a los poderes federales; el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los órganos locales con la participación de poderes federales en aquellos casos en que la Constitución expresamente facultaba al Congreso de la Unión para hacerlo, de acuerdo con el principio residual de competencias aplicable a todas las entidades federativas establecido en el artículo 124. Asimismo, se mantenía la facultad del Congreso para legislar sobre las atribuciones del Ejecutivo Federal respecto al mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, quien autorizaría el nombramiento que le propusiera el Jefe de Gobierno para el titular de la materia en la ciudad. La Asamblea podría crear cuerpos de seguridad pública en las delegaciones políticas. En casos de emergencia, desastres o contingencias graves, el Ejecutivo podría dictar a las autoridades del Distrito Federal las medidas para hacer frentes a las mismas. En cuanto al Procurador de Justicia, la propuesta establecía que éste sería nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa. Por primera vez, la Asamblea estaría autorizada en materia de endeudamiento, y el Ejecutivo local participaría en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participando en los fondos de aportaciones federales.

Este proyecto corrió con la misma suerte que el resto de las iniciativas que buscaban modificar la naturaleza del Distrito Federal.

VI. LA MANO PRESIDENCIAL Y LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Como parte de un amplio y muy ambicioso plan de reformas estructurales del Estado, el gobierno electo encabezado por Enrique Peña Nieto, convocó a los tres principales partidos políticos nacionales a firmar junto con el gobierno federal una agenda de reformas y acciones derivadas, conocida como el “Pacto por México”.²⁵ En esta amplia agenda el gobierno puso sobre la mesa sus prioridades de políticas públicas a impulsar y abrió la negociación con las propuestas de los partidos. A partir de ahí el gobierno estableció una serie de compromisos para llevar a cabo las reformas constitucionales, legislativas y todas las acciones necesarias para su implementación.²⁶ El

²⁴ Para un recuento detallado de todas las partes de esta propuesta de reforma, véase Álvarez Arredondo, Ricardo, “Reforma política del Distrito Federal”, *Libro blanco de la reforma del Estado*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002, pp. 156-162.

²⁵ El *Pacto por México* sería firmado al día siguiente de la toma de posesión del presidente Peña Nieto, el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec.

²⁶ En ese sentido es necesario ver los compromisos gubernamentales derivados del “Pacto por México”, <http://www.redpolitica.mx/contenido/los-compromisos-del-pacto-por-mexico>.

Pacto peñista volvía a utilizar la estrategia camachista de los noventa: la negociación privada con las fuerzas políticas, para allanar el camino de los acuerdos públicos, mediante la disciplina partidista.

En este ambicioso plan-maestro de lo que serían las prioridades de los principales actores políticos, nuevamente la reforma política del Distrito Federal encontró su lugar. El tema fue puesto como una prioridad del PRD, el cual, a cambio de ver satisfecha su vieja demanda respecto a la capital, estuvo dispuesto a avanzar en otros temas de difícil convergencia como la reforma educativa, energética, telecomunicaciones, o reformas fiscales. A final de cuentas los gobiernos perredistas continuaban gobernando a la capital, encontraban en esta reforma un espacio de enorme atractivo político para fortalecer su legitimidad frente a los habitantes de la misma.

Como describe con puntualidad López Velázquez, el numeral 5.4, del compromiso 91, del total de 95 que integran el Pacto por México, estableció instalar una mesa nacional que abordaría los siguientes cinco temas principales: el nombre oficial de Ciudad de México que es la capital de la República; dotar de una Constitución propia al Distrito Federal; revisar las facultades del jefe de gobierno y de la Asamblea Legislativa; impulsar la elección de gobiernos colegiados con representación plural en el nivel de gobierno delegacional o equivalente y, finalmente, definir un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.²⁷

De esta manera, la reforma política de la ciudad, que finalmente le otorga su estatus de entidad federativa, con su propia Constitución, y cambia la denominación de Distrito Federal a Ciudad de México, se elaboró y aprobó con increíble velocidad, como si la rigidez constitucional no existiera,²⁸ al igual que sucedió con las otras importantes reformas de fondo de la Constitución, llamadas por el régimen como las “reformas estructurales”.²⁹ La reforma política de la Ciudad de México fue aprobada el 29 de enero de 2016.

Es paradójico que la reforma que tiene como objetivo democratizar a la Ciudad de México se haya podido concretar por la voluntad presidencial, no sólo por ser una iniciativa del Presidente de la República, sino por la manera en que, haciendo uso de sus incomparables instrumentos de negociación política, la reforma fue aprobada sin mayores obstáculos. Esta situación dibuja la existencia de un sistema presidencialista donde los controles y límites legales acaban doblegándose.

