



CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Sin lugar a dudas el origen de toda la confusión e imprecisión que caracteriza al régimen jurídico-político de la Ciudad de México y del Distrito Federal se localiza en artículo 44 constitucional, que en virtud de la reforma del 25 de octubre de 1993 en su parte conducente reza de la siguiente manera: “la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”.

No se requiere mucho esfuerzo para darse cuenta de que esta definición no se corresponde con la realidad. Cualquier persona que tome un mapa en sus manos podrá darse cuenta de que los límites de lo que la Constitución llama “la Ciudad de México”, en realidad son los del Distrito Federal, y que dentro de éste existe un área específica —imprecisa, por cierto—, que se denomina Ciudad de México, y que incluye las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

La definición constitucional, además, es una contradicción en sus propios términos, puesto que estar asimilando como iguales dos entes que en su denominación misma son distintos, en la realidad son totalmente diferentes: el Distrito Federal es un concepto jurídico que tiene que ver con una división político-administrativa, en tanto que la Ciudad de México es una realidad sociológica y un fenómeno urbano que trasciende totalmente las fronteras de la división geográfica.

Por otro lado, si de acuerdo con la Constitución estos dos entes son iguales y se pueden asimilar indistintamente, entonces, cabría decirlo también de la otra forma: “el Distrito Federal es la Ciudad de México”. Ahora bien, si esto en realidad fuera así, entonces el Distrito Federal reduciría drásticamente sus dimensiones, y existiría un enorme territorio, que sería tierra de nadie. De tal manera que la única posibilidad de asociación es la que establece la Constitución. Sin embargo, esa asociación o asimilación no se ve traducida en la realidad, puesto que los límites político-administrativos de la Ciudad de México no son los del Distrito

Federal (y políticamente no ha convenido que lo sea), por lo que la definición constitucional es falsa de toda falsedad.

En un principio el Distrito Federal era parte de la Ciudad de México (el Distrito Federal de dos leguas de 1824); todavía durante el siglo XIX ambas realidades se asimilaban simbióticamente (todavía durante esta época sí se podía decir que la Ciudad de México era el Distrito Federal). Sin embargo, ya desde 1917 la Ciudad de México pasó a ser una parte de un Distrito Federal conformado a partir de continuas desmembraciones que se le fueron haciendo al entonces Estado de México. Hoy en día la definición del artículo 44 constitucional es una “camisa de fuerza”, y es un obstáculo al pleno desarrollo, a la gestión gubernamental y al pleno ejercicio de las atribuciones que le deberían corresponder a las autoridades electas. Como el Distrito Federal o la Ciudad de México es una realidad que desborda no sólo como fenómeno urbano, sino por su potencial económico, fiscal y por su importancia política, entonces a los sucesivos gobiernos federales de distinto signo partidario que han existido les ha convenido mantener indefinidamente esa confusión e imprecisión.

De alguna manera esta imprecisión ha sido fruto de la prevalencia de la cultura política de la confrontación o de la subordinación: en los últimos años del siglo XX a los opositores al régimen priísta les convenía plantear reivindicaciones radicales en torno al Distrito Federal con tal de cuestionar a las autoridades federales y ganar simpatías entre la población. Con la alternancia partidaria en la presidencia de la República y la elección directa de la autoridad ejecutivo-administrativa del Distrito Federal al partido que ha mantenido la titularidad a ese órgano de gobierno le conviene mantener esta imprecisión, o bien plantear radicalmente y de forma irresponsable la transformación del Distrito Federal en un estado más de la Federación mexicana. Naturalmente, a los gobiernos federales, tanto panistas como priístas, también les ha convenido mantener sin reforma alguna por más de una década la ambivalencia jurídico-política del Distrito Federal con tal de seguir teniendo y ejerciendo atribuciones de injerencia o sometimiento en las decisiones políticas y gubernamentales que estrictamente deberían corresponderle a las autoridades locales, ya sea al Distrito Federal o la Ciudad de México.

De alguna manera estas tautologías jurídicas han creado mitos de los que se han beneficiado tanto los poderes federales como las autoridades electas del Distrito Federal. Estos mitos están sustentados en aparentes problemas irresolubles que implica pensar de manera distinta el sistema

federal mexicano. A continuación pasaremos a enunciar los más importantes y a refutarlos:

Mito 1. En un sistema de organización política federal ningún territorio puede ser capital del país y sede de los poderes federales sin que no sea un Distrito Federal.

