



CAPÍTULO CUARTO

EXPRESIONES POLÍTICO-CONSTITUCIONALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DEBATE ACTUAL (1997-2009)

El radio de dos leguas estipulado en 1824 significaba un diámetro de 20 kilómetros y abarcaba una superficie de 380 km². En el año 2007, el Distrito Federal comprende 1,479 km².³³⁵

I. FASES POLÍTICO-CONSTITUCIONALES

1. *Fase I: Constitución de 1824*

Una vez consumada la independencia de México, al momento de discutirse la Constitución Política en 1824 y la formación de la Federación mexicana, se discutía del mismo modo el estatus y características de la capital del nuevo Estado nacional. Pero este tema pareció haber tomado por sorpresa a los constituyentes, o bien se dejaron ir por la costumbre de facto, de que la Ciudad de México siempre había sido la capital de la nación mexicana, que evitó una profunda discusión de su naturaleza constitucional.

En tal virtud, el Constituyente simplemente se limitó a señalar en la carta constitucional que el Congreso General tuviera la atribución de “señalar el lugar en que deben residir los poderes de la Federación”. De esta manera, el debate más que nada se centró en lo relativo al lugar, más que en lo relacionado con el régimen jurídico y competencial de la nueva entidad en que residirían los poderes federales.

La discusión se limitó a elegir el sitio en el cual se ubicaría la capital del naciente Estado mexicano. Así, hubo dos posiciones encontradas: los

³³⁵ Laborde Marván, Ignacio, *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano*, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art3.htm>

que estaban a favor de que los poderes federales se trasladaran a Querétaro, y los que estaban en pro de que éstos residieran en la Ciudad de México.

Las discusiones se dieron desde el momento mismo de la elaboración del dictamen respectivo, que sería puesto a la consideración del pleno del Congreso. En este debate se reflejaron las incipientes disputas ideológicas entre liberales y conservadores o entre federalistas y centralistas: los primeros³³⁶ estaban a favor de que la capital se trasladara a la ciudad de Querétaro, mientras que los segundos³³⁷ se pronunciaban en pro de la Ciudad de México.

Se partía del supuesto de que el establecimiento de los poderes federales en un Distrito Federal localizado en Querétaro era doblemente liberal y federal por el concepto mismo de distrito federal y por la ubicación fuera de la metrópoli, pues el traslado a Querétaro era una manifestación en favor del federalismo y de la descentralización, mientras que la Ciudad de México tenía todos los elementos centralizadores propuestos por los conservadores. Finalmente, los liberales, en una “voltereta” difícil de explicar, terminaron votando a favor de que la Ciudad de México fuera la capital. Quizá por estas razones el destacado conservador fray Servando Teresa de Mier reconocía: “proponíamos un gobierno federal en el nombre, y central en la realidad”.³³⁸

Empero, el proceso para crear dentro de la Ciudad de México un Distrito Federal que fuera sede de los poderes federales no sólo estuvo caracterizado por estas variaciones ideológicas entre los diputados constituyentes, sino también por un accidentado proceso jurídico-constitucional y conceptual, al que enseguida nos referiremos de manera sucinta:

- 1o. El proyecto de Constitución de 1824 sostenía que “sólo se podía establecer la Capital Federal *en un lugar que no fuera la capital de un estado*, lo que excluía a la Ciudad de México, capital del estado del mismo nombre, y también a Querétaro, pues ya era estado”.³³⁹ Esto era lo más recomendable si consideramos la experiencia histó-

³³⁶ Un grupo de conservadores era encabezado por el diputado José María Becerra, y otro por el ministro de Relaciones, Lucas Alamán.

³³⁷ Entre otros diputados, Miguel Ramos Arizpe, Juan Ignacio Godoy, Valentín Gómez Farías, y José de Jesús Huerta.

³³⁸ Citado por McGowan, *op. cit.*, p. 16.

³³⁹ *Ibidem*, p. 18.

rica y la más elemental lógica: en los Estados Unidos, el Distrito de Columbia no se estableció en ninguna ciudad, ni mucho menos en la capital de los estados de Virginia y Maryland, que fueron los que cedieron el territorio originalmente de cien millas cuadradas para que ahí se creara; y, por otro lado, si se crea una capital federal en la capital de un estado, o se terminará obligando a que ese estado encuentre una nueva capital, o bien, en el caso extremo, el estado deberá desaparecer.³⁴⁰

20. El 18 de junio de 1824, el Congreso Constituyente eliminó la restricción de que la nueva capital federal no fuera la capital de uno de los estados, con lo que el camino quedaba abierto para que poco después se le diera cabida a los poderes federales en la Ciudad de México.
30. La determinación de elegir a la Ciudad de México como sede de los poderes federales era una atribución que la Constitución de 1824 daba a su Congreso nacional ordinario, y no al Constituyente Permanente, que fue el órgano que finalmente tomó la decisión.
40. Como la creación del Distrito Federal dentro de la Ciudad de México (capital del entonces Estado de México) en los hechos significaba crear una nueva entidad federativa dentro de un estado ya existente, entonces el procedimiento debió haber sido de que además que fuera una atribución del Congreso Permanente Ordinario, esa decisión, de acuerdo con la Constitución, debía producirse mediante una mayoría calificada de ambas Cámaras y de los estados de la Federación, y no por mayoría absoluta de un Congreso Constituyente, como se realizó.
50. La atribución concedida por la Constitución al Congreso para “señalar el lugar en que deben residir los Supremos Poderes de la Federación” generó controversia, ya que para el Constituyente del Estado de México “la palabra lugar de residencia no podía significar ‘otra cosa que un terreno’... [ya en los debates del Congreso] el diputado

³⁴⁰ Con el correr del tiempo, en el caso del Distrito Federal mexicano, sucedieron las dos cosas. El Estado de México perdió su capital y tuvo que establecerse en otra; y, si bien no desapareció como estado, a final de cuentas terminó perdiendo entre 1824 y 1871 “86 mil 521 kilómetros cuadrados de sus 107 mil 619 originales”, *ibidem*, p. 11.

Becerra expuso que ni la Ciudad de México ni capital alguna podían considerarse como un ‘lugar’, término que sólo debía definirse como ‘una población entre pueblo y aldea’, pues a su parecer no era posible que la capital tuviera más habitantes que varios estados. En consecuencia, se debía elegir un lugar más o menos despoblado, lo que concordaba con la afirmación del diputado Lombardo, quien había señalado que la capital de Norteamérica se había fundado en un terreno baldío... [Sin embargo, para la mayoría de los diputados] ‘lugar’ podía referirse a cualquier punto geográfico del territorio nacional”,³⁴¹ y

60. Uno de los argumentos utilizados en contra de que la Ciudad de México no fuera sede del Distrito Federal fue el relativo al costo que implicaría el traslado de los poderes federales a otro lugar distinto. Sin embargo, no se tomó en cuenta el costo del traslado de la capital del Estado de México a otro sitio, los que en el fondo eran similares a los que podrían haber generado el traslado de la capital nacional a la ciudad de Querétaro.³⁴²

No obstante, el 18 de noviembre de 1824, “por votación nominal de 52 diputados a favor y 32 en contra, se declaró a la Ciudad de México capital federal pese a las justificadas reclamaciones del estado, del Ayuntamiento y de 32 diputados federales”.³⁴³ A partir de ahí, la Ciudad de México sería la residencia de los supremos poderes de la Federación, con un distrito que se extendería en un círculo con un radio de dos leguas a partir del zócalo de la ciudad, territorio que estaría bajo la autoridad de un gobernador nombrado por el Ejecutivo Federal.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 35.

³⁴² “... el Secretario de Justicia habló del enorme costo del traslado de los supremos poderes fuera de la Ciudad de México que, en opinión del Secretario de Hacienda, rebasaría los 700,000 pesos, sin tomar en cuenta el traslado de los empleados y sus familias ni la habilitación de una nueva capital”. *Ibidem*, p. 25.

³⁴³ *Ibidem*, p. 38.

EL DISTRITO FEDERAL DE DOS LEGUAS



FUENTE: McGowan, Gerard Louis, *El Distrito Federal de dos leguas, o como el estado de México perdió su capital*, El Colegio Mexiquense, 2005, p. 20.

