

La Reforma Política del Distrito Federal

Al constituirse un Estado, sea de naturaleza unitaria o federal, una de las decisiones que inexcusablemente debe ser adoptada es la relativa a la porción territorial que servirá de asiento a sus poderes. Como derivación inmediata de esa decisión, es también indispensable determinar las atribuciones que dichos poderes tendrán sobre ese espacio físico y, en su caso, las funciones que deberán corresponder a otras autoridades que no formen parte del gobierno central o federal, según el caso.

De lo anterior se infiere que los problemas inherentes a la concurrencia de distintos niveles de autoridad en un mismo espacio no son privativos de los Estados que asumen el sistema federal, de tal suerte que, como lo demuestran numerosos estudios de gobierno comparado, puede afirmarse que todas las capitales, o sean las ciudades que han sido declaradas sede permanente de los respectivos gobiernos, están sujetas a un régimen de excepción, en el sentido de que se formulan y se aplican principios y normas especiales que no tienen vigencia respecto del resto del territorio.

En el mundo existe una amplia variedad de modalidades en la conformación del régimen de excepción establecido para el gobierno de las ciudades capitales. Sin embargo, un denominador común es que el gobierno central o los poderes federales, según se trate de Estados unitarios o federaciones de Estados, tienen en todos los casos atribuciones de ejercicio directo sobre la población y el territorio de tales ciudades.

En Francia (Estado unitario) el Prefecto de Policía es nombrado por decreto del Presidente de la República y es el encargado de la prestación de todos los servicios departamentales de la administración civil y el responsable de garantizar el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el gobierno central. Los otros niveles de gobierno, regionales, departamentales y municipales, son en principio autónomos, pero el Alcalde de París, por ejemplo, comparte con el Prefecto de Policía las atribuciones en materias de orden público de carácter metropolitano.

En la Gran Bretaña funcionó durante más de dos décadas el Gran Consejo de la Ciudad de Londres como autoridad única en la metrópoli, pero en 1986 el gobierno conservador lo abolió y asumió las funciones decisorias y ejecutivas que aquél desempeñaba, reimplantando un sistema de centralización progresiva, con una clara tendencia a la privatización de los servicios públicos.

En los Estados federales de régimen presidencialista, la intervención de los poderes de la Federación es más acentuada. En la mayoría de los casos corresponde al Congreso expedir las leyes que rigen en la ciudad federal. En Argentina y Brasil se han constituido recientemente órganos legislativos locales para sus respectivas capitales, pero se mantienen reservas explícitas acerca de las materias en las que les está permitido legislar o se establece la facultad de los Congresos Nacionales para invalidar los ordenamientos que aquéllos expidan, aun en el supuesto de que correspondieran a su esfera de competencia,

si a juicio del órgano legislativo federal se violan las garantías y salvaguardas constitucionalmente establecidas.

Un caso similar es el del Estado federal por antonomasia (los Estados Unidos de América), cuyo Congreso se reserva el poder de vetar cualquier acción del Consejo de la Ciudad que vaya en contra del interés nacional. También el Congreso de los Estados Unidos revisa y promulga el presupuesto y tiene la atribución de dictar leyes para el Distrito de Columbia. El Fiscal de Distrito no es electo, sino nombrado por el Presidente.

Queda claro que, en los Estados unitarios, una ciudad capital no puede tener el mismo régimen constitucional y legal que las demás ciudades, y que en los Estados federales los distritos donde se asientan los poderes de la Federación requieren necesariamente de principios y normas de excepción para organizar su gobierno interior.

En México, esa diferente naturaleza del Distrito Federal se percibió desde los tiempos en que se optó por la República Federal y comenzó la discusión acerca del lugar donde debían residir los Poderes de la Unión.

En el "Proyecto de Constitución Federativa para los Estados Unidos Mexicanos" se establecía como facultad del Congreso "elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados, cuya área no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación". El precepto correlativo que se inscribió en la Constitución de 1824, decía solamente: "Elegir un lugar que sirva de asiento a los supremos poderes de la Federación".

En las discusiones que antecedieron a su aprobación, quedó de manifiesto que las limitaciones previstas en el proyecto se basaban en la imposibilidad de que un mismo territorio sirviera de asiento a los poderes de un Estado y también a los de la Federación; y que la

aplicación de dicha restricción impedía que la Ciudad de México fuese escogida como sede de los poderes federales, puesto que ya era la capital del Estado de México.

