

La Reforma Política del Distrito Federal: Avances y Perspectivas

Javier Santiago Castillo*

Todas las grandes ciudades del mundo en su desarrollo político y social han mostrado un grado de complejidad; pero la ciudad de México lo ha visto acrecentado por el lugar que ha ocupado en el mosaico político nacional.

En su devenir, han estado presentes tanto circunstancias sociales como voluntades de múltiples actores políticos, propiciando diversos cambios en el comportamiento y aprendizaje de una ciudadanía que por sí sola estableció los mecanismos y formas de participación política y social, motor del desarrollo evolutivo de un conjunto de reformas que hoy resulta relevante adentrarse en su estudio.

Pese a que el Distrito Federal durante varias décadas mantuvo una estructura política que dependía directamente de las autoridades federales, los avances y las perspectivas de sus reformas constituyen hoy en día nuevas formas de participación ciudadana, así como de órganos de gobierno dotados de plena autonomía, que funden su eficacia y eficiencia administrativa en la soberanía popular y en la redistribución de competencias.

Sin lugar a dudas, el resultado final de la actual reforma política del Distrito Federal contribuirá al proceso de consolidación democrática, haciendo evidente una vez más, que el peso de su historia la coloca como una entidad *sui generis*, receptiva de los procesos de cambio en todo el país.

* Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

1. Antecedentes

Por vía de referencia histórica, que no está de más recuperar, podemos afirmar que la ciudad de México ha sido el centro político, económico, educativo y cultural de diversas formas de estado y de gobierno. Desde el establecimiento del antiguo imperio Tenochca, pasando por tres siglos de Virreinato, la gravitación de instituciones públicas fue delineando la vida capitalina.

Así, durante la construcción y organización del imperio azteca, la ciudad de México-Tenochtitlan capital y “sede de la clase gobernante, libre de tributos y dedicada a tareas administrativas, militares y religiosas”,¹ fue concebida como el centro neurálgico del dominio político y del desarrollo urbanístico. Su transformación, producto del coloniaje español, hizo de su espacio geográfico el sitio de residencia de la institución municipal, figura jurídico - administrativa en la que serían sustentadas nuevas formas de organización política.²

Posteriormente, con la adopción del sistema federal en nuestro país como nación independiente, el desarrollo político institucional de la ciudad de México estuvo sujeto a polémicos e interesantes debates.

Su instauración como sede de los supremos poderes de la Unión en 1824, generó una gran inestabilidad, que básicamente podemos sintetizar en dos aspectos que han sido fundamentales en el desarrollo político de la entidad; de una parte, la existencia de distintos entes de gobierno: los poderes federales, el gobierno de la ciudad de México y el propio ayuntamiento de la misma ciudad; un segundo aspecto, la indefinición de los derechos políticos de sus ciudadanos.

Sin importar los esfuerzos manifestados por adecuar el orden jurídico a las cambiantes condiciones sociales, la preeminencia por definir el asiento de los poderes federales, soslayó cualquier intento por salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos de la capital. A pesar de las posiciones a favor y en contra, el constituyente de 1857, plasmaría en el artículo 46 constitucional, la erección del Estado del Valle de México en el territorio del Distrito Federal, sólo cuando los supremos poderes de la federación se trasladasen a otro lugar.³

¹ Pedro Carrasco: *Estructura político- territorial del imperio tenochca. La triple alianza de Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan*, El Colegio de México-FCE, México, 1996, p.145.

² Véase Raúl Contreras: *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, Porrúa, México, 2001, p. 11.

³ Aún cuando el reconocimiento de la ciudadanía de los habitantes del Distrito Federal pudiera estar condicionado a la erección de un nuevo Estado, constitucionalmente comenzaban a darse los primeros indicios de establecimiento de derechos políticos en la capital. Para esta argumentación véase Osiel Serrano: *La reforma política del Distrito Federal*, CENAM -PyV, México, 2001, p.76-90.