Adicional a lo anterior, un problema más: como la Constitución federal recién aprobada omitió hacer mención alguna a los ayuntamientos como gobiernos de los municipios, por considerar que esto era asunto de la competencia del régimen interior y soberanía de los estados, en el caso del naciente Distrito Federal y de los ayuntamientos y pueblos en él comprendidos, “las disposiciones relativas a la formación de ayuntamientos constitucionales de mayo y julio de 1812”.³⁴⁴ Es decir, el recién creado Distrito Federal tenía ayuntamientos. A esto agréguese que una ciudad

³⁴⁴ Marván, *op. cit.*, p. 3.

que era capital de un estado se convierte en Distrito Federal, y luego esa ciudad tiene ayuntamientos, y uno de éstos es precisamente el de la Ciudad de México.

Si algo puede decirse respecto a la creación del Distrito Federal en la Ciudad de México, es que ésta fue una decisión de naturaleza estrictamente pragmática; y, paradójicamente, de criterios eminentemente centralizadores, ya que se partió del hecho de reconocer que la Ciudad de México era el centro político, económico, religioso, militar, industrial, financiero y cultural del naciente país; y, además, como dijera fray Servando Teresa de Mier, “la ciudad más bella del mundo” (en aquel entonces).³⁴⁵

El Distrito Federal de dos leguas de radio duró, en su primera época, el mismo tiempo que la primera República federal: doce años. El 30 de diciembre de 1836, el gobierno centralista dio a conocer la Ley de División del Territorio Mexicano en Departamentos, por la cual “La capital del departamento de México es la ciudad de este nombre”. Toluca dejaba de ser capital.³⁴⁶

Conviene destacar que con las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 el gobierno interior de los departamentos quedaba a cargo de los gobernadores, y que éstos estaban sujetos al gobierno central, por quien eran nombrados a propuesta en terna de las juntas departamentales. Las juntas departamentales se integraban por siete individuos, elegidos por los mismos electores que nombraban a los diputados para el Congreso; y, en las capitales de los departamentos y en los puertos con más de cuatro mil almas y en los pueblos con más de ocho mil, los ayuntamientos serán elegidos popularmente. Como es de comprenderse, la Ciudad de México era una municipalidad gobernada por un ayuntamiento elegido por votación popular, que existía dentro de un departamento sujeto a la autoridad de un gobernador designado por el gobierno central.

En esta circunstancia, de acuerdo con la Ley de División del Territorio Mexicano en Departamentos, la Ciudad de México es restituida al Departamento de México, y reasume su carácter de capital de esa localidad; y, además, reúne la calidad de ser capital de la República mexicana. Esta

³⁴⁵ McGowan, *op. cit.*, 25.

³⁴⁶ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, México, SCJN, Tribunal Superior del Estado de México-El Colegio de México-Escuela Libre de Derecho, 2004, t. 3, p. 258.

situación en la que la Ciudad de México abrigaba dos capitales en una y sus poderes respectivos duró dos años.

Para 1847, la República federal y el régimen federal habían vuelto; y, por lo tanto, se restableció el Distrito Federal de dos leguas. La Ciudad de México volvió a ser capital federal, y los poderes del Estado de México regresaron a Toluca. Sin embargo, para 1842 el centralismo reaparece una vez más, haciendo posible el regreso de Santa Anna al poder, el 12 de abril de 1853. A partir de entonces el Distrito Federal cambió de nombre a Distrito de México. La Ciudad de México se quedó como capital nacional, y el Estado de México se llamó Departamento, y sus autoridades se quedaron en Toluca.³⁴⁷

Es en este periodo en el que el original Distrito Federal de dos leguas es modificado por primera vez, mediante el Decreto del 16 de febrero de 1854, a través del cual éste se amplía considerablemente.³⁴⁸ Poco después del 25 de noviembre de 1855, el presidente interino de la República, Juan Álvarez, incorpora la ciudad de Tlalpan al Distrito Federal, pues allí fijó su residencia, por la desconfianza que tenía de la Ciudad de México. “De esta manera la capital se acercó a la residencia presidencial y el Distrito Federal creció en 1,173 km² y 50,000 habitantes. El Distrito Federal de dos leguas había dejado de existir, pero a costa, una vez más, del Estado de México”.³⁴⁹

2. Fase II: Constitución de 1857

Con el triunfo de los liberales se restableció el federalismo, y con ello se volvió a discutir dónde deberían residir los poderes federales.

Se estableció entonces al Estado del Valle de México como parte integrante de la Federación, con un territorio mayor que el actual, pero se condicionó la existencia de este estado al supuesto de que fueran trasladados a otro lugar los poderes federales. En cuanto al gobierno del Distrito, se estableció que los ayuntamientos existentes en su territorio, particu-

³⁴⁷ McGowan, *op. cit.*, p. 42.

³⁴⁸ Incluyendo San Cristóbal Ecatepec, Tlanepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Talpan, Tepepan, Xochimilco, Iztapalapa, El Peñón Viejo y hasta la medianía de las aguas de Texcoco. *Ibidem*, p. 42.

³⁴⁹ *Idem*.

larmente el de la Ciudad de México, deberían integrarse por medio de elección popular.³⁵⁰

Sin embargo, conviene destacar que la Constitución de 1857 “omitió toda comparación o identificación del distrito con los Estados en cuanto a su organización interna y simplemente autorizó al Congreso para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios”.³⁵¹

De la Constitución de 1857, en su artículo 46, data el principio de que “el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los Supremos poderes Federales se trasladen a otro lugar”.³⁵²

Es de destacarse que en esta Constitución no se menciona nada acerca de la Ciudad de México ni de la residencia de los poderes federales. Sin embargo, durante este periodo, nos dice Ignacio Marván que el Congreso sancionó el convenio mediante el cual se establecieron los límites y el territorio actual del Distrito Federal. Mediante una reforma constitucional de 1901 se suprimió la elección popular de los ayuntamientos y de las autoridades judiciales de la capital, y en 1903 se promulgó la Ley de Organización Política y Federal del Distrito Federal, en la cual el Congreso determinó que el orden administrativo, político y municipal dependería del presidente, por conducto de la Secretaría de Gobernación.³⁵³

Poco después del triunfo de la Revolución mexicana de 1910, Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en su proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, en su propuesta de texto del artículo 43, señala cuáles son las partes integrantes de la Federación, procediendo a enunciar los estados de la A a la Z, y poniendo después de Zacatecas al Distrito Federal, y posteriormente “territorio de Baja California y territorio de Quintana Roo”, lo que significa que para Carranza el Distrito Federal era un estado (aunque lo pusiera después que Zacatecas), y no un territorio, como los dos que en ese entonces existían. No puede dejar de mencionarse que el Constituyente de 1917 aprobó el texto del artículo 43 constitucional en los mismos términos que fueron presentados por Carranza, situación que

³⁵⁰ Marván Laborde, *op. cit.*, *passim*.

³⁵¹ Tena Ramírez, *Leyes...*, p. 309.

³⁵² Tena Ramírez, *Derecho...*, p. 614.

³⁵³ Marván Laborde, *op. cit.*

prevaleció hasta 1934, cuando mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* se suprimieron los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo. Las partes integrantes de la Federación son, por orden alfabético, los estados desde Aguascalientes hasta Zacatecas y el Distrito Federal.

Por otro lado, conviene destacar que la propuesta de texto de artículo 44 constitucional presentada por Carranza al Constituyente de 1917 decía: “el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlan y la parte de Tlalnepantla que queda en el valle de México, fijando el lindero con el Estado de México sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del monte alto y monte bajo”.

Obsérvese que ésta es la primera vez que se pretende llevar a un artículo constitucional el territorio del que a partir de decretos y desmembraciones se había adjudicado el Distrito Federal en detrimento del Estado de México; y, por otro lado, que Carranza pretendía elevar a rango constitucional de manera específica y detallada todos los demás territorios que quería anexarle adicionalmente a los que ya se había apropiado desde 1824 hasta 1916.

Como seguramente Carranza presentía que su proyecto concerniente al Distrito Federal no sería aprobado, el 26 de enero de 1917, la Comisión de División Territorial dio a conocer las razones del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista para pedir la creación de un Distrito Federal “ensanchado” a todo el Valle de México.³⁵⁴

3. Fase III: Constitución 1917

El proyecto de Carranza no fue aprobado, y el 5 de febrero de 1917 el Constituyente votó favorablemente el siguiente texto del artículo 44 constitucional: “el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y

³⁵⁴ Su presentimiento lo manifestó a través de esta comisión de la siguiente manera: “el mismo C. Primer Jefe ha manifestado a esta comisión su vehemente deseo de que, si el Congreso no acepta su propósitos, conste, cuando menos, en los archivos del mismo y se haga presente en los debates la intención que a él lo ha inspirado... los propósitos del C. Primer Jefe son militares, políticos y civiles... haciendo del Valle una circunscripción distinta independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia”.

extensión que le asigne el Congreso General”. (Este texto permaneció en vigor hasta el 25 de octubre de 1993).