Al cambiarse la redacción y emplearse la expresión "elegir un lugar", sin calificar éste ni condicionar sus características en forma alguna, quedó allanado el camino para que el propio Congreso decidiera que la Ciudad de México sería el asiento de los supremos poderes de la Federación. Sin embargo, subsistió el criterio de que no podía ser al mismo tiempo sede de los poderes del Estado de México, por lo que se concedió a éstos el plazo necesario para que cambiaran su residencia, lo cual no ocurrió sino hasta el año de 1827.

Otra precisión que deriva de los debates es que la determinación del lugar de residencia de los poderes federales no implica por sí misma la creación del Distrito Federal. Esta última debió decidirse expresamente, pues implicaba abstraer al Estado de México una porción de su territorio, como se hizo en el Decreto del 18 de noviembre de 1824, quedando el distrito "comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas", bajo la jurisdicción exclusiva del "gobierno general".

Estas decisiones fueron adoptadas no sin oposición, la que se manifestó en el seno del Congreso Constituyente en dos vertientes de opinión: la que consideraba que se cometía un despojo contra una de las partes integrantes de la Federación al abstraerle una porción de su territorio que era, para mayor gravedad del caso, la ciudad más importante del país en lo económico y material y también por el número de sus pobladores; y la otra vertiente que, preocupada precisamente por los intereses de esos pobladores, consideraba que se abolían o por lo menos se limitaban sus derechos políticos, pues perderían los que habrían tenido como habitantes de un Estado.

De esta sucinta relación de las circunstancias en que surgió el Distrito Federal, se desprenden las siguientes precisiones históricas:

-
1. La decisión de erigir el Distrito Federal se adoptó frente a otras posibles opciones que fueron desechadas por el Congreso Constituyente. La principal alternativa era declarar a la Ciudad de México asiento de los "supremos poderes de la Federación", sin que por ello se pusiera bajo su jurisdicción y gobierno exclusivo un espacio territorial determinado y acotado. La consecuencia hubiera sido que dichos "supremos poderes" quedaran bajo el amparo del gobierno de un Estado, lo que fue considerado del todo inconveniente, pues se habría otorgado a éste un poder político superior al de las demás partes integrantes de la Federación y al conferido a la Federación misma.
 2. Por entonces, era condición inherente e inseparable de la naturaleza del Distrito Federal, quedar bajo el gobierno y jurisdicción de los Poderes Federales. La tesis de que éstos se abstuvieran de ejercer dominio directo y funciones de autoridad sobre el Distrito y sus habitantes habría sido una aberración, puesto que el Congreso Constituyente lo creó precisamente con ese objeto. De haberse pensado en la conveniencia del llamado "gobierno propio", hubiese bastado con decidir la permanencia y el ejercicio normal de los poderes del Estado de México.
 3. La existencia de una instancia de gobierno y/o administrativa, encargada de los servicios materiales que requiere una ciudad, no representaba en aquel tiempo ni un conflicto institucional de competencias ni un problema funcional, puesto que el Ayuntamiento de la Ciudad de México existía desde la época colonial y había subsistido conforme a sus propias normas frente a las vicisitudes del efímero Imperio y en la difícil transición hacia la República independiente.

-
4. El menoscabo de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal fue subsanado parcialmente mediante disposiciones legislativas posteriores, pero en la realidad histórica no fue en las siguientes décadas una fuente de inconformidades ni conflictos, toda vez que la naciente República se vio envuelta en el torbellino de revueltas, asonadas, guerras civiles e invasiones extranjeras, que impidieron a la población capitalina fijar su atención en las particularidades de su patrimonio jurídico, cuando otros bienes y valores de mayor significación para la convivencia estaban constantemente amenazados.

Repasemos con la brevedad que exigen las limitaciones de tiempo, la subsecuente evolución del régimen de excepción del Distrito Federal y las discusiones que de manera recurrente se producían.

Al triunfo del centralismo en 1836 y hasta diez años después, el Distrito Federal desapareció al igual que los Estados, que se convirtieron en Departamentos. Pero la Ciudad de México conservó el carácter de capital de la República y sede de los poderes nacionales.

En 1846 se restablece el Distrito Federal y al año siguiente se le otorga, mientras siguiera siendo sede de los Poderes Federales restaurados, el derecho de voto para la elección de Presidente de la República y se le asigna representación en el Senado.

Santa Anna promueve en 1854 la ampliación del territorio del Distrito Federal, que había conservado hasta entonces sus dimensiones originales.