El espíritu federalista expresado por los constituyentes de 1824 y 1857, mismo que fue ratificado en la Constitución de 1917, naturalmente incidió en la forma de organizar política y jurídicamente al Distrito Federal. Ciertamente, su condición de capital del país le restringió la posibilidad de cumplir cabalmente con el sentido de un gobierno democrático; sin embargo, los avances registrados en el constituyente de 1917, en cuanto a su condición jurídica, no fueron menores: el Distrito adquirió el reconocimiento como parte integrante de la federación, y pudo contar con representación en la Cámara de Diputados y de Senadores al igual que el resto de las entidades de la República.⁴

Sujeta a las condiciones del sistema federal, la ciudad de México ha ido delineando su carácter de entidad federativa, *sui generis*, a partir del reconocimiento político de los habitantes de la capital y del acercamiento a la opinión del pueblo generada por la crisis institucional que acompañó al singular centralismo y autoritarismo mexicano del siglo XX.

2. De órganos administrativos a órganos de gobierno

La falsa creencia de fracturar el funcionamiento del Estado con la convivencia de órganos de gobierno locales y federales plenos en un mismo espacio geográfico, mantuvo siempre la tensión política respecto a la existencia del municipio capitalino, misma que inmediatamente después de promulgarse la Constitución de 1917 comenzó a reflejarse en el deterioro y frustración de la normalidad del ayuntamiento del Distrito Federal. En este contexto, por iniciativa del general Álvaro Obregón, en 1928 es suprimido el régimen municipal de la ciudad de México y con él la ciudadanía⁵ de su población para elegir a sus representantes.

La reforma iniciada por Obregón, convertía a la ciudad de México en una dependencia administrativa -cuyo objetivo no podía ser de otro tipo

⁴ A este respecto, Contreras Bustamante, argumenta que el congreso constituyente de 1917 no consideró la posibilidad de restituir la condición de entidad federativa a la Ciudad de México por la desconfianza que existía hacia su población, por tratarse de la más informada del país, sin embargo, atendiendo a la posición más democrática del Congreso, se mantenía el reconocimiento a los ayuntamientos electos popularmente en la capital y a la posibilidad de que la Ciudad de México pudiera constituirse en otro estado. Cfr. Raúl Contreras: *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad federativa*, México, Porrúa, 2001, p. 172.

⁵ Entiéndase por ciudadanía al conjunto de derechos y deberes políticos de los habitantes de una entidad o colectividad. Véase, *Enciclopedia Multimedia Salvat '99*, Salvat Editores S.A.

sino político-, que representaba el impulso de un esquema de organización y planeación centralizada que después de casi siete décadas de vigencia, mantiene actualmente diversos resabios.⁶

Jorge Carpizo refiere que una de las causas fundamentales del influjo del Presidencialismo fue el “gobierno directo de la región más importante [...] del país, como lo es el Distrito Federal”.⁷

Con la llamada Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales,⁸ toda posibilidad jurídica de considerar al Distrito Federal como entidad quedó abolida, pues el Presidente de la República ejercería el gobierno de la capital a través del Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones quedaron a cargo del titular del Departamento, Delegados, Subdelegados y demás funcionarios que determinará la Ley, quienes podían ser nombrados y removidos con amplia discrecionalidad.

Por su parte, durante el periodo ordinario del Congreso de la Unión, se promulgó el 31 de diciembre de 1941, la segunda Ley Orgánica del Distrito Federal, que intentando ser más explícita en sus disposiciones, precisaba que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente quien lo “ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito”,⁹ y no por medio del Departamento, como lo disponía la Ley de 1928.

Asimismo, el nombre de Departamento Central quedaba suprimido, al restituirse el de ciudad de México para la demarcación territorial sede de los poderes federales.¹⁰

En virtud de estas disposiciones –reglamentarias del artículo 73, fracción VI de la Constitución-, los ciudadanos del Distrito Federal vieron impedido su derecho político de integrar un gobierno legítimo, emanado de la voluntad popular. Fue con la reforma de 1977, cuando el mismo

⁶ El carácter administrativo del Distrito Federal no sólo generó la cesación de la elección de ayuntamientos; sino también, representó desde el punto de vista de la cultura política, un retroceso que en el marco del proceso democratizador, resulta complicado superar dada la heterogeneidad de su población y la dificultad para proyectar *consensus* que reflejen el interés general.

⁷ Jorge Carpizo: *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1993. p. 221.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, Tercera Sección, 31 de diciembre de 1928.

⁹ Artículo 5º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1941.