En cuanto a lo relacionado con la organización legislativo-organizativa del Distrito Federal, la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, publicada escasos dos meses después de que fuera aprobada la Constitución general de la República,³⁵⁵ para entrar en vigor el primero de mayo de ese mismo año, establecía como puntos relevantes los siguientes:

1. Es una ley básicamente de punto estructural, ya que sus primeros cuatro capítulos tienen que ver con autoridades y órganos de gobierno, aparte de un capítulo adicional dedicado al presidente municipal;
2. Es una ley destinada a hacer evidente el sometimiento del gobernador del Distrito Federal al presidente de la República: la fracción tercera de su artículo 6o. señalaba como una de las obligaciones de este funcionario “cumplir las órdenes y resoluciones del Presidente de la República”;
3. No obstante, paradójicamente, la fracción II del artículo 7o. establecía como una de las facultades del gobernador del Distrito Federal “tener el mando supremo de la policía de la ciudad o población donde resida y de la policía de seguridad de todo el Distrito Federal o territorio respectivo”;³⁵⁶
4. La ley de referencia establecía en su artículo 45, que

“el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal y de los territorios de la federación”; y que los ayuntamientos estarían a cargo de un ayuntamiento integrado por miembros de elección popular directa quienes –de conformidad al artículo 60 de la mencionada ley— “todos los años, en la primera sesión

³⁵⁵ El 13 de abril de 1917.

³⁵⁶ Esta disposición contrasta de forma ostensible con las disputas que en torno al nombramiento del funcionario que tenga el mando directo de la policía en la Ciudad de México, se dan entre el presidente de la República y el actual jefe de Gobierno del Distrito Federal.

del mes de enero cada ayuntamiento nombrará entre sus miembros un presidente y un vicepresidente, que durarán en su encargo hasta el último día de diciembre del mismo año, no pudiendo ser reelectos sino después de haber pasado un año;

5. Por lo que respecta al Ministerio Público, esta ley establecía que el procurador del Distrito Federal sería nombrado y removido por el presidente de la República, y
6. Finalmente, el artículo 95 de esa ley le concedía al gobernador del Distrito Federal, inmunidad absoluta, ya que sólo podía ser procesado por delitos del orden común si previamente el Tribunal Superior del Distrito, “en acuerdo pleno” resolvía “que hay datos bastantes para proceder contra dicho funcionario”.

4. *Fase IV: reforma de la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, 31 de diciembre de 1928*

En abril de 1928, el caudillo de la revolución, Álvaro Obregón —formalmente jugando el rol de candidato a la presidencia de la República—, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la ley anterior, que inmediatamente hicieron suya los diputados del Distrito Federal, en la que solicitaba a la Comisión Permanente que convocara al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones para conocer de su iniciativa.

Una vez corridos los trámites correspondientes, y paradójicamente después del asesinato del caudillo sonorenses, fue publicada el 31 de diciembre de 1928 la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, obra de su inspiración.

De esta Ley destaca lo siguiente:

1. La parte inicial, y con mucho la más voluminosa, es la relativa a la de la extensión y la división político-territorial del Distrito Federal.
2. En su artículo primero establece que el Distrito Federal tiene la extensión y límites fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898. Su artículo segundo establece que el territorio del Distrito Federal se divide en un “Departamento Central” y trece

delegaciones;³⁵⁷ el artículo tercero precisa que el Departamento Central estará formado por “las que fueron municipalidades” de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac (lo cual significa que en 1928 terminó la vida municipal en la Ciudad de México y el Distrito Federal).

3. A lo largo de sus primeros 20 artículos se establecen polígonos y demarcaciones para el Departamento Central y cada una de las trece delegaciones, con la mayor precisión posible, contemplando calles, cruces, vías de ferrocarril, puentes, montes, canales y demás enunciaciones necesarias para legalizar las apropiaciones que el Congreso de la Unión hacía en favor del Distrito Federal.
4. Se crea la figura de Departamento Central, que tendrá por cabecera la Ciudad de México, que a partir de ahí se anexa la Ciudad de Tacubaya y las villas de Tacuba y Mixcoac.
5. Tratándose de la parte estructural, esta aberrante ley establece que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, “quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal”.
6. El jefe del Departamento del Distrito Federal será un funcionario nombrado y removido por el Ejecutivo de la Unión.

La ley comenzó a regir el primero de 1929, y en esa fecha los ayuntamientos que hasta entonces existían hicieron entrega del Ejecutivo de la Unión, a través del jefe del Departamento del Distrito Federal, de los bienes y oficinas que han estado a su cargo.

De lo anterior se deduce que resulta a todas luces contradictorio que un gobierno federal cree ya no sólo departamentos como sistema de organización político-administrativo, sino que además en este caso este departamento se denominará “central”: la más grande aberración que pueda existir en un sistema federal.

³⁵⁷ Las delegaciones eran, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

5. Fase V: reforma de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 31 de diciembre de 1941

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional, reitera lo que en la Constitución estaba establecido en términos de que la función legislativa del Distrito Federal quedaba a cargo del Congreso de la Unión, y que el presidente de la República tendrá a su cargo el gobierno del Distrito Federal, que lo ejercerá por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal.

La ley insistió una vez más en establecer los límites del Distrito Federal. Sin embargo, lo dividió en dos entidades jurídico-políticas distintas: la Ciudad de México y las delegaciones de Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Esta ley por primera vez estableció los límites precisos de la Ciudad de México en su artículo noveno. En términos generales reiteró lo mismo que la Ley anterior en cuanto a la forma en que el presidente de la República ejercía el gobierno del Distrito Federal.

Mediante esta ley el Distrito Federal quedó dividido en la Ciudad de México y doce delegaciones políticas.

6 Fase VI: reforma de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 31 de diciembre de 1970

Mediante esta Ley, las anteriores doce delegaciones políticas se ampliaron a dieciséis: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Se vuelve a reiterar en su artículo nueve, que “los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos del 16 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión”, ratificando los convenios celebrados con los estados de Morelos y México, respectivamente.

De esta manera, en las 16 fracciones de su artículo 11 se detallaron los límites precisos de cada una de las delegaciones.

Sin embargo, esta ley contiene una perla, que es localizada en el artículo 10, que a la letra dijo: “el Distrito Federal o Ciudad de México se divide para los efectos de esta ley y de acuerdo con sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas en 16 Delegaciones”. Atrás quedó la época en que el Distrito Federal era una parte de la Ciudad de México o la Ciudad de México una parte del Distrito Federal. Los dos son una y la misma cosa. Sin embargo, como enseguida se demostrará, con el correr del tiempo ya no son —ni pueden ser— la misma cosa. Aquí se localiza el parteaguas.

En este particular vale la pena contextualizar: el 31 de diciembre de 1970 marca el inicio de un nuevo presidente de la República, que habrá de cumplir un mandato de seis años. De acuerdo con las costumbres, es en el primer mes en el que el presidente entrante tomaba posesión de su cargo, cuando presentaba sus iniciativas legislativas más importantes, obligando al Congreso de la Unión a legislar bajo presión y “de rodillas”. En esa época —etapa gloriosa del Estado mexicano postrevolucionario y del presidencialismo priísta— se partía de la premisa de que cambiando las leyes se modificaba la realidad. Por lo tanto, si por ley se declaraba que el Distrito Federal y la Ciudad de México eran una y la misma cosa, no habría ningún problema para que esto fuera aceptado por la población: el sistema político funcionaba, y, por lo tanto, las disposiciones del presidente de la República avaladas por el Congreso de la Unión fueron acatadas sin mayor reparo por los habitantes de la Ciudad de México y del Distrito Federal en lo que disponía la ley, en términos de que esas dos entidades distintas eran una misma realidad.

7. Fase VII: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 31 de diciembre de 1972

Más allá de lo anterior, esta ley no contiene ninguna otra innovación digna de ser mencionada. Lo único que hizo fue modificar los límites territoriales de las dieciséis delegaciones políticas creadas por la Ley del 31 de diciembre de 1970.

8. *Fase VIII: reforma constitucional del artículo 73, 10 de agosto de 1987*

El 10 de agosto de 1987 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, mediante la cual se redefinen las facultades legislativas del Congreso de la Unión con relación al Distrito Federal.³⁵⁸ En virtud de esta reforma, no sólo se reiteran las facultades que el Constituyente de 1917 había otorgado al Congreso de la Unión “para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal”, sino que en esta ocasión el legislador ordinario elevó a rango constitucional las facultades del presidente de la República con relación al Distrito Federal, en un artículo que está dedicado a las facultades del Congreso de la Unión.