Falso: este mito se justifica invocando los casos del Distrito de Columbia en los Estados Unidos y del distrito federal brasileño. Sin embargo, el argumento de la imposibilidad de la existencia en un mismo sitio de dos soberanías es un argumento arcaico sustentado en la creencia de que los soberanos son las personas o las instituciones, cuando en un Estado de derecho y en una democracia lo único soberano son las Constituciones y están delimitadas las competencias —como lo están en un sistema federal las facultades de las entidades federativas y de los poderes federales—, entonces no tiene por qué existir problema alguno para la existencia armónica de autoridades pertenecientes a dos órdenes de gobierno diferentes. Si esto fuera cierto, entonces en las capitales de los Estados no podría haber municipios ni autoridades municipales.

En la realidad contemporánea existen capitales de los poderes federales que no son distritos federales, como ya ha quedado debidamente explicado esencialmente en el capítulo tercero de la presente obra. Éstas son las siguientes: Caracas, Venezuela; Buenos Aires, Argentina; Berlín, Alemania; Viena, Austria, y Moscú, Rusia.

Además, esta idea de la imposibilidad de la coexistencia armónica de dos o más órdenes de gobierno en un mismo territorio es decimonónica, y se sustenta en una visión dual del federalismo que históricamente fue la primera expresión de los sistemas federales en sus orígenes. Si esto fuera así, entonces sería un contrasentido plantear un federalismo cooperativo para las relaciones gubernamentales entre dos o más órdenes de gobierno en los estados federales del mundo contemporáneo. Más aún, el federalismo es precisamente eso: la coexistencia de dos o más órdenes de gobierno en un mismo territorio.

Mito 2. Un estado, es decir, un territorio subnacional o miembro del pacto federal, no puede ser sede de los poderes federales, y una capital de un estado no puede ser al mismo tiempo capital de los poderes federales.

Falso: en su momento Belgrado y Bonn, como capitales federales, se encontraban asentadas dentro de los límites territoriales de un estado. En la actualidad Lagos, Berna, Moscú, Ottawa y Brasilia son asiento de los

poderes federales, y están dentro de un estado. Más aún, Berna, además de ser sede del Parlamento y del gobierno federal, es capital del cantón de Berna, y Ottawa forma parte de la provincia de Ontario, de la misma forma que Lagos pertenece al estado del mismo nombre.

Adicionalmente, existen las ciudades-estado, que son sede de los poderes federales y capital del país. Si bien éstas no son un estado en términos ortodoxos, son realidades más complejas, y escapan en cierto modo a la condición constitucional que tienen los estados de una federación. Sin embargo, nos sirven de base para cuestionar este mito en la teoría federal.

En este sentido, cabe decir que las dimensiones, su población y su tradición histórica y su simbolismo han hecho que siendo ciudades adquieran el estatuto de un estado con los mismos derechos que goza una entidad federativa en una federación. Estos son los casos de Berlín, Viena y Buenos Aires. Esto, sin considerar otros casos de ciudades-estado que existen y que no son capitales de países federales, como lo son Bremen, Hamburgo y Lubeck.

De estos dos grandes mitos, que han persistido por siglos, se ha derivado una falsa premisa, convertida en sofisma, contenida en la primera frase del artículo 44 constitucional. Y lo peor de todo ha sido que todas las definiciones para abordar o tratar de solucionar la problemática constitucional del Distrito Federal y la Ciudad de México.

Nosotros sostenemos que si la forma en como es “definida la naturaleza jurídico-político del Distrito Federal por el artículo 44 constitucional”, en consecuencia todos los postulados y conclusiones de ella derivados son falsos. Caemos en la cuenta de que la premisa es falta, y es el origen de muchos de los problemas político-constitucionales del sistema federal mexicano.