La reforma política de 2016 es el proceso más profundo de democratización del Distrito Federal, pero no es un proceso bien elaborado. Define una serie de parámetros en el artículo 122 constitucional, y estableció en los artículos transitorios de la propia reforma, la vía para que se convocara a una elección para elegir a un número de miembros de lo que será la primera Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la cual, una vez instalada el 15 de septiembre de 2016, deberá “...aprobar

²⁷ López Velázquez, *op. cit.*, p. 43.

²⁸ Específicamente este proceso de superposición del “Pacto por México” sobre los procesos constitucionales creados para dar estabilidad a la norma constitucional los analizó en Concha Cantú, *op. cit.*, pp. 18-25.

²⁹ Véase la publicidad a este respecto que hace la Presidencia de la República en <http://reformas.gob.mx/>.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes”.³⁰

La nueva reforma en curso de la ciudad contiene claroscuros muy marcados. Si bien es cierto que la regulación de la ciudad era y es perfectible, y existen múltiples espacios que tienen claras necesidades de mejorar en su diseño y regulación, sobre todo teniendo en mente la consolidación democrática de la ciudad, los derechos de sus habitantes o los colosales problemas en su calidad de megalópolis, estos cambios no deberían hacerse a cualquier costo, con un procedimiento manipulado por el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, pues los resultados finales pueden generar frustración ante expectativas incumplidas, y acentuar más los retos, ya de por sí muy difíciles, de gobernabilidad de la capital del país.

Expondré de manera breve, primero, una descripción del contenido de la nueva reforma de la Ciudad de México, para, en segundo lugar, analizar los problemas constitucionales que acarrea y finalizar exponiendo las ventanas de oportunidad que a mi juicio se presentan.

1. Descripción básica del contenido de la reforma constitucional. El artículo 122

Dos son los aspectos fundamentales, de entrada, a la reforma política aprobada el año en curso. El primero de ellos es el cambio de denominación, que concluye una vieja disputa a partir de inconsistencias en las referencias constitucionales, sobre la identidad de la Ciudad de México con el Distrito Federal que incluso llegó a plantearse en términos doctrinarios, relativos a la terminología, pero también los alcances de cada denominación y su adecuada reglamentación.³¹ A partir de 2016, desaparece la figura del Distrito Federal, y se consolida la de Ciudad de México como entidad federativa, con una naturaleza jurídica particular por ser la sede de los poderes federales (artículo 44).

Es ahí donde encontramos el segundo elemento, al reconocer que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa (artículo 122). La autonomía se materializa al contar con una Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a todo lo dispuesto por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para claridad de aquí en adelante CPEUM).

La reforma inmediatamente pasó a regular los parámetros generales que tendrán los órganos de gobierno de la ciudad; la Legislatura de la Ciudad de México, formada por los integrantes que la Constitución de la ciudad determine, susti-

³⁰ Artículo séptimo transitorio, fracción VIII, letra F, en su segundo párrafo, del Decreto por el que se promulga en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma política de la Ciudad de México, el 29 de enero de 2016.

³¹ Hurtado, Javier y Arellanos Ríos, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. En esta obra el autor hace una propuesta de estatuto político y diseño constitucional para que la Ciudad de México se convierta en una ciudad-Estado.

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

tuye eventualmente a la Asamblea Legislativa; un Poder Ejecutivo que descansa en el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; un Poder Judicial que descansa en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura así como en los jueces y magistrados que establezca la Constitución local.

La administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal, con la peculiaridad que la hacienda pública y su administración, es decir las finanzas de la ciudad, serán unitarias, bajo la conducción del Jefe de Gobierno.

De acuerdo con el mismo artículo 122 constitucional, en su fracción VI, la división territorial de la ciudad se hará en demarcaciones territoriales, definidas por la Constitución de la ciudad, cuyos gobiernos quedarán en alcaldías, compuestos por un alcalde y concejos cuya integración quedará entre diez y quince miembros. El número, la integración, organización y facultades de estos órganos quedarán también definidos en la Constitución local.

Otro punto relevante es el reconocimiento que la nueva Constitución tendrá que hacer a los órganos constitucionales autónomos que ya existen en la actualidad.