Esta reforma creó una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por cuarenta representantes electos por votación mayoritaria y veintiséis de representación proporcional. Se detallaron una serie de facultades y atribuciones concedidas a este nuevo órgano de gobierno, que más que nada fue concedido como un órgano de participación vecinal y de deliberación ciudadana, toda vez que las facultades legislativas con respecto al Distrito Federal seguían estando a cargo del Congreso de la Unión, y a la Asamblea de Representantes sólo se le concedían facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos.

La Asamblea de Representantes fue concebida como un órgano de deliberación colectiva electa en votación directa de los ciudadanos.

9. *Fase IX: reforma de los artículos 73, fracción VI, y 122, constitucionales, del 25 de octubre de 1993*

Mediante esta reforma se establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

Ésta fue la última ocasión en la que lo referente al Distrito Federal quedaba incluido en la fracción VI del artículo 73 constitucional, produciéndose la paradoja de que el Congreso de la Unión deja de tener facultades legislativas en el Distrito Federal —mediante la derogación de la fracción VI

³⁵⁸ Esta fracción ya había sido modificada el 21 de septiembre de 1944.

del artículo 73—; sin embargo, las atribuciones del Congreso de la Unión son trasladadas a una nueva versión de un artículo 122 constitucional, con una fracción I, en la que se establecen o se reiteran las facultades legislativas del Congreso de la Unión con respecto al Distrito Federal.

En 1993 se llevó a cabo una de las múltiples reformas que han afectado al régimen jurídico de la ciudad. Esta reforma tuvo la particularidad de que gran parte de su contenido quedó frenado en artículos transitorios, que impidieron su aplicación efectiva. Una de las innovaciones de la reforma que sí alcanzó a tener efectos prácticos fue la incorporación en el artículo 122 de la Constitución, de una figura de participación ciudadana llamada “concejos ciudadanos”. La función de estas instancias quedó establecida en el propio texto constitucional, y estaba dirigida a intervenir en “la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinan las leyes correspondientes”. La elección de los consejeros ciudadanos sería directa en cada demarcación territorial, y las bases correspondientes quedarían establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que emite y reforma el Congreso de la Unión. Adicionalmente, la Constitución otorgaba a la Asamblea de Representantes la facultad de “legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de participación ciudadana”.³⁵⁹

Las innovaciones más importantes de esta reforma constitucional fueron las siguientes:

1. Concederle facultades legislativas acotadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
2. Se establece la cláusula de gobernabilidad para que al partido político que obtenga al menos el 30% de la votación en la elección de representantes ante la Asamblea Legislativa se le otorgue la mayoría absoluta de miembros ante dicho órgano legislativo;
3. Se cambia el nombre del titular del organismo ejecutivo-administrativo de gobierno del Distrito Federal, dejando de ser jefe del Departamento del Distrito Federal, para convertirse en jefe del Distrito

³⁵⁹ Salazar, Ugarte, *op. cit.*, p. 113.

Federal: es decir, el Departamento Central creado mediante decreto del 31 de diciembre de 1941, dejó de existir;

4. Se estableció la elección indirecta del jefe del Distrito Federal. Éste sería nombrado por el presidente de la República

de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento sería sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

Éste, que ha sido, sin lugar a dudas, el procedimiento más acertado para la elección y designación del titular del órgano de gobierno político-administrativo del Distrito Federal, lamentablemente nunca se practicó, debido a que el artículo transitorio quinto de la reforma constitucional en cuestión establecía que “el primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el dos de diciembre del año 2000”. Por razones más que nada derivadas de la presión y negociación política, la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 hizo que esta reforma constitucional quedara sobreseída y nunca fuera aplicada.

No obstante, si bien la reforma legal del 31 de diciembre de 1970 estableció la sinonimia entre Ciudad de México y Distrito Federal, esta reforma elevó a rango constitucional esta confusión, al modificar el artículo 44 constitucional, agregándole una primera frase, que es la madre de todas las confusiones: “la Ciudad de México es el Distrito Federal”.³⁶⁰

³⁶⁰ La reforma de esta ocasión consistió en la modificación de artículo 44 constitucional; la derogación de la fracción VI del artículo 73 constitucional, y la modificación del artículo 122, para incluir ahí todo lo relativo al Distrito Federal, que fue creado y lo que anteriormente estaba en el artículo 73 constitucional.

10. Fase X: reforma de 1996

La innovación más importante de esta reforma fue establecer la elección directa del titular del órgano de gobierno político-administrativo de lo que se denomina Distrito Federal, asimilado, desde 1970, como sinónimo de Ciudad de México.

Su titular cambia por cuarta ocasión de nombre: se pasó de ser gobernador (figura que existió de 1917 a 1928) a jefe del Departamento Central o jefe del Departamento del Distrito Federal (de 1928 a 1941);³⁶¹ jefe del Departamento del Distrito Federal (de 1941 a 1993); jefe del Distrito Federal (de 1993 a 1997), y, ahora, jefe de Gobierno del Distrito Federal (de 1996 a la fecha). En nuestra particular interpretación, el nombre de la autoridad ejecutiva de la Ciudad de México no parece el más adecuado, ya que puede llevar a confusiones con los dignatarios de otros países, que se pueden confundir y llegar a suponer que el Ejecutivo de la Ciudad de México por llamarse jefe de Gobierno correspondería a la figura de un primer ministro en un sistema semipresidencial o parlamentario. En nuestra opinión, el nombre correcto debería ser alcalde de la Ciudad de México.

No obstante el aparente avance o progreso que implicaba una reforma política para el Distrito Federal, cuyo contenido más importante era la elección popular y directa del titular de su órgano de gobierno político-administrativo. En este particular, al igual que con lo anterior, el mecanismo de elección de la autoridad ejecutiva de la Ciudad de México, si bien implica la devolución de un derecho que durante mucho tiempo no tuvieron los ciudadanos de la capital del país, por otro lado implica generar una fuente continua de disputa por la legitimidad de las dos principales figuras políticas unipersonales que residen en ella: el presidente de la República y el jefe de Gobierno. Esto provoca desde descortesías políticas hasta confrontaciones entre estas dos autoridades. En nuestra opinión, el mejor mecanismo de elección de la autoridad ejecutiva del Distrito Federal era el contenido en la reforma al artículo 122 constitucional del 25 de octubre de 1993, que no llegó a aplicarse:

³⁶¹ Debido a falta de técnica legislativa existía confusión y sinonimia entre los conceptos jefe del Departamento Central y del Departamento del Distrito Federal.

VI. ...

a) El Jefe del Distrito Federal [alcalde] será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezca al partido político que por sí mismo tenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representante. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado el Presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un lapso de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento el Senado hará directamente del Jefe del Distrito Federal.

No obstante el aparente avance o progreso que implicaba una reforma política para el Distrito Federal, cuyo contenido más importante era la elección popular y directa del titular de su órgano de gobierno político-administrativo, la dualidad jurídico-constitucional siguió prevaleciendo: al presidente de la República le corresponde la facultad de expedir el nombramiento de quien tenga el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal y proponer al Senado quien deba sustituir al jefe de Gobierno en caso de que éste haya sido removido por el propio Senado de la República. Además, el presidente retiene dos atribuciones importantísimas, que regularmente pasan desapercibidas: a él le corresponde someter al Congreso de la Unión, en su caso, los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, y además la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, tiene la facultad reglamentaria de todas las leyes expedidas y que se expidan sobre el Distrito Federal por el Congreso de la Unión.

En el contexto de esta reforma parece hasta cierto punto irrelevante pensar que la reforma política a futuro del Distrito Federal se reduzca a la disputa baladí de que si el presidente de la República debe seguir interviniendo en el nombramiento del titular de la seguridad pública del Distrito Federal; de si tiene o no derecho a proponer quién deba sustituir al jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de que éste sea removido por el Senado; de si, en ese caso, la aprobación del sustituto debe corresponder al Senado o a la Asamblea Legislativa, y de si la Asamblea Legislativa es un órgano legislativo sui géneris, o si le deben corresponder todas las facultades y atribuciones que tienen las legislaturas de los estados de la República mexicana.