¹⁰ Su superficie quedaba integrada por doce delegaciones, a través de las cuales desarrollaba su acción gubernamental centrándola en los siguientes rubros: administrativo, político y gubernativo, de policía y tránsito, hacienda, servicios públicos y acción cívica social; mismos que con la reforma de 1970, serían redefinidos en función de la competencia y estructura que adquiriría el Distrito Federal al dividirse en 16 delegaciones. Cfr.: *Renovación política*, FCE, México, 1988. p. 92-93.

ordenamiento constitucional que daba origen a la estructura administrativa de la ciudad –artículo 73 constitucional- establecía por primera vez, dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular, aunque éstas nunca fueron reglamentadas, ni llevadas a la práctica.

La idea de democracia participativa comenzaba a ser reconocida para el Distrito Federal. Con la reforma política de ese año, se abrió la puerta a una nueva dinámica que fomentó la representación social por vía del sistema de partidos.¹¹ Sin embargo, sus virtudes no podían ser reflejadas inmediatamente en una realidad, en la cual el Estado representaba estrictamente el mando de la autoridad en la capital, no así del poder legítimo sustentado en el voto ciudadano.

Fue ante los embates producidos por los sismos de 1985, cuando las instituciones políticas y gubernamentales vieron rebasada su capacidad de respuesta por el enorme caudal de demandas ciudadanas, así como por la notoria participación de los habitantes de la ciudad de México a través de organizaciones civiles no institucionalizadas al gobierno ni al partido oficial; incidiendo entre otras cosas, en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) de 1987.¹²

Aún cuando las facultades de la Asamblea de Representantes, en su origen quedaron limitadas a la gestión y expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; su sola presencia transformó la política local, estrechando en el mejor de los casos el contacto entre los ciudadanos de la capital y su representación en la Cámara de Diputados, así como la canalización de las preocupaciones básicas de la gente en la actividad política partidaria.

Si bien, su creación obedeció más al interés de diseñar mecanismos de participación ciudadana, que al de representación social, debe reconocerse su importancia para la construcción de una legislación propia del Distrito Federal y el impulso de la ruta de democratización de la vida política capitalina.

¹¹ Pedro Moctezuma: *Despertares. Comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*, Universidad Iberoamericana-UAM, México, 1999. p. 77

¹² *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987. En el decreto se indica que la Asamblea está integrada por 40 representantes electos según el principio mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional votados mediante lista en una sola circunscripción plurinominal.

3. La construcción de un gobierno propio: Paradoja de la democracia

En el marco de la reforma de 1993, las modificaciones asentadas en el artículo 122 constitucional, dispusieron notables avances en el régimen interno del Distrito Federal, reconociendo la capacidad de autogobierno y gestión en los órganos locales.

La Asamblea, asumiendo la función de órgano legislativo del Distrito Federal, fue dotada de mayores facultades. Entre sus atribuciones estaban: expedir su propia ley orgánica, examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, revisar la cuenta pública, y expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia y contencioso administrativo, así como legislar para el ámbito local sobre diversas materias previstas por la propia Constitución y el Estatuto de Gobierno.¹³

Con la reforma al artículo 122, el tema del Distrito Federal pasó a ser actualizado en casi todo el texto constitucional. No obstante los avances logrados, se mantuvo como candado la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todas las materias que no estuviesen expresamente conferidas a la ARDF, así como expedir el Estatuto de Gobierno, primer instrumento jurídico para la organización del gobierno de la ciudad.

Dada la importancia de la capital como bastión político de las fuerzas opositoras; en lo relativo a la titularidad del ejecutivo local, la reforma únicamente consideró la elección indirecta del jefe de gobierno por parte del Presidente de la República, figura que después de tres años sería reformada, aún cuando la mayoría de los ciudadanos que participaron en el plebiscito de 1993 demandó su elección directa para ese año.¹⁴

Los habitantes de la capital sólo pudieron elegir por medio del voto directo a los Consejos Ciudadanos de 1995, como órganos de participación ciudadana encargados de la canalización de demandas y solución de problemas de la comunidad, según lo dispuesto por la Ley de la materia. Así, la ciudadanización aún no era concebida para otro tipo de procesos

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993.