Los poderes federales quedan muy restringidos en cuanto a las facultades que tiene que ver con la ciudad, como son la aprobación que hace la Cámara de Diputados del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

Otro de los cambios contenidos en el artículo 122 de la CPEUM, es el relativo al Tribunal de Justicia Administrativa que sustituye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía (inclusive del Poder Judicial de la ciudad), y con competencia para resolver los conflictos que se presenten entre los particulares y la administración pública capitalina, pudiendo determinar responsabilidades y sanciones tanto a autoridades como a particulares.

Finalmente, vale la pena mencionar que la CPEUM menciona que la Federación, junto con los poderes locales de la ciudad, sus demarcaciones territoriales, así como los estados y municipios de la zona conurbada deberán de constituir y trabajar en un Consejo de Desarrollo Metropolitano al cual le corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

2. Problemas relevantes de la reforma: autonomía, constitucionalidad dual y vicios en la integración de la Asamblea Constituyente

La manera de llevar a cabo la reforma constitucional partió de dos ideas: en primer lugar, establecer en el artículo 122 el panorama o diseño general de la nueva entidad y sus componentes, incluyendo en todas las disposiciones la referencia necesaria a la reglamentación que, en los diversos temas, tendrá que hacer la nueva Constitución de la Ciudad de México, pero sin abandonar una serie de principios, reglas y límites en el artículo de la CPEUM. A pesar que el primer enunciado del nuevo artículo 122 constitucional establece que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su or-

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

ganización política y administrativa, inmediatamente establece que esta autonomía estará a lo dispuesto por la propia Constitución, la que cuenta con un largo artículo constitucional sólo para regular a la Ciudad de México. En ese sentido, en múltiples posibles fórmulas que la nueva Constitución quisiera tener en sus diferentes temas y apartados, esto sólo será posible si la Constitución del país no dice nada al respecto.

Se trata de una autonomía en realidad limitada que genera un segundo problema, de “constitucionalidad dual”, pues la Ciudad de México, sus autoridades y sus habitantes tendrán que observar las disposiciones del artículo 122 al igual que aquellas que se establezcan en la nueva Constitución. Si bien algo similar podría alegarse que sucede con los otros estados del país, pues en realidad todos ellos tienen que cumplir con principios generales que la CPEUM establece, particularmente en sus artículos 116 al 121, ningún estado en lo particular, por ejemplo, Querétaro, cuenta con una disposición exclusivamente para establecer sus reglas básicas de ordenación, lo que sí sucede con la nueva Ciudad de México.

La técnica utilizada por el poder reformador fue muy deficiente, pues si se trataba de igualar la condición de la Ciudad de México como entidad federativa, ésta debería de haber quedado simplemente como tal, requerida, al igual que todas las demás entidades a cumplir con las disposiciones del orden local de regulación y en todo caso el artículo 122 únicamente debería de centrarse en temas de coordinación entre autoridades locales y los poderes federales, por seguir siendo la ciudad sede de estos últimos.

Este fenómeno de doble constitucionalidad en realidad generará efectos graves en el funcionamiento normativo y político del sistema, debilitando a la nueva Constitución.

Por lo que toca al funcionamiento normativo, la nueva Constitución en realidad no distará mucho del Estatuto de Gobierno que la precede, pues existirá una norma superior que en definitiva será la que establezca los principios y normas de organización a seguir. Supongamos que la Constitución de la ciudad establece alguna disposición de manera muy progresista en comparación con el resto de las regulaciones constitucionales del país, por ejemplo, en materia de algún derecho fundamental o de la protección de éste, como podría ser la libertad de las mujeres para decidir en total libertad todo lo relativo a su cuerpo y su sexualidad, conllevando a la posibilidad del aborto en ciertas etapas de la gestación. Si esta norma no va a tono con lo regulado por la Constitución del país, o no gusta aunque no la contradiga, siempre podrá darse una reforma al artículo 122 para establecer la obligación específica de ajustarse a una restricción en particular.

Esto nos lleva a los efectos políticos de la doble constitucionalidad. Si la composición del gobierno de la ciudad y particularmente de la Legislatura (órgano que tiene la facultad para reformar a la Constitución de la ciudad) tiene un programa o agenda muy diferente al de los grandes partidos en el Congreso o al del gobierno federal, éstos siempre podrán buscar una reforma constitucional general que invalide de inmediato lo incorporado en la Constitución de la ciudad. El ejemplo, como bien se puede advertir, es un escenario muy apegado a la realidad, con una clara ascendencia política en la ciudad por parte de los partidos de izquierda, el PRD y

recientemente el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), frente a una mayoría del PRI y PAN en la mayor parte de las legislaturas de los estados, incluido también el Congreso de la Unión. En este escenario de previsibles votaciones de acuerdo con la disciplina partidista, el principio de rigidez constitucional pareciera no tener mucha efectividad.