Consideramos que esto es hasta cierto punto inconsiderable, puesto que a nuestro juicio la verdadera reforma posible de gran alcance que venga a resolver de fondo la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal consiste en superar la confusión existente entre la Ciudad de México y el Distrito Federal; redefinir claramente las competencias entre los órganos de gobierno locales y los poderes federales en el territorio de lo que hoy es el Distrito Federal, y modificar el estatus o denominación misma de esa realidad confusa que hoy se llama Ciudad de México y Distrito Federal, así como imaginar y crear nuevos órganos de gobierno para una realidad, que ya no es la misma de 1970 ni de 1996.

Qué mejor para concluir este apartado que recordar la frase que sobre este punto en particular dijera Felipe Tena Ramírez:

Actualmente es eso y mucho más el Distrito Federal. Por ser la sede de aquellos Poderes, ha sido siempre el centro de la vida política del país. Mas por su superficie, por la densidad de su población, por su riqueza artística y arquitectónica, por su vida económica y cultural, es la entidad federativa incomparablemente superior a todas las demás. Y esta entidad tan desproporcionada ha sido donada a los Poderes federales, acrecentando con dádiva tan importante su ya reconocida hegemonía. Si pues el Distrito Federal excede entre nosotros a su misión de sede, si por su importancia sobrepasa a cualquiera estado miembro, parece justificado que, a diferencia de la constitución norteamericana, la nuestra se preocupe por organizarlo constitucionalmente.

II. EL DEBATE ACTUAL (1997-2009)

1. *Las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión*

Desde el 22 de agosto de 1996, fecha en que fue aprobada la última reforma constitucional referida al Distrito Federal, hasta mayo de 2009 se han presentado 43 diferentes iniciativas de reformas constitucionales sobre temas diversos, que atañen tanto al artículo 122 como al 44 constitucionales, en las partes sustantivas del estatuto político o el diseño institucional de la capital del país. De todas ellas, sólo una ha sido aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2009 (véase anexo 1).

Lo anterior no significa que no haya existido interés por parte de los legisladores de los distintos partidos para mejorar las normas constitucionales referidas al Distrito Federal o bien para adaptarlas a las nuevas realidades. El problema ha sido la ausencia de voluntad política y liderazgo para sacarlas adelante, o una comprensión clara y profunda del problema que tiene la capital mexicana en el diseño del Estado mexicano y la conformación de un sistema político, que conduce más al conflicto que al acuerdo.

Dado que desde 1997 el partido del presidente no goza de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (y a partir del año 2000 tampoco en la de Senadores), no es posible entonces adjudicar a un solo ente o fuerza política el que ninguna de esas iniciativas hayan prosperado y se hayan incorporado como reforma o adición al texto constitucional.

Probablemente un factor que ha impedido avanzar en lo anterior sea la extrema politización partidaria, que en la vida política nacional ha adquirido todo lo que tenga que ver con el Distrito Federal por el hecho de que sus dos últimos jefes de gobierno han sido candidatos a la Presidencia de la República por partidos opositores a los que han pertenecido quienes han sido los dos últimos titulares del Ejecutivo federal. No obstante, un hecho es incuestionable: los ciudadanos del Distrito Federal no tienen por qué pagar por esta desafortunada o afortunada circunstancia.

En el anexo 1 se relacionan en orden cronológico las 43 iniciativas que han presentado los diputados y senadores en el lapso del que ya hablamos anteriormente. Cabe señalar que éstas tienen como Cámara de origen cualquiera de los dos espacios en que se divide el Congreso de la Unión. Además de que en el anexo nos detenemos a resaltar la fecha de su presentación; por quién fue presentada; el objeto de la iniciativa; un comentario legislativo o constitucional; su estatus parlamentario, y otras observaciones. A reserva de que el lector haga su propio análisis, de nuestra parte procedimos a agruparlas en las diferentes áreas temáticas que en seguida se mencionarán.

Para realizar el análisis de las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión partimos del punto de valorar si éstas implicaban un cambio sustancial en la naturaleza política del Distrito Federal, su diseño constitucional, autoridades u órganos de gobierno. De ahí que pudiera haber más iniciativas, pero a decir de nosotros no implicaban un cambio nodal. En este sentido, las iniciativas estudiadas fueron 43, y las agrupamos,

como producto de su valoración y estudio, en once puntos según el tema o materia que pretendían modificar o reformar.

Las áreas temáticas y el número de iniciativas presentadas en cada una de ellas fueron las siguientes: a) cuatro con relación al estatuto político-constitucional de la Ciudad de México y el Distrito Federal; b) seis referentes al nombramiento y remoción de la autoridad ejecutiva del Distrito Federal; c) tres referidas a la integración de la representación política en el Distrito Federal; d) cuatro iniciativas referidas a las relaciones entre los órganos de gobierno y los poderes federales; e) cuatro con relación a la naturaleza y facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; f) una referida al sistema de partidos en el Distrito Federal; g) dos referidas a la participación ciudadana o democracia semidirecta en el Distrito Federal; h) diez referidas a la relación y competencias entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, o bien su integración; i) ocho referidas al fenómeno metropolitano; j) dos referidas a las competencias del presidente de la República en materia de seguridad pública, y k) una con relación a la fiscalización del Distrito Federal. Cabe señalar que algunas abordaban más de un rubro, por ejemplo, las iniciativas que se presentaron el 14 de noviembre de 2001 y el 5 de agosto de 2002 (véase anexo 1). Sin embargo, y específicamente, su contenido, objeto o materia fue el siguiente:

A. Iniciativas con relación al estatuto político-constitucional de la Ciudad de México y el Distrito Federal

La primera iniciativa que se presentó en este rubro tenía como objeto eliminar la figura del Distrito Federal y la duplicidad legislativa, instalada desde la reforma constitucional de octubre de 1993. Pretende que el Distrito Federal adquiriera las características de un estado de la Unión, sin perder la condición constitucional de capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes federales.

Esta iniciativa, presentada por 38 diputados federales del PRD, pretende, además de eliminar la figura de Distrito Federal y seguir manteniendo la Ciudad de México como sede de los poderes federales, otorgar a un Congreso Constituyente de un llamado estado capital, la facultad de fijar la extensión de la Ciudad de México, que sería sede de ese estado de nueva creación, y además capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La segunda iniciativa presentada en esta tesitura en el Congreso de la Unión tuvo como intención cambiar el nombre del Distrito Federal por el de “Estado de Juárez”, por considerar que de ese modo se integraría más armónicamente al centro de la República, junto con los estados de Morelos e Hidalgo, para fortalecer la independencia e identidad nacional. La propuesta establece que el Distrito Federal seguirá ocupando el territorio que actualmente tiene, y que en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, o se constituya en una entidad federativa, se erigirá en el estado de Juárez, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Esta iniciativa reforma dos artículos constitucionales; en el caso del numeral 122, es sumamente detallista, y más bien parece una miniconstitución del Distrito Federal insertada en la Constitución federal. Destaca el reivindicar para el Distrito Federal un estatus de estado tanto por las prohibiciones que pretende autoimponerse, y que serían similares a las de los estados, como por reivindicar para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el derecho a participar en los procesos de aprobación de reformas y adiciones a la Constitución general de la República, en los mismos términos en los que intervienen las legislaturas de los estados.

La iniciativa también contempla lo que debe proceder en caso de que al comenzar un periodo constitucional no se presentara el jefe de Gobierno electo, o la elección no estuviera hecha o declarada. Propone también, en los mismos términos que la iniciativa comentada anteriormente, lo que procede en caso de falta absoluta del jefe de Gobierno en los dos primeros años, o en los últimos cuatro de su mandato. Por otro lado, con respecto a los requisitos para ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, modifica el de residencia, proponiendo pasar de una residencia efectiva de tres años, que actualmente puede tener cualquier ciudadano mexicano por nacimiento, por una residencia ininterrumpida de tres años para los originarios del Distrito Federal, y de cinco para los nacidos en otra entidad.

Por lo que respecta a las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno, adiciona algunas, de entre las que destacan la de “presidir el Consejo de Delegados Políticos”, y define las delegaciones políticas del Distrito Federal y la forma de elección de sus titulares, lo que parece inadecuado incluir en el texto de una Constitución federal.

La tercera iniciativa con relación al estatuto político-constitucional de la Ciudad de México y el Distrito Federal presenta al pleno de una de las dos Cámaras, la creación del estado de Anáhuac como capital de la Re-

pública, y abre el camino para la definición de su organización política, económica y social, en su propia Constitución local. Parece contradictorio que se quiera transformar al Distrito Federal en un estado, en este caso llamado de Anáhuac, y que éste no pueda tener una capital propia, por ser sede de los poderes federales, por lo que no se puede entender entonces dónde residirían los poderes de ese estado o si ese estado no tendría poderes locales.