La Constitución de 1857 creó la opción de un eventual traslado de los Poderes de la Unión a otro lugar de la República, en cuyo caso el territorio ocupado por el Distrito Federal se erigiría en Estado del Valle de México. En el debate a que dio lugar este precepto, se

consideró la factibilidad de establecer la sede de los poderes federales en Aguascalientes o en Querétaro, propuestas que fueron desechadas con el argumento de que la riqueza económica, material y cultural concentrada en la Ciudad de México debe ser considerada como patrimonio nacional, pues ha sido producto de la aportación y el esfuerzo de los habitantes de todo el país. La erección de un Estado implicaría reconocerle ese patrimonio como propio y exclusivo, lo que redundaría en detrimento del resto de la Nación.

En 1861, Benito Juárez expidió un decreto por el cual se divide el territorio del Distrito Federal en la municipalidad de México, cuya autoridad local sería ejercida por un gobernador designado por el Presidente de la República, y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya, a cargo de prefectos cuyo nombramiento y remoción serían competencia del gobernador. Subsisten, sin embargo, los Ayuntamientos, a los que correspondía proponer al gobernador el establecimiento de villas, poblaciones y barrios en cada demarcación. Este decreto es un importante antecedente sobre la organización administrativa de la Entidad. Fue el propio Presidente Juárez quien promovió en 1869 la erección de los Estados de Morelos e Hidalgo, substrayendo las respectivas porciones territoriales al Estado de México. Es sabido que esta decisión obedeció a dos propósitos: reducir la importancia política y material del Estado de México, y diversificar los espacios de salida de las autoridades asentadas en el Distrito Federal hacia el interior de la República.

En 1898 fueron definidos detalladamente los límites del Distrito Federal, mismos que subsisten hasta la época actual. El respectivo decreto del Congreso de la Unión aparece todavía citado como referencia legal, en ordenamientos recientes. Asimismo, se erigieron 22 municipalidades que fueron reducidas a 13 en el año de 1903.

En el Constituyente de 1917 se abordó nuevamente la disyuntiva entre la jurisdicción plena y exclusiva de los Poderes de la Unión sobre el

territorio del Distrito Federal o su coexistencia con un poder local dotado de autonomía. El motivo del debate fue que el proyecto de Constitución prevenía en el artículo 73, fracción VI, relativa a las bases para el gobierno de la Entidad, la siguiente: "2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley".

En favor del proyecto se argumentó que la dualidad de autoridades era fuente de conflictos, como los que se habían suscitado entre el Ayuntamiento de la Ciudad de México y las Secretarías de Gobernación, de Educación, de Hacienda y de Salubridad, del Gobierno Federal, así como que un poder municipal autónomo carecía de viabilidad financiera, ya que tenía que subsistir de los subsidios que le otorgaba la Federación. Finalmente, se invocaron razones de seguridad pública, por el número de elementos armados que se requerían en la Ciudad, los cuales no deberían depender del Ayuntamiento por las presiones que la sola existencia de esa fuerza armada representaba para el Presidente de la República.

Todos los argumentos fueron rebatidos por los diputados constituyentes que se habían significado como los más radicales defensores del Municipio Libre. El proyecto fue desechado, no sin haberse tomado algunas decisiones en cuanto al contenido de otras normas constitucionales, como la de hacer depender la fuerza pública del Gobernador del Distrito Federal, cuya designación sería facultad del Presidente de la República.

Una década después fueron suprimidos los Ayuntamientos en todo el Distrito Federal y no sólo en la Ciudad de México, como había pretendido el proyecto de Venustiano Carranza. La reforma constitucional correspondiente revivió algunos de los argumentos ya conocidos, en particular la necesidad de evitar conflictos entre el orden federal y el municipal, reforzándose con nuevos razonamientos acerca

de que esta medida iba a propiciar una mayor eficiencia administrativa para atender a las necesidades sociales de los habitantes de la Entidad.

La estructura de gobierno del Distrito Federal se centralizó en un Departamento de la Administración Pública Federal, que se llamó sucesivamente Departamento Central y Departamento del Distrito Federal. También se cambió la denominación del Gobernador, que pasó a ser Jefe del Departamento. No fue sino hasta 1970 cuando la organización interna de la estructura administrativa creada después de la supresión del régimen municipal, fue reformada sustancialmente, al crearse las dieciséis Delegaciones Políticas que subsisten hasta la actualidad, otorgándoles el carácter de órganos desconcentrados.