Finalmente, en este apartado hay que mencionar que la reforma estableció un procedimiento muy específico para integrar a la Asamblea Constituyente que será la encargada de redactar y aprobar la nueva Constitución de la Ciudad de México. Mientras que la teoría constitucional establece que un poder constituyente debe de reflejar a todas las fuerzas y actores relevantes para una comunidad, en el caso de la reforma política, el gobierno federal, junto con el gobierno en turno de la ciudad y los principales partidos, decidieron adjudicarse dicha representatividad de antemano. De acuerdo con el artículo séptimo transitorio de la reforma, la Asamblea Constituyente se integrará con 100 miembros. De éstos, 40 provienen de órganos ya constituidos: 14 de la Cámara de Senadores, 14 de la Cámara de Diputados, seis electos discrecionalmente por el actual Jefe de Gobierno de la Ciudad, y seis más por el Ejecutivo Federal.

Los 60 miembros restantes fueron electos por el principio de representación proporcional en las elecciones que el país vivió en julio de este año, que ya incluían la posibilidad de inscribir candidatos independientes. De estos integrantes, los partidos mayoritarios se quedaron con el mayor número de asientos y se los adjudicaron a los nombres que discrecionalmente eligieron, pues la reforma constitucional determinó que estos asientos se cubrirían a través de una elección de representación proporcional, en donde los partidos competirían con listas de nombres predeterminados, los cuales tendrían derecho a ser representantes en la Asamblea Constituyente, de conformidad con el porcentaje de votación obtenido por cada fuerza política. Basta decir que la racionalidad de este tipo de elección para la elección de la primera Asamblea Constituyente de la ciudad es muy discutible, pues la representación proporcional es un método que en México ha sido utilizado como complemento de sistemas mayoritarios para asegurar que los partidos minoritarios también tengan representantes. En el caso de la elección que nos ocupa, el sistema se utilizó para hacer un reparto de posiciones entre los partidos políticos, cerrando la puerta a buscar una competencia directa entre candidatos.

Cabe mencionar que tan sólo un candidato independiente, proveniente del Cuerpo de Bomberos de la Ciudad, logró obtener el mínimo de la votación para ganar un espacio.

3. *Oportunidades de la Reforma*

Dicen los especialistas en el análisis de reformas constitucionales y políticas, que no existen las reformas perfectas, sino tan sólo las reformas posibles, pues un proceso de ajuste a la Constitución o a una ley depende de tantos factores, que siempre el resultado final tiene algo de sorpresivo. De manera tan sólo enunciativa enlisto algunos de los temas donde me parece que el constituyente de la Ciudad de México,

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

que tendrá que elaborar la nueva Constitución en el último trimestre de 2016, deberá centrar su atención para que ésta verdaderamente pueda contribuir a mejorar el diseño de las instituciones políticas, su organización administrativa, los derechos de sus habitantes y sus medios de protección.

Mejores instituciones de gobierno y controles en su funcionamiento. La oportunidad es única para que el diseño de gobierno de la ciudad cuente con mecanismos ágiles y eficientes, cercanos a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la implementación de las mismas.

Mejores prácticas de transparencia, rendición de cuentas y medidas anticorrupción. Ligado al punto anterior, el nuevo esquema de gobierno de la ciudad debe de ser auténticamente democrático y contar con elementos que no sólo abran sus puertas a la participación ciudadana, sino que contengan instrumentos de transparencia y de rendición de cuentas de cada acción y cada actividad llevada a cabo con recursos públicos. La Ciudad de México debe de innovar en materia de lucha en contra de la corrupción y no limitarse simplemente a seguir el modelo recién aprobado a nivel nacional. Este tipo de prácticas las puede lograr a través de mecanismos de control eficaces en la administración central y en los cuerpos delegacionales.

Mejoramiento de las instituciones que tienen como objetivo proveer algún tipo de justicia a la ciudadanía. La justicia es un bien escaso y auténticamente cotidiano, pues se lleva a cabo a través de todo contacto que la autoridad tiene con la ciudadanía y no sólo en el momento en que surge un conflicto. La Ciudad de México debe de ponerse como objetivo el mejorar de manera permanente el trato de la autoridad con su ciudadanía, pues ahí y sólo ahí se puede vislumbrar la consolidación democrática de nuestro país.