En virtud de lo anterior, para salir de esta falsa discusión y círculo vicioso, las únicas alternativas posibles para salir del “atolladero” y definir con rigor lógico y de acuerdo con la realidad la compleja situación del Distrito Federal mexicano, es establecer constitucionalmente que el Distrito Federal, no es la Ciudad de México ni la Ciudad de México es el Distrito Federal y poder ahora sí explorar nuevos mecanismos en la organización política del país. Siendo así, las alternativas posibles serían las siguientes:

Primera: delimitar —como ya se hizo en 1824— dentro de la ciudad de México un área específica para el Distrito Federal.

Viabilidad: altamente difícil, porque tendría que buscarse un área des poblada dentro de lo que es la Ciudad de México para construir ahí un

Distrito Federal. Otra posibilidad de concretar esta alternativa sería volver al Distrito Federal de las dos leguas y al espíritu eminentemente de una federación territorializada, como la pensó el Constituyente de 1824, y a partir de este espacio establecer un radio de veinte kilómetros para concentrar los poderes federales y sus dependencias. Esta alternativa es prácticamente imposible, porque muy seguramente no alcanzaría para albergar todas las dependencias federales y sus empleados, además de que haría sumamente complejo el tránsito de los habitantes por esa área.

El disfrute de los edificios y monumentos históricos que ahí se localizan por nacionales y extranjeros sería imposible. Además, en una circunstancia como esta los poderes federales serían constreñidos y desvalorados al estar reclusos en un distrito específico. Otra dificultad adicional sería que se tendría que sacar a la población civil de este territorio o quienes estuvieran en este espacio a condenarlos a vivir sin el pleno ejercicio de sus derechos políticos. Evidentemente, esta posibilidad además de inviable es anacrónica.

Segunda: insertar de manera caótica dentro de una ciudad los poderes federales y sus dependencias en un proceso en el cual paulatinamente el Distrito se vaya comiendo a la ciudad y quitándole territorio a los estados circunvecinos.

Viabilidad: real, pues de alguna manera fue lo que ocurrió con el Distrito Federal y la Ciudad de México, pero con un alto costo. Este modelo puede ser funcional durante cierto periodo, pero llega un momento en que se agota. Cancela la viabilidad futura de una realidad sociourbana compleja, que tarde o temprano genera problemas para la convivencia de autoridades de dos órdenes de gobierno distintas que conviven en un territorio inmerso en contradicciones y vacíos jurídico-constitucionales.

Las relaciones entre órdenes de gobierno inevitablemente se reproducen en una lógica, ya sea de la confrontación o la subordinación. Este es el juego en el que estamos inmersos, estamos siguiendo y no queremos cambiar, porque la continuidad del modelo genera ganancias para todos los actores políticos, pero menos para la viabilidad de la ciudad y el cabal ejercicio de las atribuciones de sus autoridades legítimamente constituidas.

Tercera: sacar al Distrito Federal de la Ciudad de México y construir un sitio para la residencia de los poderes federales en un lugar que no sea dentro de una ciudad (el modelo brasileño y en su momento el estadounidense).

Viabilidad: materialmente imposible, dado el alto costo que significaría eso, la dificultad para el traslado de todos los empleados de las dependencias federales y por los problemas que entrañaría localizar un territorio amplio, suficiente, accesible y con los recursos naturales y de infraestructura necesarios.

Por lo demás, en el hipotético caso de una situación tal, el artículo 44 constitucional en vigor, retomando el espíritu del artículo 46 de la Constitución de 1857, señala que “en el caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar (la Ciudad de México), se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”. Esto, además de ser un atavismo totalmente inviable, en la actualidad es una auténtica incitación a provocar un problema mayúsculo y conflicto y disputa territorial, que nunca desde su historia hubiera vivido el Estado mexicano.

Resulta ingenuo suponer que el Estado de México iba a aceptar sumisamente que la parte de su territorio que le fue desmembrada para crear el Distrito Federal no la reclamara, y que el nuevo estado se llamara del Valle de México siendo fronterizo con el Estado de México. Además, ningún estado de la federación mexicana querría albergar al Distrito Federal aceptando que se le desmembrara parte de su territorio, como tampoco ninguna otra entidad federativa iba a estar de acuerdo con que todo lo que implica el Distrito Federal de la noche a la mañana se transformara en estado, con los evidentes desequilibrios que ello provocaría: conflictos recaudatorios y presupuestarios. Esos efectos serían directos e indirectos para todos los estados de la federación mexicana (naturalmente, esta alternativa es la que desean los actores políticos favorables a la cultura de la confrontación, la que provocaría enormes conflictos que desestabilizarían totalmente a la nación mexicana).

