



INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México es, sin duda, el lugar sede en donde se ha desarrollado el acontecer histórico nacional. Su centralidad ha quedado de manifiesto por lo menos desde hace setecientos años. Cabe decir que desde el momento en que la Ciudad de México se fundó, ésta ha mantenido una relación de encuentros y desencuentros con las demás regiones del país, sosiegos y disputas. En dichas relaciones ha estado presente la dominación, que se manifestó en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural, educativa, entre otros ámbitos.

Esta realidad ha traído una serie de desencuentros entre las autoridades de la Ciudad de México y los poderes federales; entre los habitantes de la Ciudad de México con los poderes federales y locales; entre los representantes del Poder Ejecutivo y autoridades administrativas en el Distrito Federal; o bien entre la capital del país y las entidades federativas. Y algunas de estas inquietudes las tratamos de analizar en la presente obra.

Antes de hacerlo, y como introducción, podemos decir que el devenir sociohistórico llevó a que en el momento en que se discutían los diversos proyectos de Estado-nación, por añadidura se discutiera la naturaleza que debía tener la Ciudad de México como capital del país. Esa vinculación estuvo y ha estado ligada a la figura jurídico-política que debiera tener o no la capital mexicana. Y la historia nos dice que se optó por la figura del Distrito Federal; sin embargo, ésta ha conllevado una serie de asimetrías constitucionales que en la práctica fueron en perjuicio del pleno ejercicio de los derechos, ya fuera de los habitantes de la Ciudad de México o sus autoridades locales. Además, el problema no se circunscribe a la capital del país, sino a toda la estructura del Estado mexicano en cuanto a la forma en cómo se relaciona o debería relacionar con las demás partes que lo integran.

Planteado el problema en estos términos, el análisis y la reflexión sobre la naturaleza política y constitucional de la Ciudad de México y el Distrito Federal obliga a dejar una visión limitada a un seguimiento anecdótico de la historia, enunciar sólo principios jurídicos desprovistos de

la realidad social, económica y política, o un análisis de ingeniería institucional, la cual si no comprende la complejidad sociológica o cultural que hay alrededor de los procesos políticos, ésta se hace estéril. En este tenor, la mayor parte de los estudios que se han hecho sobre la Ciudad de México y el Distrito Federal, ya sea en artículos o en los escasos libros que sobre el tema se han publicado, no han abordado el fenómeno en su justa dimensión o como pretendemos hacerlo. Pero baste aclarar que el haberlos consultado y tomado como punto de partida son una expresión de nuestra deuda académica.*

De ahí que el presente trabajo aborde la naturaleza política e institucional de la Ciudad de México y el Distrito Federal desde un enfoque multidisciplinario. La combinación de disciplinas, como la antropología, la sociología, la historia, la ciencia política y el derecho constitucional, quedará asentada a lo largo del texto. Sobra decir que este estudio no es total u omnisciente de la realidad social, sino un esbozo sobre cómo comprender sujetos u objetos de estudio complejos como lo es la Ciudad de México, que en sí misma encierra diversos fenómenos metropolitanos e implica relaciones entre distintos ámbitos de gobierno. El resultado es que la Ciudad México tiene el problema de ser al mismo tiempo Distrito Federal, y que de esta figura político-constitucional se desprenden com-

* Loeza, Soledad, “Hipótesis para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, *Historia Mexicana*, núm. 1, 1995, pp. 99-158; Álvarez, Lucía (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada-CIICH-UNAM, 1997; Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Centro de Asesoría Metropolitana SC-Plaza y Valdez, 2001; Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2001; González Oropeza, Manuel, “La condición jurídica de la sede de los poderes federales en México”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional-Universidad Complutense de Madrid-Fundación de Derecho Público de Venezuela-Fundación Jurídica Editorial de Venezuela-Hispamer-Pemex-Universidad Central de Chile-Universidad Externando de Colombia-Universidad de Lima-UNAM, 2002, pp. 183-196; Marván Laborde, Ignacio, “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 4, enero-junio de 2001, pp. 49-83; Abal Medina, Juan Manuel, “Evaluando las instituciones políticas de los distritos federales”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 22, 2003, pp. 185-213; Mejía Alcántara, Ares Nahim, *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2006, y Briseño Becerra, Carlos Alberto, “La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/97: avances y tareas pendientes”, *Acta Republicana*, núm. 8, 2009.