No obstante esta importante transformación orgánica y funcional, subsistió un problema de naturaleza estrictamente política que se había acentuado con la supresión de los ayuntamientos: las restricciones a los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir directamente a sus gobernantes locales.

Diversas medidas fueron ensayadas para sustituir aquellos derechos con procedimientos y estructuras de participación ciudadana. En 1977 se introdujeron la iniciativa popular y el referéndum en materia reglamentaria, pero esta reforma constitucional jamás operó en la práctica, pues la ley secundaria que debió expedirse para regular los procedimientos respectivos, nunca fue elaborada ni siquiera como proyecto legislativo.

Otra fórmula sucedánea fue la transformación del Consejo Consultivo de la Ciudad, que había funcionado con un carácter corporativo, en una instancia de representación vecinal, en cuyos escalones de base se superponían los comités de manzana, las asociaciones de residentes por colonia, barrio o unidad habitacional, y las juntas de vecinos por Delegación. Estos órganos participativos fueron el germen de los Consejos de Ciudadanos que se establecieron por la reforma



constitucional de 1993, electos por primera vez en 1995 y que actualmente están en funciones.

Previamente, y con ese mismo espíritu de reconocer a los ciudadanos del Distrito Federal algunos de los derechos de que habían carecido, en 1987 y 1988 se instituyó la Asamblea de Representantes.

Sobre este órgano cabe decir que, por su forma de elección, las características de su integración y representatividad política, y aun por los procedimientos asumidos para su funcionamiento interno, tuvo desde sus orígenes los perfiles típicos de un órgano legislativo. Sin embargo, en cuanto a la competencia que se le atribuyó, restringida a la expedición de "bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno", se siguió el modelo de los cabildos municipales.

No obstante, la Asamblea de Representantes se convirtió en un espacio de discusión política y de divergencias y convergencias partidarias,

que contribuyó en alto grado a generar nuevas expectativas democráticas en el Distrito Federal. Fue así como en 1993 se le otorgaron facultades legislativas y de control en materia de ingresos, presupuesto y cuenta pública.

El Distrito Federal se rige todavía por un régimen de excepción, pero el contenido de ese régimen ha cambiado sustancialmente. A continuación se enumeran sus principales rasgos, conforme a las normas cuya aplicación se mantienen hasta la fecha, sin considerar las que ya están aprobadas pero cuya vigencia material no se ha iniciado.

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema en el Distrito Federal y tiene, respecto de éste, el doble carácter de Constitución General y Constitución particular o local.
2. El Distrito Federal es una de las partes integrantes de la Federación.
3. Es el asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República.
4. Podrá erigirse en Estado del Valle de México cuando los Poderes Federales se trasladen permanentemente a otro lugar.
5. Es una Entidad gobernada por los Poderes de la Unión, los cuales ejercen, como en toda la República, sus funciones de carácter federal; pero además de éstas, otras que tienen efectos exclusivamente en el Distrito Federal.
6. Tiene también órganos de gobierno locales, cuya competencia legislativa, ejecutiva y judicial está delimitada por la Constitución.

-
7. Un Estatuto de Gobierno, que expide el Congreso de la Unión, complementa las normas para la integración de los órganos locales de gobierno y para el ejercicio legal de sus atribuciones.
 8. El órgano legislativo local solamente puede ejercer las facultades que tiene expresamente conferidas, con sujeción a lo que establecen la Constitución y el Estatuto de Gobierno.
 9. El titular del órgano local ejecutivo es designado por el Presidente de la República. A partir de 1997, lo será por elección popular directa.
 10. El titular del órgano local ejecutivo, lo es también de la administración pública del Distrito Federal, la cual está formada por dependencias centrales, órganos desconcentrados y entidades paraestatales.
 11. El Procurador de Justicia y titular del Ministerio Público local es designado y removido por el Presidente de la República.
 12. El mando supremo de la fuerza pública corresponde al Ejecutivo Federal, quien nombra y remueve al servidor público que ejerce el mando directo.

Las arriba enumeradas, son las principales normas de excepción que regulan la organización política del Distrito Federal. Son excepcionales, en cuanto las demás partes integrantes de la Federación están regidas por otros principios normativos que, por ser aplicables a todos los Estados, son las bases generales de nuestro sistema federal.