Cuarta: convertir al Distrito Federal en un estado con municipios en el que uno de ellos, en este caso la Ciudad de México, fuera la sede de los poderes federales (por la Ciudad de México nos referimos a todas las delegaciones centrales y no sólo a la delegación Cuauhtémoc).

Viabilidad: mínima, porque supone prácticamente lo mismo que la alternativa anterior, con la diferencia de que no saldrían de su territorio los poderes federales, y con el agravante de que creando al interior de este nuevo estado el régimen municipal previsto en el artículo 115 constitucional se podría generar un problema grave de ingobernabilidad en la capital federal. Por lo demás, si el Distrito Federal fuera estado, estaría

sujeto a todas las obligaciones y a todos los derechos que contempla el 116 constitucional para los demás estados del país, así como también a todas las restricciones contenidas en los artículos 117 y 118 constitucionales para las entidades federativas del país. La idea de hacer de la Ciudad de México una entidad federativa es la más recurrente, la más fácil de pronunciar y la que mayor impacto comunicacional genera.

En esta idea peregrina ha habido legisladores que han propuesto crear el Estado capital, el Estado de Juárez (supuestamente con el objetivo de rendir un merecido tributo a los próceres de la patria en la parte central del país, para que una amplia zona geográfica contigua evocara sus apellidos: Estado de Hidalgo, Estado de Morelos, Estado de Guerrero y Estado de Juárez) y otros más han propuesto crear el Estado de Anáhuac.

Si bien ciertamente se rechaza la creación del estado 32; sin embargo, los municipios —como más adelante se hará notar— son la base de la organización política y administrativa de la Ciudad-Estado que proponemos. La aparente contradicción y asimetría constitucional la vamos a tratar de resolver de la siguiente manera, no sin antes señalar que Jaime Cárdenas dijo que la reforma al Distrito Federal ha sido abordada al menos por tres modelos teóricos:

1. El modelo de permanencia del actual sistema del régimen especial para el Distrito Federal, en donde los poderes federales no tengan ya intervención en los asuntos locales y los órganos de gobierno local incrementen sus competencias, que es el modelo que sigue el doctor Mejía. [En alusión al autor de la obra que prologa].
2. El modelo de la dualidad, para que por un lado exista un exiguo territorio del Distrito Federal y por otro, se cree el estado del Valle de México o el estado del Anáhuac, y
3. El modelo de la equiparación del Distrito Federal con cualquiera de las entidades federativas, estableciendo un régimen especial para los bienes inmuebles federales que se encuentran en el actual territorio del Distrito Federal.³⁶⁷

³⁶⁷ Cárdenas, Jaime “Prólogo”, en Mejía Alcántara, Ares Nahim *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal mexicano*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, p. 7.

Así se desecha en definitiva el modelo de la dualidad, y en cierto modo el modelo de la equiparación en la parte de crear una entidad federativa, pero no en la parte de establecer un régimen especial para los bienes inmuebles federales. Queda entonces el modelo de permanencia, al cual consideramos insuficiente y limitado. De ahí que nuestra propuesta no se ajuste a los modelos anteriores, y pudiera consistir en un cuarto modelo, que en todo caso toca a otros clasificar.

Nuestro modelo parte de enumerar, aunque en algunos temas sea reiterativo, las imprecisiones que han hecho difícil la comprensión de la naturaleza política y constitucional de la capital mexicana.