plicadas relaciones interinstitucionales no sólo entre las autoridades federales y locales, sino con los habitantes de esta urbe.

De esta manera, el plan original fue sufriendo ajustes y modificaciones, toda vez que se iban puliendo las ideas, algunas hipótesis o estrategias de trabajo. Resultado de ese proceso de construcción, el trabajo final que se presenta descansa en dos grandes enfoques: diacrónico y sincrónico, los cuales se entrecruzan y complementan.

El primero está sustentando en una historia de larga duración, en donde se analizan los procesos en los que se construyen y desgastan las estructuras de dominación. El documento hace una sociología histórica de la Ciudad de México, claro está, sin olvidar el acontecimiento, siempre y cuando éste tenga significación. La revisión diacrónica y constitucional que hacemos de la ciudad termina en 1996, cuando se hicieron los últimos grandes cambios en los que se ha visto envuelta la capital en tanto es Distrito Federal.

Hecho lo anterior, pasamos al estudio sincrónico del Distrito Federal. Desde este enfoque realizamos un análisis de las estructuras de dominación y sus instituciones de organización política, para ser comparadas y observar las constantes en el óptimo desempeño de los sistemas políticos. El diseño institucional que tienen diferentes capitales del mundo es la evidencia empírica con la cual trabajamos y llegamos a los resultados finales.

De esta manera, en el primer capítulo: “Capitales, estados y sistemas de organización política”, se aborda la naturaleza histórica, cultural y simbólica de las capitales a partir del fenómeno urbano. Para ello se rastrean los casos de Roma como ciudad imperial, las ciudades medievales y modernas; París, como el prototipo de una capital en un moderno proceso de centralización, y la Ciudad de México, como el único caso en el que una capital le da el nombre a una nación. Le sigue una disertación conceptual sobre el federalismo, los sistemas federales y su relación con otras categorías, como la descentralización y la democratización. Este apartado está concebido como el marco teórico, y en él se depuran nuestras categorías de análisis.

Finalmente, en este primer capítulo se realiza un ejercicio descriptivo sobre distintas capitales independientemente de su sistema de organización política o sistema de gobierno, para ampliar la mirada y repensar cuál sería el mejor diseño institucional para la capital mexicana. Las capitales en cuestión son: Canberra, Abu Dabi, Moscú, Roma, París y Santiago.

En el capítulo segundo: “La naturaleza política y jurídica de la Ciudad de México desde una perspectiva sociohistórica”, se hace un seguimiento de la historia de dominación o política de la capital mexicana desde su fundación hasta 1996. Las fases históricas analizadas son la del imperio mexica; el periodo virreinal, diferenciando dos fases: la de los Habsburgo y la de los Borbones; le sigue el periodo de la crisis de la monarquía española y la Constitución de Cádiz. Del siglo XIX se analiza la historia de la Ciudad de México diferenciando dos periodos: el que va de la independencia hasta la Constitución de 1857, y el que resta del siglo XIX.

El siglo XX es analizado a partir de que si bien es en la segunda mitad del siglo pasado en el que se sientan las bases jurídicas del Estado mexicano, es en él cuando realmente se construye el Estado-nación en nuestro país. México sufre en esta fase un proceso de modernización; esto es, de industrialización, urbanización, migración de gente del campo a la ciudad y, desde luego, la centralización del poder político.