¹⁴ Cfr. Alicia Ziccardi: "Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes", en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001, p. 68.

electivos, haciendo más notable el desfase existente entre la forma de gobierno de la capital y el grado de politización de sus habitantes.¹⁵

La reforma constitucional de 1996, implicó nuevos cambios en el proceso de transformación institucional. A partir de ese año los miembros de la Asamblea fueron llamados diputados, sin que dicho órgano de gobierno fuese considerado como congreso local, dado la existencia de facultades legislativas reservadas al Congreso Federal.¹⁶

En este aspecto, la llamada Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), pudo contar entre sus atribuciones con la relativa al nombramiento del sustituto del jefe de gobierno, en caso de falta absoluta, y la de legislar en materia electoral para el ámbito local; es decir, generar el marco normativo que sustituiría al libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Cabe destacar, que desde 1928 y hasta la reforma de 1996, los ciudadanos del Distrito Federal no habían podido elegir a las autoridades locales. En tal virtud, uno de los grandes aportes de la reforma de ese año fue la elección, a partir de 1997, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del voto universal, libre, directo y secreto. Por lo que hace a los titulares de los órganos políticos de las demarcaciones territoriales (delegaciones), el artículo 122 constitucional dispuso su elección por medio del voto ciudadano a partir del año 2000.¹⁷

Bajo este contexto, la aprobación del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) y la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), como organismo autónomo, independiente, imparcial y profesional, encargado de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana,¹⁸ fueron fundamentales para brindar certidumbre y transparencia al ejercicio democrático de los derechos políticos locales. La descentralización de la organización de los

¹⁵ Sin considerar el bajo grado de participación en las elecciones de los consejos ciudadanos de 1995, las elecciones federales de 1988 muestra un ejemplo claro de la enorme conciencia y participación ciudadana en torno a la problemática social, al haber otorgado al FDN el voto mayoritario en 36 distritos de los 40 en los que entonces se dividía la votación del Distrito Federal; no obstante, a que la facultad de designar al regente y a sus delegados la ganó el PRI en su posición de titular del ejecutivo federal. Véase Martha Pérez Bejarano: "¿Cuál participación ciudadana?", en Cuauhtémoc Cárdenas (coord.): *Voces del Distrito Federal*, Océano, México, 1997. p. 48.

¹⁶ Cfr. Javier Santiago: "Acuerdo político y reforma constitucional en 1996", en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, CEDE / UAM-I, México, 1999. p. 32.

¹⁷ Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La Reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997. p.217-219.

¹⁸ Artículo 52, *Código Electoral del Distrito Federal*, Primera Edición 1999.

procesos electorales, permitió “poner a tiempo el reloj democrático de la capital con los del resto del país”.¹⁹

La reforma política de 1996 produjo pasos importantes en el proceso de democratización política, y en la actualización de instrumentos políticos y normativos propios, mismos que se vieron reflejados con la alternancia en el control del ejecutivo local, así como con el pluralismo político en la composición de la ALDF y en la designación de los jefes delegacionales durante las elecciones del año 2000.

Sin embargo, todavía nos encontramos en la antesala de la consolidación democrática en México, buscando ante una nueva reforma política caminar en las tareas pendientes con el consenso de todos los actores políticos y ciudadanos.

Construir una legislación electoral propia en la que sean reconocidas figuras de organización política ciudadana como las Agrupaciones Políticas Locales, así como la participación de partidos políticos nacionales en procesos electorales locales, con reglas claras e innovadoras en algunos casos, abonan el camino de la democracia electoral; pero la democracia como un proceso inacabado, exige además de la consolidación de las instituciones del Estado y el reconocimiento pleno a la autonomía, una redistribución de competencias entre los órganos de gobierno que contribuya a la cooperación y coordinación intergubernamental, a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, garantizando la estabilidad y gobernabilidad política de esta ciudad.

4. El futuro inmediato de la reforma en marcha

Siendo los partidos políticos los protagonistas tanto del proceso de cambio iniciado con las sucesivas reformas de los años setenta, como del debate actual sobre la reforma política del Distrito Federal, se sitúan ante dos órdenes que por antonomasia distinguen el quehacer político; de una parte, la búsqueda y permanencia en el ejercicio del poder y; de otra, la impugnación de los actuales Estados democráticos sobre el compromiso del *hacer* en defensa y reconocimiento de los derechos ciudadanos, y de la autonomía del gobierno en el servicio público.

¹⁹ Carlos Martínez Assad: *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México, 1996. p.217.