1. La dualidad de dos entidades diferentes, pero que hacen referencia a una misma esencia, manifestada en una imprecisa redacción en los artículos 44 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y lo que se desprende del 122, han ocasionado no sólo una contradicción en sus propios términos, sino relaciones conflictivas en la organización política del Estado mexicano.
2. La figura de Distrito Federal es una contradicción, algo inútil, y que contribuye a la confusión de la naturaleza política y constitucional de la capital mexicana. El Distrito Federal, según los términos de la Constitución de 1857 hacía referencia a una demarcación territorial de dos leguas. Éste es el espíritu del modelo norteamericano, y que el caso brasileño resolvió con la creación de Brasilia. Y por lo que toca a la Constitución de 1917, en esta figura se hacía referencia también a los territorios federales. Seamos claros entonces: la Ciudad de México antecedió a la figura del Distrito Federal, y dicha figura atañe o se dirige a la idea de delimitar un territorio administrativo federal y/o lugar de residencia de los poderes federales que no fueran entidades federativas; o bien a un régimen de excepción similar al de los territorios federales, los últimos de los cuales existieron hasta 1974. Si se sigue sosteniendo dicha figura, difícilmente la Ciudad de México podrá reclamar los derechos que le fueron quitados. No sólo existe la falacia de definir a la Ciudad de México como Distrito Federal, sino que además existe una contradicción al pretender que los órganos de poder de la Ciudad de México asuman atribuciones como si fueran entidades federativas y seguir llamándolo Distrito Federal.

3. Consecuente con lo anterior, la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal origina un galimatías, por ser una mala referencia del derecho y la política comparada, y quizá del caso argentino.³⁶⁸ Por un lado, el jefe de Gobierno hace alusión a la autoridad ejecutiva de un sistema parlamentario; pero si se consideró el modelo de Buenos Aires, por el otro, fue porque su Constitución indicaba que el Poder Ejecutivo recaía en un jefe o jefa de Gobierno o gobernador o gobernadora. Peor caso esto último, debido a que da pie a que amplios grupos busquen afanosamente erigir el estado 32 sin tener en cuenta las características institucionales de la capital argentina. Una reflexión meticulosa y detenida de la capital argentina nos daría respuesta a éste y al anterior punto, debido a que la capital de Argentina se considera como “el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sucesora de los derechos y obligaciones del municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”.³⁶⁹

4. En este sentido, debe entenderse en definitiva que la capital mexicana no puede ser una entidad federativa como las demás. En ningún sistema federal su capital es un estado. Por lo tanto, no podría hablarse de un gobernador propiamente, porque una capital está circunscrita a una ciudad. Y este ha sido el caso en el que ha estado inmersa la Ciudad de México desde la segunda década del siglo XIX. Por lo tanto, la figura de una ciudad-estado como las que existen en Alemania, y en algún modo Buenos Aires, sea la que mejor explique la naturaleza y relación que debe guardar la Ciudad de México con el Estado mexicano.³⁷⁰

³⁶⁸ La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se aprobó en octubre de 1996, y la reforma al Distrito Federal se hizo en noviembre de ese mismo año.

³⁶⁹ Véase el artículo 7o. de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, así como los artículos 2o. y 95. A partir de la experiencia argentina se podría decir para la capital mexicana lo siguiente: “la Ciudad-estado de la Ciudad de México es la sucesora de los derechos y obligaciones del Municipio de la Ciudad de México, antigua capital del Estado de México”. Esto con el fin de evitar que el Estado de México reclamara a la ciudad de México como su capital, y mantener en la Ciudad de México la esencia de lo que siempre ha sido: la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁷⁰ ⁴Cabe señalar que en Berlín el alcalde regente es elegido por la Casa de Diputados. En Bremen, el presidente del Senado o alcalde (como le dicen al gobierno de la ciudad) es elegido por la burguesía de Bremen. Mientras que en Hamburgo el titular de la autoridad ejecutiva se nombra primer alcalde, quien es electo por la burguesía de Hamburgo.

5. La forma en cómo está diseñada la Ciudad de México beneficia la lógica de la confrontación entre el Ejecutivo federal y el Ejecutivo capitalino, o bien ignorarse mutuamente, cuando comparten y cohabitan en un mismo territorio. La situación se agrava al ser ambos de distintos partidos políticos. Los problemas se originan porque el presidente de la República, por un lado, sabe del control que puede tener la capital del país a partir de tener algunas atribuciones y competencias que la Constitución le confiera; y, por el otro lado, un jefe de Gobierno que en la práctica, y pese a ser una figura menor a la de un gobernador, tiene más influencia y peso político que ellos. Esto, gracias a la proyección que da gobernar la Ciudad de México, como el sustentar su legitimidad ante al electorado capitalino y por los vastos recursos que gobierna y de los que dispone.