El eje del sistema son las potestades que los Estados ejercen de manera autónoma y que en su conjunto reciben la denominación de "soberanía". Examinemos separadamente cada uno de esos atributos:

1. **POTESTAD CONSTITUCIONAL.** Es la que permite a cada Estado expedir su propia Constitución como ley suprema de la Entidad, sin otra limitación que la de no contravenir los preceptos contenidos en la Constitución General de la República. Asimismo, reformarla y adicionarla mediante los procedimientos que la propia Constitución local determine y a través del órgano u órganos que la misma establezca.
2. **POTESTAD LEGISLATIVA.** Consiste en la capacidad exclusiva de cada Estado para expedir todas las leyes que por sí y para sí decida, a fin de regular las funciones públicas locales y regir la convivencia dentro de su respectivo territorio, con excepción de las materias que la Constitución General ha determinado que son competencia federal.
3. **POTESTAD ELECTIVA.** Es el derecho que tiene cada uno de los Estados para elegir o designar libremente a los titulares de sus tres poderes, sin que puedan intervenir los demás Estados ni la Federación en los actos decisorios ni en los procedimientos respectivos.
4. **POTESTAD GUBERNATIVA.** Radica en la independencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial locales, para ejercer sus funciones por sí mismos, en sus respectivos ámbitos de competencia, sin participación ni injerencia de los poderes de otros Estados ni los de la Federación.
5. **POTESTAD PARTICIPATIVA.** Es el derecho, reconocido a cada uno de los Estados, de concurrir a través de su

Legislatura local, al proceso de formación de las leyes federales, mediante la facultad de iniciativa, así como el de participar en el ejercicio de otras funciones decisorias del Congreso de la Unión, como la de erigir nuevos Estados dentro de los límites de los que ya existen.

6. **POTESTAD CONSTITUYENTE.** Es el atributo de formar parte del Poder Revisor de la Constitución General o Constituyente Permanente, toda vez que cada Legislatura local interviene con su voto en el procedimiento para reformar o adicionar la Ley Fundamental de la República.
7. **REGIMEN MUNICIPAL.** Además de los atributos mencionados, otra característica inherente a la naturaleza de los Estados de la Federación, es que tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Un breve análisis comparativo de los principios en que se finca la autonomía política de los Estados, frente al régimen de excepción que prevalece en el Distrito Federal y también respecto de las nuevas características orgánicas y funcionales que derivan de las reformas recientemente aprobadas, hacen evidentes diferencias insalvables, algunas de las cuales procuraré resumir:

1. El Distrito Federal no tiene Constitución local ni potestad para expedirla. En el supuesto, contrario a la ortodoxia jurídica, de que se pretendiese equiparar al Estatuto de Gobierno con una Constitución, habría que considerar que la facultad de expedir, reformar y adicionar el Estatuto de Gobierno corresponde al Congreso de la Unión, el que no representa a la voluntad política autónoma de esta Entidad en particular, sino a la de toda la Federación. Ninguna Constitución local es expedida bajo ese supuesto.

-
2. Las leyes de aplicación exclusiva en el Distrito Federal no son ni serán expedidas solamente por el órgano legislativo local, pues el Congreso de la Unión conserva la atribución de expedir aquellas que correspondan a materias que no hayan sido atribuidas a la Asamblea de manera expresa. Esta concurrencia es excepcional, ya que en ningún otro caso el Congreso de la Unión puede expedir leyes que sean aplicables a una sola Entidad en particular, pues los ordenamientos federales rigen para toda la República.
 3. La elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la que, de tiempo atrás, se estableció para la integración de la Asamblea, así como el procedimiento para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son equiparables en el fondo y en la forma con el ejercicio de la potestad electiva que es atributo de los Estados. En lo que a este punto se refiere, a partir de 1997 no habrá diferencia alguna.
 4. El nuevo régimen orgánico y funcional del Distrito Federal sienta las bases de lo que pudiera denominarse un gobierno propio. Subsiste, sin embargo, un sistema de distribución de competencias de carácter local, que difiere de la que en los Estados configura una potestad gubernativa autónoma. Ya se dijo que habrá algunas leyes locales que expida el Congreso de la Unión y otras la Asamblea. En el primer caso, será el Ejecutivo Federal quien las promulgue y provea en la esfera administrativa a su exacta observancia, inclusive mediante la expedición de reglamentos. En el segundo caso, el Jefe de Gobierno tendrá dichas facultades ejecutiva y reglamentaria.
 - 5 y 6. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tendrá la facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión en

materias de competencia federal, como la tienen las Legislaturas de los Estados. Tampoco podrá intervenir con su voto en el proceso de reformas a la Constitución General de la República.