Diseño de las alcaldías. Los nuevos órganos de las demarcaciones territoriales deben de transformarse radicalmente, de ser espacios delegacionales de una connotación muy negativa, proveniente de su propia naturaleza como oficinas reflejo del gobierno central de la ciudad, a verdaderos gobiernos democráticos cercanos a la población, sus problemas y demandas. A través de su diseño deben de combinar eficiencia en su desempeño con controles eficaces para evitar todo tipo de abusos y rendir cuentas a la ciudadanía. Las delegaciones son hasta la fecha los lugares donde tradicionalmente ocurre una amplísima gama de abusos, extorsiones y todo tipo de actos de corrupción a través de los permisos de construcción, permisos para el comercio, ambulante, transporte público, uso de vía pública, etc. Lo que se requiere es que se trate de oficinas públicas ejemplares, con múltiples mecanismos de participación ciudadana.

Ampliación en los derechos. Si bien las disposiciones en materia de derechos humanos son aplicables para todas las personas del país, también es cierto que las entidades federativas pueden mejorar los mecanismos para proteger el ejercicio de estos derechos, en apego al principio de progresividad. Existe un amplio campo de acción en relación con los derechos de grupos marginados. La Ciudad de México cuenta ya con una tradición de buscar su protección, como el caso de niños, de mujeres, de grupos discriminados por preferencias sexuales, los adultos mayores, por citar los

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

más significativos. Lo que la Constitución de la ciudad debe de lograr es, no repetir, pero sí avanzar en donde el país no lo ha hecho, cumpliendo cabalmente con los principios universales de los derechos fundamentales.³²

Ampliación de mecanismos convencionales y no convencionales de participación política. Lo que la nueva Constitución debe de buscar es no sólo ampliar el tipo de mecanismos de participación en los distintos temas y áreas del quehacer público, sino buscar las fórmulas para que verdaderamente sean una opción de la ciudadanía con el establecimiento de requisitos mínimos en su implementación que los conviertan en opciones realistas y plausibles y que vayan desde espacios como las células vecinales, hasta una auténtica participación en órganos de deliberación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas o bien en órganos colegiados de toma de decisiones.

Establecimiento de mecanismos eficaces de coordinación metropolitana. Se requiere hacer del Consejo de Desarrollo Metropolitano que establece el artículo 122, un órgano ejemplar a seguir en el resto de las zonas metropolitanas del país, que implemente políticas modernas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, protección del medio ambiente, preservación del equilibrio ecológico y control de la contaminación, transporte, tránsito y movilidad, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, así como seguridad pública.

Desarrollo económico. Es una realidad ampliamente conocida que la Ciudad de México es el principal centro poblacional, así como financiero, empresarial y en buena medida, de trabajo en el país. La nueva Constitución debe de dedicar una sección a establecer nuevas fórmulas para ligar el desarrollo económico con el abatimiento de la pobreza urbana, un fenómeno creciente que sigue marcando a México como uno de los lugares de mayor desigualdad en el mundo.

VII. CONCLUSIONES. EN BÚSQUEDA DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional de 2016 para la Ciudad de México llega tarde y llega mal. Tarde, pues la Ciudad de México continúa con su naturaleza ambigua y su polémico camino a una plena democratización, sin que la anunciada constitucionalización sea el camino para lograrla. Mientras que algunas fuerzas y partidos políticos subrayan la importancia que tiene cambiar su naturaleza y estatus constitucional para buscar una mejor estructura de gobierno y un más amplio reconocimiento de los derechos de los capitalinos, los problemas de la ciudad en el ámbito económico, ambiental, de desarrollo urbano y asentamientos humanos, pasando por la pobreza, la deficiente calidad de servicios públicos, la corrupción, la inseguridad y los retos de coordinación como megalópolis, han crecido de manera que hoy parecen inalcanzables.

³² Salazar Ugarte, Pedro, “¿Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado Federal?”, *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 59-66.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

La reforma de la ciudad llega mal, pues los intereses a corto plazo por controlar la ciudad, o bien para utilizarla como plataforma electoral por su fuerza y magnitud en el escenario político nacional, nos plantean hoy la construcción de una Constitución local con vicios en su proceso y con distorsiones en la integración del órgano que la redactará. A la ciudadanía sólo le queda esperar que el grupo de notables elegido a modo por parte del gobierno y de los partidos políticos, tenga las virtudes necesarias para aprovechar esta ocasión histórica.