Si bien nuestra propuesta no va en el sentido de crear la entidad federativa número 32, esto no implica negar que las delegaciones políticas se pudieran erigir en municipios. Seamos categóricos: no existe contradicción en resistirse a la creación del estado 32, y que se instituyan al interior de la Ciudad de México municipios con sus respectivos cabildos o ayuntamientos. Sobre todo si vuelve al espíritu del artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de 1917, en la que se expresaba claramente que si bien el gobierno del Distrito Federal y los territorios estaban a cargo de gobernadores que dependían directamente del presidente de la República, estos territorios se dividían en municipalidades, y cada una de ellas estaban a cargo de un ayuntamiento. Además de que las Constituciones de 1857 y 1917 reconocían que eran de elección popular.³⁷¹

Por supuesto que la creación de estos nuevos municipios no implicará reproducir los anacronismos de diseño institucional a los que la Constitución mexicana los sujeta. Por lo tanto, la propuesta involucrara que la elección de los ayuntamientos no tenga que hacerse en planillas, y separar las funciones ejecutivas, legislativas y de justicia cívica, tal y como ocurre en las ciudades-estado, en las que incluso algunas tienen una corte

Mientras que en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el jefe de gobierno o Gobernador es electo popularmente.

³⁷¹ Diferimos de Ares Nahim Mejía Alcántara al hacer alusión a los gobiernos locales y no propiamente a los ayuntamientos. *Cfr.* Mejía Alcántara, *op. cit.*, 328. En el caso mexicano, cuando se hace referencia a los gobiernos locales se alude a los gobiernos de los estados.

constitucional. El caso de los ayuntamientos de la Ciudad de México, contribuiría sin duda a discutir profundamente el diseño institucional del municipio mexicano en general. Sería la alborada para discutir nuevamente el artículo 115 constitucional, con el fin de territorializar, desconcentrar y/o descentralizar el poder al interior del municipio, sobre todo en los urbanos, los densamente poblados o de gran extensión territorial. De tal modo que la reforma de la capital mexicana tendría repercusión nacional.

Si bien es cierto que la Ciudad de México, por sus características urbanas rebasa la lógica municipal, entonces lo que se plantearía para su titularidad ejecutiva no es la figura de un gobernador o jefe de gobierno, sino más bien la de un alcalde de la Ciudad. Un alcalde mayor, para ser más preciso, y diferenciarlo de los alcaldes municipales, y tener presente nuestra herencia y tradición política y jurídica.³⁷²

La transformación profunda de la capital del país de la que hablamos implica reformar alrededor de 55 artículos de la Constitución federal, así como crear una Constitución local. Pero cabe decir que el procedimiento que se propone se debe ajustar a lo que dice el artículo 135 constitucional, por las siguientes razones:

- a) No es necesario convocar un congreso constituyente para atender una materia o tema como sería el tema de la capital del país, por más relevante o trascendente que sea;
- b) Si bien es cierto que implica cambios a muchos artículos, sólo dos son los nodales: el 44 y 122. Los demás son cambios para precisar o adecuar el nombre en el que está inmiscuida la capital del país. Además, reformas que ya han implicado cambios a diferentes artículos constitucionales de esta envergadura ya se han dado en materia de reformas federales electorales (1996 y 2007). Dichas reformas implicaron modificar en mucho la Constitución sin necesidad de convocar a un congreso constituyente.

³⁷² Repetimos: en Berlín, el titular del Ejecutivo se nombra alcalde regente; en Bremen es presidente del Senado o alcalde, y en Hamburgo el titular de la autoridad ejecutiva se llama primer alcalde. Mientras que en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el jefe de gobierno o gobernador.

- c) En el caso de expedir la primera Constitución para la Ciudad de México, se debe seguir el proceso de reforma previsto en el artículo 125 constitucional; el Constituyente federal puede, después de reformar el artículo 44 -- como más adelante lo precisaremos-- y que en el 122 de manera genérica faculte a la Asamblea de Representantes de la Ciudad de México, expedir su primera Constitución. Esta reforma, además, consentiría que la Asamblea de Representantes electa y en funciones la expida.³⁷³⁷

En suma, una alternativa viable al problema sería la de hacer de la capital mexicana una Ciudad-estado que atendiera a las siguientes características en su diseño constitucional:

Primero, definir en el artículo 44 de la Constitución que “La Ciudad de México es una Ciudad-estado, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes federales y locales que se asientan en su territorio, el cual será el que actualmente tiene el Distrito Federal”.