La última iniciativa en este rubro propone sustituir en todo el texto constitucional el término “Estados Unidos Mexicanos” por el de “México”. Lo anterior, en virtud de que se considera que el primero de ellos no es una designación de carácter político, sino geográfico, mientras que el segundo comprende el significado del federalismo y la soberanía de nuestro país.

B. Iniciativas referentes al nombramiento y remoción de la autoridad ejecutiva del Distrito Federal

La primera iniciativa presentada en este tenor propone que el nombramiento del jefe de Gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción, sea facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Adicionalmente, propone suprimir la injustificada injerencia de los órganos federales en encuestas y esferas locales. Esta iniciativa fue presentada a un poco más de un año de aprobada la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996. Destaca en todo caso por su carácter radical al plantear la derogación de los incisos a) y b) del artículo 122. Prácticamente planteó la eliminación de las atribuciones de los poderes federales en la capital de la República, pese a que éste se seguía denominando Distrito Federal, y sede de los poderes federales.

La iniciativa establecía también sustituir las atribuciones del Senado con respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal por la Asamblea Legislativa; y que el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal correspondiera al jefe de Gobierno, quien podría designar y renovar al senador público que tenga su mando directo.

Por lo demás, no deja de llamar la atención que está suscrita por quienes en ese entonces eran dos destacados diputados panistas. En ese entonces el PAN era un partido de oposición al gobierno al gobierno federal como en relación con el recién electo gobierno del Distrito Federal. Vale

la pena cuestionarse si al término de la primera década del siglo XXI esta iniciativa la suscribiría algún diputado o senador panista.

La iniciativa del 14 de noviembre de 2001 representa la segunda propuesta de cambio constitucional. Busca modificar la fracción IX del artículo 76 constitucional para elevar el quórum de votación exigido para la remoción del jefe de Gobierno por el Senado de la República a dos terceras partes de los miembros de dicha Cámara; dejar asentado que dicha facultad sólo le corresponde al Senado de la República, y no, como indica la previsión vigente, a la Comisión Permanente durante los recesos de aquél, y someter el ejercicio de esta facultad a una legislación reglamentaria, que deberá expedir el Congreso de la Unión.

La tercera iniciativa en este orden de ideas está orientada a determinar las causas de remoción del jefe de Gobierno capitalino. En esta iniciativa se pretende detallar al grado de una ley reglamentaria y cuáles son las causas graves que afectan las relaciones de los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, para que pueda proceder la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Senado de la República, o en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Si bien es cierto que se requiere detallar esto, para que se eviten discrecionalidades y subjetividades en el ejercicio de dicha atribución, también lo es que esto más bien debería establecerse en el Estatuto de Gobierno del propio Distrito Federal y no en la Constitución general de la República.

La iniciativa del 5 de agosto de 2002 es la cuarta que se presenta, y busca reformar lo referente al nombramiento y remoción de la autoridad ejecutiva del Distrito Federal; busca otorgarle al Congreso de la Unión facultades para establecer los casos y el procedimiento a seguir para la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal; y, a diferencia de la anterior iniciativa, no establece dichos casos, sino que mandata al Congreso de la Unión para que en una legislación secundaria los plasme.

De igual forma, concede atribuciones al presidente de la República para instruir de manera fundada y motivada a las autoridades del Distrito Federal para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiera acciones urgentes. Propone también una mayoría especial para emitir y reformar el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. Ya en un plano más acorde al fortalecimiento de las autoridades locales del Distrito Federal, establece el principio de distribución de competencias de carácter residual que actualmente existe para los estados con respecto de la Federación en el artículo 124 constitucional. Al igual que otras iniciativas presentadas, la

presente reivindica el derecho de la Asamblea Legislativa de participar en el proceso de aprobación de adiciones y reformas a la Constitución. Finalmente, propone la creación de un Instituto Electoral del Distrito Federal y de un Tribunal Electoral de esa misma entidad.

La quinta iniciativa tiene por objeto adecuar el marco legal de la Constitución para otorgar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad exclusiva de remover y nombrar a quien deba sustituir, en caso de remoción por falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, al jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Esta iniciativa es un absurdo. Si se le otorgaran a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal facultades para remover y nombrar al jefe de Gobierno del distrito Federal, entonces estaríamos en el caso de un sistema parlamentario de orden local, en donde mediante el voto de censura se pudiera destituir a los titulares de los órganos o poderes Ejecutivos. Además, eliminar la intervención del presidente en la propuesta de quien pueda sustituir al jefe de Gobierno, en caso de que éste sea removido por el Senado de la República, no parece adecuado, por ser el Distrito Federal la sede de los poderes federales. En todo caso, lo que sí podría hacerse es que sólo en casos de remoción por el Senado el presidente de la República propusiera ya no al propio Senado de la República, sino a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien deba sustituir al jefe de Gobierno.

La sexta iniciativa, referente al nombramiento y remoción de la autoridad ejecutiva del Distrito Federal, tiene como objeto instaurar la segunda vuelta electoral para la elección de presidente de la República, de gobernadores de los estados y del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Plantea la realización de una segunda vuelta electoral cuando ningún candidato obtenga más del 45 por ciento de la votación válida emitida, o cuando aconteciendo este supuesto la diferencia ente el primero y segundo lugar sea menor a 5 puntos porcentuales respecto del total de la votación válida.

Esta iniciativa parece innecesaria, ya que si lo que se quiere es asegurar la debida gobernabilidad en el Distrito Federal, eso no se logra con la segunda vuelta electoral en la elección de su jefe de Gobierno, sino que se consigue a través del hecho de que el partido de este gobernante tenga mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, y esta situación ya está garantizada, en virtud de la fracción III de la base primera del artículo 122 constitucional.

C. Iniciativas referidas a la integración de la representación política en el Distrito Federal

La primera iniciativa de este rubro propone eliminar en el texto del artículo 122 constitucional el procedimiento de sobrerrepresentación (cláusula de gobernabilidad) para sustituirla por la asignación de diputados de representación proporcional a través de un sistema de proporcionalidad pura, en virtud de la cual los 26 diputados de representación proporcional sean asignados conforme al porcentaje de votación obtenido por cada partido, para que haya una relación directa entre los diputados de representación proporcional asignados y los votos obtenidos por los partidos.

Podrá parecer cuestionable otorgar mayoría absoluta en un órgano legislativo a un partido político que siendo el más votado sólo haya obtenido el 30% de la votación; sin embargo, en el caso del Distrito Federal, esto pudiera resultar entendible, toda vez que un escenario en el que la Asamblea Legislativa estuviera dominada por un partido político, otro diferente tuviera la jefatura de gobierno, y el presidente de la República fuera miembro de una formación política distinta a las dos anteriores, se correría el riesgo de la ausencia de coordinación y la falta de gobernabilidad, lo que podría generar un problema serio para el debido funcionamiento tanto de los poderes federales como del órgano ejecutivo-administrativo del Distrito Federal. Por lo anterior, la iniciativa propuesta no parece sustentada ni viable.

La segunda iniciativa en este tenor tiene por objeto establecer la reelección inmediata de legisladores y municipales. Si bien es cierto que la restricción para la reelección consecutiva de los legisladores locales sólo atañe a los diputados que integran las legislaturas de los estados (tal y como lo establece el artículo 116 constitucional) y como el Distrito Federal no es estado, entonces esa restricción no aplica para sus legisladores locales. Sin embargo, parece una contradicción que por un lado se subrayen los rasgos atípicos del régimen jurídico-político del Distrito Federal tan sólo por reivindicar una demanda que puede parecer muy justa, pero que sin embargo va en sentido inverso a la demanda mayor de dotar al Distrito Federal de un régimen jurídico-político similar al de los estados.

La tercera iniciativa en esta tesitura busca regular en el ámbito constitucional la equidad de género e igualdad de oportunidades en materia electoral: obliga a los partidos políticos a presentar en igual proporción de género (50-50) sus listas de candidatos a cargos de representación

popular. Para ello modifica los artículos 35, 41, 116 y 122 de la Constitución y 8, 11, 38, 42, 56, 175 y 175-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

D. Iniciativas referidas a las relaciones entre los órganos de gobierno y los poderes federales

La primera iniciativa de esta clasificación propone que el Distrito Federal participe en la misma proporción que las demás entidades federativas en el gasto destinado a la educación básica. Una segunda pretende instituir la figura de cabildo en el caso del gobierno del Distrito Federal, en tanto que la tercera iniciativa propone incorporar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre los sujetos facultados para presentar iniciativas ante las Cámaras del Congreso, y para que se integre al Constituyente Permanente y pueda participar en el proceso de aprobación de reformas constitucionales.