Y en este lapso temporal la capital del país se beneficia en diferentes ámbitos, no así en el político, pues también sufre un proceso interno de centralización. En este apartado se abordan los cambios constitucionales, institucionales y organizativos del Distrito Federal durante el siglo XX. El último cambio de naturaleza constitucional considerado es el de 1996.

En el tercer capítulo: “La Ciudad de México en perspectiva comparada con otras capitales federales”, se esboza el diseño constitucional de la capital mexicana que resultó de la reforma constitucional de 1996.

Prosigue el delineamiento del diseño institucional de diferentes capitales federales, como Buenos Aires, Brasilia, Caracas, como una “muestra analítica” de la región latinoamericana. De Europa se abordan los casos de Viena y Berlín como capitales de los países federales europeos por excelencia, así como los casos de Madrid como una capital de un sistema autonómico, y las ciudades-estado de Berlín y Hamburgo. Finalmente, se delinea la arquitectura institucional de Washington, D. C., como el prototipo de capital federal que sirvió de modelo inicial para los sistemas federales.

Hecho esto, se procede a un ejercicio de política comparada entre las capitales federales. Es el capítulo politológico por excelencia, y se busca encontrar las constantes y diferencias que permiten mejorar el diseño institucional del Distrito Federal y la Ciudad de México a fin de readecuarlos a la realidad.

En el cuarto capítulo: “Expresiones político-constitucionales de la Ciudad de México y el debate actual (1997-2009)”, se hace un análisis de la capital del país desde el campo del derecho constitucional entrelazado con la historia. Así, se han identificado cinco fases en la historia constitucional en el que ha estado inmerso el Distrito Federal a partir de los cambios legales implementados. Se hace una breve descripción de las fases jurídico-políticas del Distrito Federal. Estas fases son: la Constitución de 1824; la Constitución de 1857; la reforma de 1928; la reforma de 1993, y la reforma de 1996. Se busca identificar e ir precisando la naturaleza constitucional del Distrito Federal y la Ciudad de México.

Finalmente, se hace un estudio de las iniciativas y las reformas presentadas al Congreso de la Unión hecha desde noviembre de 1997 hasta mayo de 2009. También realizamos una breve reflexión de la discusión política y pública en torno al Distrito Federal. Con ello tratamos de llamar la atención de que los actores han olvidado a la capital del país como una pieza importante en la reforma del Estado.

Por lo que respecta al apartado de conclusiones y propuestas, se resumen los puntos nodales de este trabajo de investigación, por lo que se espera que éstas den luces para adecuar la arquitectura institucional de la Ciudad de México a la nueva realidad.

Queremos mencionar que la presente investigación no se pudo realizar sin el patrocinio y apoyo económico del Partido Nueva Alianza (agosto-diciembre de 2007), en particular de su Comité Directivo en el Distrito Federal. Nuestro agradecimiento a su confianza, y vale un reconocimiento al hecho de que los partidos dediquen parte de su financiamiento público a actividades de investigación y difusión académica sobre los asuntos políticos y públicos del país. Y desde luego, al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el apoyo recibido para la publicación de esta obra, y en particular a nuestros dictaminadores. Estamos en deuda con ellos. Gracias.

Debemos reconocer que la obra no hubiera sido posible de no haber contado con el excelente apoyo y colaboración de Fernando Hurtado Lomelí, quien realizó una exhaustiva labor de investigación en materiales de primera mano y en fuentes documentales electrónicas,; base y sustento de este trabajo de investigación. A Javier Xicoténcatl Hurtado Burgos, alias “El Bola”, quien soportó la pesada carga de capturar, transcribir y sistematizar la información en diferentes programas computacionales y

darle su acomodo final. Asimismo, a Teresa Gracián, quien apoyó de manera significativa en la tarea de búsqueda y sistematización de la información de carácter histórico.

A todos ellos nuestro más sincero agradecimiento. Finalmente, si algún acierto tiene esta obra es mérito de todos quienes en ella colaboramos. En tanto que los errores son responsabilidad de los autores.