En este sentido, debemos detenernos ha reflexionar en torno a las asignaturas que integran el Proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 14 de diciembre de 2001, respecto a la reforma política del Distrito Federal, pues evidentemente, constituyen un paso más en el desarrollo social e institucional de la ciudad, preservando su condición de sede de los poderes federales.

Desde el punto de vista particular, las modificaciones constitucionales actualmente sometidas a la aprobación del Senado de la República, representan un avance político no sólo por su contenido, sino por el significado que tiene el hecho de que la propuesta sea resultado del consenso de las fuerzas políticas de la ciudad de México.

Sin embargo, es importante, señalar que la definición del contenido de una reforma para el Distrito Federal requiere del consenso de otras fuerzas político-sociales de carácter nacional, dado que hoy la pluralidad no se refleja sólo en el sistema de partidos, sino también en la amplia diversidad actuante en el interior de los propios partidos y en la sociedad en su conjunto. Esta nueva realidad hace mucho más compleja cualquier reforma en el Distrito Federal.

De ahí que el desarrollo de diversos acontecimientos, mesas de análisis, foros y mecanismos para la formulación de propuestas, sea fundamental. Por su parte, el Instituto Electoral del Distrito Federal organizó el “Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal” como un escenario propicio para la expresión y canalización de inquietudes; así como para el análisis y discusión de ideas, tanto de los actores políticos como de especialistas y ciudadanos, con el propósito de contribuir a la formación de consensos básicos que facilitarían el impulso de nuevas formas de convivencia social y política en la ciudad.²⁰

Debe recordarse que el debate de los años posteriores a la reforma de 1988, se centró en el reconocimiento de derechos políticos ciudadanos; pero su bifurcación con la realidad lo encaminó hasta la adopción de posiciones polarizadas en torno a la creación o no del estado treinta y dos, como forma de organización política.

Aunque pareciera que dicha discusión ha sido superada en la escena partidaria, es necesario analizar el desarrollo y la concreción de acuerdos dentro de los espacios que integran el proceso legislativo puesto que de ellos dependerá el rumbo que adquiera la actividad política capitalina.

²⁰ Véase *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*. Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª. ed., México, 2001.

Por el momento, a toda proporción guardada, podemos afirmar que la propuesta de reforma emitida en primera instancia por la ALDF, y posteriormente por la cámara baja del Congreso, por si misma denota sus propias limitaciones, desde la perspectiva del establecimiento de un consenso más amplio.

Si bien, “el principal aspecto que debe abordar una nueva reforma es la creación de un gobierno local plenamente autónomo sustentado en un diseño políticamente democrático e institucionalmente eficiente”,²¹ la propuesta de creación de un Estatuto Constitucional del Distrito Federal²² más allá de promover la soberanía de la entidad, ha establecido un punto de debate político complejo. Por un lado, se argumenta que la expedición de este ordenamiento contribuye al fortalecimiento de la autonomía del Distrito Federal; y por otro, que si la ciudad de México se continúa considerando un territorio federal debería ser el Congreso de la Unión quien lo expida. Ambas posiciones esgrimen sus razones que no son desdeñables. Encontrar una salida constitucional no será sencillo, pues sería necesaria una reforma mucho más profunda que la planteada.

Uno de los retos de la actual reforma es redefinir el destino jurídico-político de la entidad capital dentro del marco del pacto federal. En el caso de la propuesta de modificación al artículo 122 constitucional, indica que “el Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezca esta Constitución y el Estatuto Constitucional ...”,²³ y al mismo tiempo dispone que su gobierno estará a cargo de los órganos de carácter local, con la participación de los poderes federales. La dificultad de avanzar en el reconocimiento de una mayor eficacia y eficiencia gubernamental que garantice un buen nivel de vida para los habitantes de la ciudad, radica en integrar una propuesta que además de considerar al Distrito Federal como sede de los poderes de la unión, permita fortalecer los ámbitos de gobierno local, particularmente el ámbito delegacional.

Por su parte, la modificación propuesta a la fracción VIII del artículo 73 constitucional, suprime la facultad del Congreso de aprobar anualmente los montos de endeudamiento para el Distrito Federal, podría significar un

²¹ Alicia Ziccardi: “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001. p. 74.

²² Corresponde al nuevo marco normativo propuesto para el Distrito Federal, que habría de sustituir al actual Estatuto de Gobierno, en caso, de aprobarse las reformas constitucionales.