Existen dos problemas adicionales relacionados con el entendimiento que se tiene de la Constitución de la Ciudad de México. Por una parte, un problema genérico en la configuración del Estado de derecho en México, ya que, de acuerdo con múltiples estudios, la población mexicana entiende y conoce poco qué es y para qué sirve una Constitución.³³ En un país donde el cumplimiento de las normas es un problema serio debido a múltiples factores como son el nivel educativo, la impunidad y la corrupción de la clase gobernante y empresarial, los últimos meses fue posible escuchar todo tipo de ideas de lo que la nueva Constitución debería de contener, propuestas que denotaban un entendimiento muy pobre de la misma. Se habla de la Constitución como si fuera una lista de buenos deseos, o bien como si fuera el lugar para plasmar los programas políticos particulares de organizaciones o partidos. Lo más grave es que muchas de estas voces eran actores en la redacción de la propuesta que el jefe de gobierno hará a la nueva asamblea constituyente. La práctica de los gobiernos presidencialistas mexicanos ha creado esta distorsión de los significados de la norma constitucional, cuando toda idea o política pública que se quiere dotar de importancia y legitimidad es motivo de consagración en el texto constitucional.

Un segundo problema tiene que ver con lo que hoy es la Ciudad de México. Se trata de un fenómeno presente en la realidad internacional, donde las viejas ciudades, con límites y problemas bien definidos, han cedido paso a las megalópolis del presente, y donde los paradigmas políticos y gubernamentales han sido rebasados. En principio, porque las fronteras entre ámbitos y órdenes de gobierno han sido diluidas con problemas comunes como la contaminación atmosférica, los depósitos de basura, la invasión masiva de espacios por grupos con altos niveles de pobreza, el transporte público ilegal, el crimen, por citar tan sólo algunos de los que leemos todos los días. Nuestra Ciudad de México se enfrenta a esta nueva realidad sin que sus habitantes estemos preparados para ella.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ ARREDONDO, Ricardo, “Reforma política del Distrito Federal”, *Libro blanco de la reforma del Estado*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002.

³³ Véanse los resultados de la primera encuesta nacional de la Constitución en Concha Cantú, Hugo Alejandro *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, así como de la segunda *Encuesta nacional de cultura constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y diseño del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, IFE, 2011.

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, “La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?”, *Derechos del pueblo mexicano*, México, UNAM-Porrúa-Cámara de Senadores-INE (en prensa), 2016.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- DELGADILLO RODRÍGUEZ, Fausto, “La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado”, *Estudios políticos*, México, UNAM, Sexta Época, núm. 28, septiembrediciembre, 2001.
- DÍAZ ALFARO, Salomón, “El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su 75 aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 197-217.
- EMMERICH, Gustavo, “Del municipio libre a la suspensión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910-1928”, en EMMERICH, Gustavo (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2003*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-UAM, 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Departamento administrativo”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- HURTADO, Javier y ARELLANO RÍOS, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- INEGI, *Distrito Federal, División territorial de 1810 a 1995*. México, INEGI, 1996.
- KANDELL, Jonathan, *La capital. La historia de la Ciudad de México*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1990.
- LOAEZA, Soledad, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. XLV, núm. 1 (177), julio-septiembre, 1995, pp. 99-142.
- LÓPEZ VELÁZQUEZ, Mauricio, “Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una Constitución en el DF”, *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 35-46.
- MACOUZET, Agustín, “La reforma política del Distrito Federal. Límites y posibilidades”, *Revista del Senado de la República*, Senado de la República, vol. 4, núm. 10, enero-marzo, 1998, pp. 125-131.
- MADRAZO, Jorge y RÍOS ESTAVILLO, Juan José, “Distrito Federal”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- MOLINAR, Juan y WELDON, Jeffrey, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, *Revista mexicana de opinión pública*, México, UNAM, núm. 17, juliodiciembre, 2014, pp. 165-191.
- PASCOE RIPPEY, Andrés, “Historia y transformaciones de las delegaciones políticas en el Distrito Federal”, *Revista del Senado de la República*, Senado de la República, vol. 4, núm. 10, enero-marzo, 1998, pp. 117-124.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ

SALAZAR UGARTE, Pedro, “¿Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado Federal?”, *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 59-66.

TREVIÑO ABATE, Amado, “Pasado, presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, *Quorum*, 1997, pp. 31-36.

VALADÉS, Diego y FIX-FIERRO, Héctor, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CEDIR, Senado de la República, Cámara de Diputados, 2016.

VARIOS AUTORES, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.