Finalmente, la cuarta iniciativa en este rubro pretende dotar al Distrito Federal de todas las prerrogativas de una entidad federativa. En particular propone: 1) dotar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de facultades para fijar los montos de endeudamiento de la ciudad; 2) permitirle participar en el proceso de aprobación de las reformas constitucionales; 3) suprimir la facultad del Senado de remover al jefe de gobierno de la ciudad; 4) eliminar el requisito de votación del 33% de los diputados locales para que la Asamblea Legislativa pueda promover una acción de inconstitucionalidad, y 5) otorgar nuevas facultades a las demarcaciones políticas del Distrito Federal.

E. Iniciativas con relación a la naturaleza y facultades legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La única iniciativa que se presentó en este rubro tiene como objeto que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal participe como Legislatura local en los procesos de reformas constitucionales y pueda presentar iniciativas de ley igual que los Congresos locales. Busca otorgarle al Distrito Federal facultades similares al resto de las entidades federativas, dada la importancia político-electoral de la sede de los poderes de la Unión.

Esta iniciativa, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en ejercicio de las atribuciones que el confiere el inciso ñ), fracción V, de la base primera del artículo 122 constitucional, también pretende otorgar amplios poderes al órgano Legislativo del Distrito Federal tanto para expedir leyes en todo lo relativo al Distrito Federal como para intervenir en la designación del jefe de Gobierno en caso de renuncia absoluta, designando un jefe de Gobierno interino si la falta ocurriera en los dos primeros años, y de un jefe de Gobierno sustituto si ésta se presentara dentro de los últimos cuatro años del periodo respectivo. Asimismo, que el procurador general de Justicia sea nombrado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal con la ratificación de las dos terceras partes de los integrantes de su Asamblea Legislativa, y aprobar los montos del endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal.

F. Iniciativas referidas al sistema de partidos en el Distrito Federal

La única iniciativa presentada en este rubro propone que los partidos políticos con representación en el Distrito Federal puedan competir en los procesos electorales de la ciudad sin que sea necesario que cuenten con el registro de partido político nacional. Asimismo, establece la obligación de los gobiernos estatales, de asignar recursos económicos a los partidos políticos locales.

Esta iniciativa parece adecuada, ya que si en el Distrito Federal se eligen autoridades locales, no obstante que éste sea sede de los poderes federales, hecho por sí solo no puede impedir que para el caso de la elección de este tipo de autoridades puedan participar partidos políticos locales que hayan obtenido su registro conforme a la ley, máxime cuando en el Distrito Federal se cuenta con un Instituto Electoral.

G. Iniciativas referidas a la participación ciudadana o democracia semidirecta en el Distrito Federal

La primera iniciativa presentada en esta clasificación pretende establecer un régimen democrático representativo y participativo en el que se dé viabilidad jurídica al referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

La segunda iniciativa propone instituir la figura de revocación del mandato para servidores públicos de elección popular. Corresponde al

IFE, comprobar los requisitos exigidos en la ley, y convocar a procedimiento electoral para llevarlo a cabo dentro de los noventa días de presentada la petición. El procedimiento tendrá efecto vinculante si los votos favorables a la revocación son mayoritarios, y hubiera sufragado más del 50% de los electores del padrón que corresponda.

H. Iniciativas referidas a la relación y competencias entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, o bien su integración

La primera iniciativa (del 14 de noviembre de 2001) plantea la autonomía para el gobierno local y la definición de competencias específicas para el gobierno federal. Modifica la fracción VIII del artículo 73 constitucional, a fin de suprimir la parte conducente del texto en relación con la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y la obligación del presidente de la República para rendir al propio Congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda.

La segunda iniciativa que se presenta en este sentido es la del 5 de agosto de 2002, la cual busca reformar las relaciones entre los órganos de gobierno y los poderes federales. La iniciativa retoma las propuestas fundamentales contenidas en la minuta que el Senado recibió de la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2001, mediante la cual se pretende el fortalecimiento de las instituciones del gobierno del Distrito Federal a través de propuestas relativas a su autonomía jurídica y política.

Entre esta iniciativa presentada por una senadora panista, “a nombre de un senador perredista” (que después fue converso al panismo) y la que presentaran diputados del PAN el 12 de noviembre de 1997, existe un cambio radical. En principio comprende lo que podría denominarse como cláusula de excepción, que asegure el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal; le otorga al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre las facultades implícitas que ahí mismo se le están dando al presidente respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y de las “relaciones de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de dicha fuerza”, con respecto al presidente.

Una tercera iniciativa propone que se fije un término de veinte días hábiles —posteriores al plazo para realizar observaciones—, para que el jefe de Gobierno promulgue y publique las leyes que apruebe la Asamblea Legislativa, y que en caso de inobservancia de la norma anterior se establezca el principio de afirmativa ficta.

La cuarta iniciativa presentada en este rubro intenta modificar la fecha establecida en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para que el jefe de gobierno capitalino presente a la Asamblea Legislativa la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la ciudad, a más tardar el 20 de septiembre de cada año, con excepción del año de la toma de posesión, cuando la fecha se aplaza hasta el 20 de diciembre.

La iniciativa propuesta es congruente y acorde con los plazos establecidos para el mismo objeto para el presidente de la República en la fracción IV del artículo 74, donde, mediante reforma del 28 de julio de 2004, se adelantó la fecha de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, del 15 de noviembre al 8 de septiembre. Por lo tanto, la redacción actual de este párrafo del artículo 122 es incongruente con la anterior modificación, ya que plantea como fecha límite para la presentación de dichas iniciativas por el jefe de Gobierno del Distrito Federal el 30 de noviembre, siendo adecuado modificar el plazo al 20 de septiembre, como lo propone esta iniciativa.

La quinta iniciativa actualiza el texto constitucional con objeto de ampliar las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar las iniciativas de ley o decretos ante el Congreso de la Unión, sobre cualquier tema, y no solamente las relativas al Distrito Federal. Esta iniciativa puede parecer pertinente. Sin embargo, para que el Distrito Federal pueda tener facultad de presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas sobre cualquier tema y no solamente con relación al Distrito Federal, antes debería definirse la situación jurídico-política del Distrito Federal. Mientras esto no proceda no es viable lo propuesto en la iniciativa.

La sexta iniciativa propone dotar a las delegaciones políticas del Distrito Federal, del estatus de cuasiayuntamientos, con objeto de que ejerzan en forma concurrente las acciones ejecutivas y brinden los servicios básicos tal como si fuera un ayuntamiento; por otra parte, pretende que el electorado esté representado en un consejo de representantes, a fin de

crear un espacio de discusión entre las distintas fuerzas políticas al interior del órgano político-administrativo.

La séptima iniciativa referida a la relación y competencias entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, o bien su integración, tiene como objetivo conferir expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal.

La octava iniciativa propone otorgar a los órganos político-administrativos o delegaciones del Distrito Federal, personalidad jurídica y patrimonio propios, así como dotarlos de autonomía orgánica y funcional.

La novena iniciativa referida a la relación y competencias entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, o bien su integración, propone la creación del órgano colegiado denominado cabildo delegacional, como órgano de control político. Para que cada delegación se integre con un titular, al que se le denominará genéricamente jefe delegacional; doce concejales delegacionales, electos por el principio de representación proporcional, en los términos que la ley electoral local establezca, así como también los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos. El jefe delegacional y los concejales delegacionales serán electos en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la ley. Por cada concejal delegacional se elegirá un suplente.

La última iniciativa que se presentó en el Congreso de la Unión tiene como objeto organizar y conformar el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

I. Iniciativas referidas al fenómeno metropolitano

La primera iniciativa en esta lógica clasificatoria establece la figura de zonas metropolitanas dentro de los límites territoriales de dos o más estados o de un mismo estado. Plantea que en cada zona se constituya un parlamento metropolitano, formado por integrantes de los poderes legislativos de las entidades involucradas. Los parlamentos tendrán funciones legislativas y de regulación y control, exclusivamente sobre el territorio urbano y rural de los municipios de la zona metropolitana. Asimismo, establece la creación de consejos metropolitanos, los cuales desempeñarán funciones de carácter ejecutivo.