7. Las reformas constitucionales al régimen administrativo y de gobierno del Distrito Federal contienen la previsión de que los titulares de los órganos ahora denominados Delegaciones, a partir del año 2000, serán electos por votación directa de los ciudadanos de las respectivas demarcaciones. Sin embargo, subsistirán las diferencias con el régimen municipal, toda vez que éste se configura con otros componentes políticos y jurídicos que no se consideraron en tales reformas. Dichos componentes no son secundarios sino esenciales, por lo que, tanto la actual como la nueva estructura gubernativa de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se mantienen distantes del Municipio Libre, que es una característica inseparable de la organización política y administrativa de los Estados.

En conclusión, de los siete elementos distintivos de los Estados que han sido objeto de este somero análisis, solamente uno, el correspondiente a la potestad electiva, habría sido incorporado integralmente al régimen jurídico político del Distrito Federal. Las anteriores consideraciones ponen de manifiesto la falta de fundamento de las opiniones expresadas durante las diversas fases de este proceso de reformas, en el sentido de que nos encaminábamos deliberadamente a la conversión del Distrito Federal en un nuevo Estado de la Federación.

Esa tendencia no dejó de manifestarse como tesis particular de algunos partidos de oposición; pero nunca tuvo eco en las filas del partido mayoritario ni en los criterios sustentados por el Gobierno de la República y el Departamento del Distrito Federal.

Como objetivos básicos de la Reforma Política del Distrito Federal, desde el inicio mismo de las deliberaciones, fueron asumidos los siguientes:

1. Preservar la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República.
2. Homologar los derechos políticos de los ciudadanos de esta Entidad, con los que ejercen quienes residen en los Estados de la Federación.
3. Establecer un sistema de equilibrios entre la competencia atribuida a los Poderes de la Unión y la que, por atender a la satisfacción de las necesidades de los habitantes del Distrito Federal, debe corresponder a órganos representativos directamente vinculados con ese entorno de intereses locales.
4. Hacer compatible la apertura de esas vías de representación política y ejercicio democrático de las funciones públicas, con el fortalecimiento de la gobernabilidad y el mejoramiento de la eficiencia administrativa y de servicios en la Ciudad, en sus diversos niveles y estructuras.

El primero de los objetivos quedó plasmado en el primer párrafo del nuevo texto del artículo 122 constitucional, en términos declarativos, y de manera implícita en el conjunto de los preceptos que confieren a los Poderes de la Unión las atribuciones necesarias para garantizar el ejercicio de sus funciones de carácter federal, así como en las facultades específicas que le otorgan intervención directa en el gobierno del Distrito Federal.

Corresponde al segundo objetivo la elección directa del Jefe de Gobierno, de aplicación inmediata en 1997, y la de los titulares de los

órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales, a partir del año 2000.

Toda vez que los ciudadanos del Distrito Federal podrán elegir al titular del órgano ejecutivo local, a los miembros de una Asamblea Legislativa de competencia también local, y a los servidores públicos que tendrán a su cargo la administración de los servicios que normalmente corresponden a las instancias municipales, es válido afirmar que aquéllos ejercerán los mismos derechos políticos que conforman el patrimonio jurídico de los ciudadanos que residen en los 31 Estados de la República. Las disparidades que, en 1824, fueron consecuencia de la erección del Distrito Federal en las circunstancias históricas que hemos descrito en la primera parte de esta disertación, se habrán desvanecido y la homologación de derechos que, por entonces, parecía imposible, será una realidad jurídica y política.

La elección directa del Jefe de Gobierno es el eje de toda la reforma, pues su carácter representativo y democrático tendrá otras importantes implicaciones, como la separación orgánica y funcional de las estructuras federales y locales, en dos ámbitos que durante siete décadas fueron uno solo e indisoluble, dentro de un sistema institucional unitario que hacía recaer en el Ejecutivo de la Federación responsabilidades ajenas a su naturaleza originaria de poder nacional y apartadas de la perspectiva de conjunto que debe prevalecer en sus grandes decisiones y sus acciones primordiales.

De ahí que el tercer objetivo de la reforma aparezca imbricado, como una consecuencia necesaria, sobre el procedimiento de elección directa y el carácter representativo de los órganos ejecutivo y legislativo locales. La redistribución de competencias entre tales órganos y los Poderes de la Unión estuvo dirigida a la conformación de un equilibrio autonómico y al mismo tiempo de convergencias, coordinación y complementación de acciones.