Segundo, que descansara en los siguientes principios en materia de distribución de competencias:

- a) Principio de subsidiariedad: los poderes federales sólo podrán intervenir en los asuntos de la ciudad-Estado en la medida en que sus órganos de gobierno no puedan alcanzar sus objetivos planteados.
- b) Principio de corresponsabilidad: las autoridades de la Ciudad-estado proveerán todo lo que esté a su alcance para asegurar el debido funcionamiento de los poderes federales.
- c) Principio de atribución: las autoridades de la federación y de la Ciudad-estado sólo ejercerán las competencias que les ha conferido la Constitución, las que no podrán ser modificadas sin el previo consentimiento de las partes.

³⁷³ Un artículo transitorio de dicha reforma señalaría que en tanto no se expida dicha Constitución para la capital de la República, y en específico de la Ciudad Estado de México, las actuales autoridades ejercerán sus atribuciones, así como los plazos y temas que tendría la Asamblea de Representantes para expedir su nueva Constitución. Pero además establecer únicamente algunas bases generales en un nuevo artículo 122.

- d) Principio de lealtad federal: supone que en el juego armónico y dual de competencias federales y de las ciudad-Estado si en su deslinde riguroso puede surgir duda, debe evitarse que tanto el gobierno federal como el de la ciudad abuse en el ejercicio de sus competencias tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes, asumiendo una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo para alcanzar cooperativamente la funcionalidad del sistema federal.

Tercero, que en las relaciones entre los poderes federales y las autoridades de la Ciudad-estado existiera una comisión bilateral de gestión de los asuntos comunes de la capital, con objeto de asegurar la seguridad ciudadana y el cumplimiento del protocolo en actos oficiales. Por parte del gobierno federal su representación la encabezaría un gestor, para tratar los asuntos administrativos inherentes al funcionamiento de las dependencias federales.

Cuarto, la Ciudad-estado implicaría los siguientes órganos de gobierno: un gobernador o alcalde, un concejo de gobierno, un congreso de la ciudad; tribunales jurisdiccionales propios y cabildos de los municipios de la Ciudad.

- El alcalde mayor de la Ciudad de México: sería electo por sufragio universal, libre, secreto y directo de sus ciudadanos; su remoción por obstrucción al funcionamiento de los poderes federales podría ser declarada por mayoría calificada del Senado de la República, y quien lo sustituye en el cargo sería electo por el Congreso de la Ciudad a propuesta del presidente de la República.³⁷⁴
- El Concejo de Gobierno: se integraría por los alcaldes de cada uno de los municipios que existan en el territorio de la Ciudad-estado, y será presidido por el alcalde mayor de la Ciudad de

³⁷⁴ Empero, si es el caso llamar gobernador o jefe de Gobierno de la Ciudad de México no habría ninguna objeción, sólo que quizá la figura del alcalde se ajuste a las características de la capital al recordar el elemento fuertemente urbano. Además de que si bien es cierto que la experiencia de las ciudades-estado alemanas nos dicen que sus autoridades ejecutivas son electas indirectamente o siguiendo una lógica parlamentaria, el caso argentino nos recuerda que se puede elegir directamente por los ciudadanos. Pero sobre todo que después de que los capitalinos han luchado por este derecho.