La segunda iniciativa propone que el Estado mexicano reconozca en la Constitución: 1) la existencia de las áreas o zonas metropolitanas; 2) la creación del Instituto Nacional para la Planeación Metropolitana, y 3) el establecimiento de normas que garanticen la constitución de las juntas de coordinación metropolitana como entes encargados de la coordinación intermunicipal e interestatal de las metrópolis. Las juntas se conformarán por gobernadores, presidentes municipales de la zona metropolitana en cuestión, y para el caso del Distrito Federal por los jefes delegacionales.

La tercera iniciativa referida tiene como objeto instituir la Legislatura Metropolitana. Para ello propone que las legislaturas de los estados que formen una continuidad demográfica nombrarán, entre los diputados ya electos, un representante a la Legislatura Metropolitana por cada 350 mil habitantes. Tendrá una duración de tres años, y estará facultada para aprobar o en su caso modificar de manera autónoma los presupuestos objeto de los convenios de coordinación que propongan los Ejecutivos estatales y municipales, en los términos de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política.

La cuarta iniciativa presentada tiene por objeto generar una eficaz coordinación de los municipios conurbados entre sí, con los estados, como rectores del desarrollo de la entidad y con la Federación, en la planeación y ejecución de proyectos, obras y acciones de impacto en sus respectivos territorios.

La quinta iniciativa faculta a los municipios para crear organismos o adoptar las figuras jurídicas que sean necesarias a fin de mejorar los servicios que prestan. También, y con la aprobación las legislaturas locales, podrán celebrar convenios con ayuntamientos vecinos y construir fondos financieros comunes para el desarrollo conjunto de los centros urbanos colindantes.

La sexta iniciativa referida al fenómeno metropolitano busca que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, participen de manera obligada y canalicen recursos públicos de forma oportuna y eficiente para la solución de los requerimientos de las conurbaciones demográficas del país.

La séptima iniciativa busca reordenar institucionalmente las relaciones de coordinación en las zonas metropolitanas del país. Al respecto, propone facultar a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal y el Distrito Federal, para realizar convenios de coordinación, asocia-

ción y cooperación metropolitana en materia de planeación y prestación de servicios públicos.

La octava iniciativa propone facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de desarrollo metropolitano y adecuar el marco jurídico a fin de normar la coordinación entre los municipios que conformen un área metropolitana.

J. Iniciativas referidas a las competencias del presidente de la República en materia de seguridad pública

La primera iniciativa referida a este rubro pretende ampliar los ámbitos de competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal, con el propósito de hacer más eficientes las políticas de prevención y combate al delito. Para ello, plantea reformar el texto constitucional, con objeto de facultar a la Asamblea Legislativa capitalina para legislar en lo relativo a la seguridad pública en el Distrito Federal. Estas materias que pretende la iniciativa en cuestión incorporar como atribuciones de la Asamblea Legislativa, por su nivel de especificidad, son temas que en rigor deberían de ir en un estatuto de gobierno, pero no en una Constitución federal.

En tanto que la segunda iniciativa, y última, se refiere a las competencias del presidente de la República en materia de seguridad pública, tiene por objeto otorgar mayores facultades a las autoridades locales en aspectos sustantivos, como la seguridad pública y la procuración de justicia. Para ello propone que, junto a la responsabilidad de brindar a los habitantes de la ciudad de México un clima de seguridad pública y una eficaz procuración de justicia, se otorguen plenas facultades para determinar las políticas públicas y las decisiones sustantivas en la materia, que propicien un federalismo moderno entre ámbitos de gobierno federal y local.

K. Iniciativas con relación a la fiscalización del Distrito Federal

La única iniciativa en este rubro pretende mejorar la fiscalización de los recursos que ejerce el gobierno del Distrito Federal, para evitar la prescripción de las responsabilidades de los servidores públicos de la capital y garantizar el correcto ejercicio de las finanzas públicas. Parece exagerado que para proceder a crear una entidad superior de fiscalización en

el Distrito Federal se tenga que hacer mediante previa aprobación del Congreso de la Unión para reformar la Constitución federal, cuando esas disposiciones deben ir en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. Los foros para la reforma del Estado

Por último, no se puede dejar de mencionar que en contraste con la vasta cantidad de iniciativas que han sido presentadas en el Congreso de la Unión con relación a la capital del país, en los foros convocados en 2007 sobre la Reforma del Estado, y concretamente en la mesa sobre federalismo, sólo se presentó una iniciativa, que implicó concisamente al Distrito Federal.³⁶² La Reforma del Estado convocada se limitó a una reforma político-electoral, debido a que el interés en los actores estuvo puesto en los temas de la propaganda, las campañas, el acceso de los partidos políticos y los candidatos a los medios de comunicación.

Y aunque María de los Ángeles Moreno, en su calidad de senadora de la República, nos decía que la Ciudad de México era la única entidad federativa cuya administración está depositada en dos niveles de gobierno como cualquier otro país, en el nuestro había un problema en que dos fuerzas distintas no han sabido cohabitar. Ante éste, y otros problemas, la senadora por el PRI planteaba que en la agenda de la Reforma del Estado se modificara el artículo 41 de la Constitución, que regulaba la materia electoral, y en esta temática se incluía la reforma electoral de la capital. Fue así que en abril de 2007 el pleno del Senado aprobó el dictamen del grupo de trabajo que creó el “Grupo de Trabajo Interparlamentario para la Concertación de la Reforma Política del Distrito Federal”. Dicha instancia, en donde participan senadores, diputados federales y de la capital de todos los partidos, tiene diversos mecanismos y procedimientos, así como grupos de trabajo temáticos para discutir y trabajar la reforma.³⁶³

³⁶² La única propuesta sobre el tema de la reforma política del Distrito Federal fue el 20 de junio de 2007 a las 19:06 horas, presentada por Aminadab Rafael Pérez Franco, siendo ésta la única exposición en el foro sobre federalismo, celebrada en la ciudad de Guadalajara.

³⁶³ Los cinco mesas de trabajo temático fueron: 1. Rediseño constitucional del Distrito Federal; 2. Replanteamiento constitucional de la coexistencia de los poderes federales y órganos locales de gobierno; 3. Estructura y marco de atribuciones básico del gobierno local; 4. Bases electorales y de participación ciudadana y vecinal, y 5. La visión y opera-

Ante esta realidad y la ausencia de un tema toral, el 8 de mayo de 2007 la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determinó elaborar una propuesta propia de reforma política para el Distrito Federal “luego de que este tema ha sido abandonado y marginado de las negociaciones que a nivel federal sostienen los partidos políticos con miras a la Reforma del Estado”³⁶⁴ (véase el anexo 2).

Si bien es cierto que la idea de realizar una quinta reforma es fuerte, ésta, sin embargo, no se ha reflexionado y pensado en su justa dimensión. Y aunque actores políticos, como la senadora Moreno, digan que hay materia prima en las cámaras legislativas para discutirla, es decir, iniciativas, y nos advierta que el derecho comparado ayudaría a resolver los disensos y permitiría encontrar la mejor fórmula de rediseño constitucional y legal tanto para la Ciudad de México y su zona conurbada, lo cierto es que, como ella misma lo reafirma, los actores limitan el problema a aspectos electorales.³⁶⁵ Es cierto que una reforma profunda de la capital del país pasa por los temas que el grupo de trabajo creada por el Senado considera, pero sin lugar a duda los cambios sustantivos tienen que ver con la democracia, relaciones entre poderes y el fenómeno metropolitano.³⁶⁶

Por lo anterior, fue lamentable que el tema que debiera ser fundamental en una auténtica reforma del Estado como la distribución de competencias entre órdenes de gobierno y la situación jurídico-política de la ciudad capital, fuera un rubro abandonado e irrelevante en el debate público de la agenda política de nuestro país. En México no habrá un auténtico y profundo proceso de reforma del Estado hasta en tanto no se aborden con profundidad y amplitud estos temas.

ción metropolitana. Véase Moreno, María de los Ángeles, “¿Un alcalde para la ciudad de México?”, *Examen*, año XIX, núm. 163, septiembre de 2008, pp. 48 y 49.

³⁶⁴ “Realzan reforma del DF ante abandono en el ámbito federal”, *La Jornada*, México, 9 de mayo de 2007.

³⁶⁵ Moreno, *op. cit.*, p. 30.

³⁶⁶ El reto de una gran ciudad, como sería la Ciudad de México, en termas metropolitanas, es su gobernabilidad, la ordenación de su territorio, la planificación racional, sensata y sostenible de sus actividades e infraestructura. *Cfr.* Olcina Cantos, Jorge, “Madrid y Barcelona: megaciudades en España”, *Examen*, año XIX, núm. 168, febrero de 2009, pp. 26-28.