Cabe hacer algunas consideraciones particulares acerca de la modificación de las normas que determinan la competencia legislativa del órgano local y la del Congreso de la Unión. Respecto de aquél, se procuró ampliar el catálogo de materias sobre las que estará facultado a legislar, en términos que ninguna de las que tienen vinculación directa y preponderante con los intereses de los habitantes de esta Entidad, dejase de ser incluida.

Por consiguiente, la competencia residual atribuida al Congreso de la Unión se redujo en cuanto a las materias que tradicionalmente han formado el acervo legislativo del Distrito Federal. Sin embargo, la técnica empleada implica la previsión de que las Cámaras que representan a la Federación puedan, en lo futuro, expedir ordenamientos que actualmente no están previstos, pero que eventualmente fuesen necesarios porque emerjan circunstancias sociopolíticas que ameriten una normatividad formulada bajo la responsabilidad del órgano legislativo que representa a la voluntad de la Nación.

Este es el principio que subyace en todo el sistema de distribución de competencias. Examinemos el punto, extensamente debatido, de la competencia retenida para el Congreso de la Unión, respecto de la expedición y ulteriores reformas del Estatuto de Gobierno. Este es un ordenamiento donde se establecen normas básicas aplicables a los Poderes Federales, en cuanto rigen complementariamente las funciones que desempeñarán en el ámbito local del Distrito Federal. Conforme a la ortodoxia jurídica constitucional, ningún órgano que no represente la voluntad del conjunto de los habitantes de la Federación, puede dictar normas de carácter obligatorio para los Poderes de la Unión. Tal sería el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyos vínculos de representación política se constriñen a los habitantes de la propia Entidad. En cambio, el Congreso de la Unión tiene una representatividad nacional y puede dictar normas aplicables a sí mismo y a los otros dos Poderes

Federales, sin perjuicio de que también expida las que deben ser observadas por los órganos locales constituidos en la capital de la República. Este fue el criterio, estrictamente jurídico, que prevaleció en la determinación del órgano legislativo competente para expedir o reformar, en su caso, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Otra consecuencia del principio invocado es que la facultad de iniciativa, la de promulgar o la de hacer observaciones con efectos de veto suspensivo, corresponderá al Ejecutivo Federal respecto de todas las leyes y decretos, inclusive los concernientes al Estatuto de Gobierno, que sean expedidos por el Congreso de la Unión. La misma línea de vinculación quedó establecida entre la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno.

Este sistema competencial está previsto para no permitir, en lo futuro, cruzamientos de las dos pistas paralelas sobre las que desarrollarán sus respectivas funciones los órganos federales y los locales. Corolario de lo anterior es la facultad de ejercicio obligatorio atribuida, en un caso, al Ejecutivo Federal y, en el otro, al Jefe de Gobierno local, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expidan, respectivamente, el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa. Solamente cuando los ordenamientos expedidos por las Cámaras federales dispusiesen expresamente actos de ejecución a cargo de los órganos de gobierno o administración pública locales, éstos estarán obligados a cumplir tales determinaciones. Sin embargo, la situación inversa sería improcedente, pues ninguna ley o decreto de la Asamblea Legislativa podrá imponer obligaciones a cargo del Ejecutivo de la Unión, en su carácter de poder federal ni como instancia gubernativa local.

La facultad reglamentaria se distribuye con criterios similares. Los reglamentos relativos a las leyes locales aprobadas por el Congreso

de la Unión, deberán ser expedidos por el Presidente de la República, mientras que los correspondientes a ordenamientos emanados de la Asamblea Legislativa, serán emitidos por el Jefe de Gobierno local.

Por la presencia en un solo territorio de tres órdenes de gobierno dotados de poder de decisión (el estrictamente federal, el local ejercido por los poderes federales y el también local pero a cargo de órganos locales) cobra singular importancia el cuarto objetivo que orientó este proceso de reformas: asegurar las bases de la gobernabilidad de una enorme concentración demográfica cuyo espacio urbano requiere, por su continuidad física, servicios públicos integrales, y donde es imperativo que el régimen de autonomía instituido en favor de los órganos locales de gobierno, no trastorne la funcionalidad ya establecida, sino que contribuya a mejorarla.

Inevitablemente emergió, como un punto básico de discusión, la vieja y siempre renovada aspiración del autogobierno de las comunidades que habitan en las demarcaciones territoriales que han tenido el carácter de Delegaciones.