- México. Este Concejo tendría como atribución aprobar los nombramientos que el alcalde mayor hiciera para designar los titulares de las áreas de obras y servicios públicos; seguridad pública y tesorero de la Ciudad. El Concejo de Gobierno podrá emitir una noción de censura constructiva, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre el desempeño de estos funcionarios, la que acarrearía la destitución de su cargo.
- Congreso de la Ciudad: sus competencias serán similares a las del Congreso de un estado; en su integración deberá seguir prevaleciendo el criterio establecido en la fracción III de la base primera del artículo 122 constitucional. Será atribución del Congreso de la Ciudad ratificar el nombramiento que el alcalde mayor de la Ciudad de México haga del procurador de Justicia de la Ciudad.
 - Tribunales jurisdiccionales: serán los contemplados en las bases cuarta y quinta del artículo 122 constitucional.
 - Cabildos o ayuntamientos de los municipios de la Ciudad: integrados por regidores electos por el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos que habiten en cada una de sus demarcaciones territoriales. Además de contar también con un sistema proporcional. Una vez integrado el cabildo, todos sus integrantes elegirán en votación secreta por mayoría absoluta a quien a habrá de presidirlo, realizándose las rondas que sean necesarias hasta que se cumpla tal objetivo. Sólo con la aprobación del Concejo de Gobierno se podrán asociar o establecer convenios de asociación de más municipios de la Ciudad, y con la autorización de la Asamblea Legislativa la asociación de uno o más municipios de la Ciudad-estado con municipios de otras entidades federativas.

Conscientes del fenómeno de la metropolización, sería recomendable que el Constituyente Permanente considere la viabilidad de crear un parlamento metropolitano para la gestión de la problemática común de lo que se conoce como zona metropolitana de la Ciudad de México, con objeto de diseñar políticas de coordinación, asociación y cooperación metropolitana en materia de planeación y prestación de servicios públicos.

La premisa de que la Ciudad de México es el Distrito Federal, y viceversa, además de que los poderes federales siguen teniendo intervención en los asuntos internos de la capital, evidencia que ésta ha llegado a su

límite. La experiencia internacional demuestra que es posible imaginar y crear modelos alternativos de organización y de coexistencia armoniosa entre órdenes de gobierno en un mismo territorio, superando ortodoxias, mitos y juegos perversos que apuestan a seguir sacando provecho de lo que está mal diseñado.

Lo anterior implicaría una reforma de gran calado. De no existir condiciones para que fuera realizada, lo que se sugiere es lo siguiente: a) por las razones que ya se expusieron, cambiar el nombre de la autoridad ejecutiva por el de alcalde mayor de la Ciudad de México, y b) en lo que respecta a su forma de elección y/o designación, volver al mecanismo previsto en la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, que desafortunadamente nunca fue aplicada. En todo caso lo que se debería eliminar es que el nombramiento sea realizado por el presidente de la República, sujeto a la ratificación de la Asamblea de Representantes, para transitar a un sistema en el que al interior de la Asamblea se eligiera al Ejecutivo de la Ciudad de México de entre los mismos asambleístas electos, diputados o senadores de la capital, miembros del partido político que por sí mismo tenga la mayoría absoluta en el órgano legislativo de la ciudad. Si ésta fuera la circunstancia, la cláusula de gobernabilidad no se debe eliminar (por la sencilla razón de que ante una eventual fragmentación de la representación política ahí expresada sería difícil y tardado elegir a la autoridad ejecutiva de la Ciudad). Además de que el Consejo de Gobierno, en caso de que así fuera, no debería crearse, porque la autoridad y legitimidad del alcalde mayor quedaría demasiado acotada, por no ser electo directamente por los ciudadanos y no poder dirigirse directamente a ellos.³⁷⁵

³⁷⁵ Respecto a la cláusula de gobernabilidad, conviene precisar que ésta fue creada mediante la reforma al artículo 122 constitucional publicada el 25 de octubre de 1993. Su existencia tenía que ver con el procedimiento de nombramiento del jefe de Gobierno del Distrito Federal, realizada por el presidente de la República y ratificada por la Asamblea de Representantes. Ésta decía con mayor precisión lo siguiente: “De entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, Diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al mismo partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes”. Por lo tanto, mantener dicha cláusula y otorgársela al partido político que obtenga por lo menos el 30% de la elección en el Distrito Federal no se justifica al coexistir el procedimiento de elección popular del llamado jefe de Gobierno.

Consideramos que ésta es una modesta aportación para imaginar un mejor futuro mejor para la Ciudad México, pues han pasado varios años desde la última reforma constitucional de 1996 hasta terminada la primera década del siglo XXI en el que la naturaleza político-constitucional no se ha resuelto satisfactoriamente. Por lo que señalamos que es tiempo de adaptar el modelo de institucional de la Ciudad de México a las nuevas realidades.