Si bien es cierto que el régimen municipal no es extraño a la conformación histórica del Distrito Federal, no puede ignorarse que la realidad urbana y demográfica de hace setenta años era radicalmente distinta y que aun en condiciones de menor complejidad que las actuales, ese régimen funcionó con graves deficiencias y fue factor determinante de frecuentes conflictos entre los diversos niveles de autoridad. Ya hicimos algunas referencias detalladas sobre estos hechos.

En las deliberaciones sobre este punto, se invocaron argumentos de carácter extralógico, con la pretensión de adoptar como modelos los procesos de conurbación ocurridos en importantes metrópolis de algunos Estados de la República, donde subsisten gobiernos municipales que, sin detrimento de su autonomía, establecen convenios para planear y ejecutar programas coordinados y acciones conjuntas.

Tales procesos deben ser evaluados en sentido inverso al que se pretende: en esas grandes áreas conurbadas se acuerdan mecanismos que tienden a satisfacer requerimientos de la realidad antes inexistentes, que hoy han derivado en problemas comunes, y compatibilizar criterios de solución en donde el crecimiento unió físicamente comunidades que estaban separadas. En el Distrito Federal ocurriría lo contrario: se comenzaría por dividir lo que ya está unido material y funcionalmente, para después intentar corregir las consecuencias negativas de esa separación artificial, mediante convenios de coordinación cuya factibilidad estaría sujeta a los intereses políticos que pugnan por imponerse a la racionalidad de la administración urbana.

Por las anteriores consideraciones, en las reformas al régimen de gobierno del Distrito Federal, se optó por mantener las estructuras administrativas de los actuales órganos desconcentrados, y prever una etapa de transición, hacia un sistema de elección directa de sus titulares. En ese lapso se harán adecuaciones en cuanto al número de las demarcaciones territoriales, los mecanismos de vinculación funcional y programática entre sí y respecto de la administración central, una eventual redistribución de competencias. Se involucran también, en la fase transitoria, los necesarios ajustes en materia fiscal y presupuestal.

Lo que acabamos de exponer explica los motivos por los que, frente a las propuestas de instituir la elección directa en las demarcaciones territoriales que ahora funcionan como Delegaciones, la decisión haya sido establecer, en 1997, un procedimiento de elección indirecta a través del voto calificado de la Asamblea Legislativa; y a partir del año 2000, aplicar la de naturaleza directa, mediante el voto universal, libre y secreto de los ciudadanos de cada demarcación. Los lapsos señalados corresponden a la etapa de transición cuya necesidad es evidente, en aras de mantener la funcionalidad de la administración pública y hacer plenamente compatibles la homologación de los derechos políticos de los ciudadanos, con la preservación y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Señoras y señores:

He procurado explicar a ustedes los principales rasgos que caracterizan a la Reforma Política del Distrito Federal. Me he esforzado por eludir expresiones que no correspondan al ámbito académico en que esta conferencia se lleva a cabo, y que implicasen una posición partidarista. Mi propósito ha sido examinar ante ustedes la congruencia que, en mi opinión, caracteriza a esta Reforma.

Congruencia, en primer lugar, con los antecedentes históricos del surgimiento del Distrito Federal y la difícil evolución institucional por la que ha atravesado su sistema de gobierno. Congruencia también, con las realidades de nuestro entorno físico y demográfico, de tal manera imperativas, que en algunos aspectos, hacen insalvable la distancia entre lo deseable y lo factible.

Congruencia con el sistema constitucional que rige la vida de la República y que es la expresión de la voluntad jurídica y política de la Nación. Congruencia, asimismo, con los cuatro objetivos que deben seguir siendo los que marquen el rumbo en las etapas de aplicación de la Reforma, que se anuncian más complejas y difíciles que las fases de su elaboración normativa.

Vuelvo a precisar esos cuatro objetivos que, en lo personal, he adoptado como horizonte y brújula: preservar la naturaleza del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad, en términos de igualdad y plenitud democrática; consolidar el equilibrio entre los intereses de la Nación, representados por los poderes

federales, y las aspiraciones de autogobierno de los ciudadanos del Distrito Federal, que tendrán expresión política en sus órganos locales de elección directa; y no trastocar la gobernabilidad de este conglomerado humano en que se concentran los valores de nuestra nacionalidad, sino fortalecer las bases y acrecentar los resultados de esa gobernabilidad, traducida en bienestar material, cívico y cultural para sus habitantes.