²³ Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, núm. 36 del 15 de diciembre de 2001.

mayor reconocimiento a la autonomía financiera de la ciudad, al delegar en los órganos locales la responsabilidad de discutir los mecanismos, topes y condiciones de endeudamiento; no obstante, que el Distrito Federal mantiene su estatus de territorio federal.

En relación con el artículo 76, fracción XI de la Constitución, su modificación representaría la actualización de las atribuciones del Senado a las condiciones político-electorales del Distrito Federal. Al Senado de la República le está reservada la facultad de nombrar al Jefe de Gobierno a propuesta de una terna del Presidente de la República, y removerlo por actos u omisiones que afecten las relaciones con los poderes federales o el orden público; pero la facultad de remoción sólo podrá ser ejercida por las dos terceras partes de los miembros presentes; se precisa, además que esta es una facultad exclusiva del Senado y no de la Comisión Permanente. Con dicha modificación se da congruencia a la atribución otorgada a la ALDF durante la reforma de 1996, de designar al Jefe de Gobierno sustituto o interino por falta absoluta del titular, es decir, por cualquier otra causa que no sea la remoción. Una modificación sustancial, se refiere a la inversión del sistema de competencias, de acuerdo con lo cual las facultades residuales quedan reservadas a la Asamblea.

Uno de los aspectos inéditos de la reforma, que constituye un paso más en la búsqueda del reconocimiento de la soberanía de la ciudad de México, corresponde sin duda al derecho otorgado por el mismo ordenamiento, al órgano legislativo local para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, así como para participar en el llamado Constituyente Permanente, en los mismos términos que el resto de las legislaturas de los estados.

Por otro lado, el reconocimiento de las delegaciones políticas como órganos de gobierno del Distrito Federal, permite profundizar en la búsqueda de la autonomía plena para el ejercicio del gobierno (como el ámbito más cercano a la ciudadanía). Sin embargo, su carácter de unidades político administrativas limita las acciones que éstas pueden emprender para la solución de asuntos o materias de su competencia, sobre todo porque siguen manteniendo una relación de coordinación (jerarquizada) y de dependencia con los órganos de la administración pública del Distrito Federal, lo cual le deja un margen de acción operativa limitado.

En lo relativo a la propuesta de modificación a las fracciones XII y XIV de artículo 122 Constitucional de la iniciativa de reforma puesta a la consideración de la Cámara Revisora, se distinguen dos aspectos que es pertinente analizar; el primero, se refiere al tratamiento diferenciado entre

Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el segundo, tiene que ver con el asunto de la firma de convenios del Instituto Electoral del Distrito Federal con su homólogo federal.

La propuesta de redacción al artículo 122 constitucional, apartado C, fracción XII, expresa en forma casi lacónica todo lo relativo al Instituto Electoral del Distrito Federal, en tanto que en la fracción XIV, regula de manera detallada al Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuando se trata de dos órganos semejantes y del mismo rango institucional.

Por otra parte, al final del primer párrafo de la fracción XII es insertada la expresión "...para lo que lo cual celebrará los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral", lo que desde el punto de vista de la técnica legislativa, rompe con el carácter general que tienen y deben tener las disposiciones constitucionales. En efecto, el texto constitucional contiene normas de carácter orgánico, que sientan las bases constitutivas de las instituciones y remite a la ley secundaria las disposiciones más específicas, de manera que, incorporar un aspecto tan específico como la suscripción -obligada o no- de convenios en el texto constitucional, incurriría en un error técnico, que en todo caso podría ser materia de la legislación secundaria.²⁴

A pesar de los cambios propuestos, continúan existiendo diversos temas que habiendo quedado fuera de la agenda de reforma política, son de suma importancia en el complejo proceso de consolidación democrática de la capital:

1. La seguridad pública, planteada como una responsabilidad compartida entre los ámbitos de gobierno federal y local que atienda por una parte, las necesidades sociales y la comisión de delitos dentro del territorio local, sean del orden común o del orden federal; y de otra, como una relación de coordinación y cooperación intergubernamental que en el actual contexto de cambio político sería adecuada dando preeminencia al Ejecutivo Federal en el mando de la fuerza pública, en términos de lo que establece el artículo 115, fracción VII constitucional, además que tal disposición tiene un sentido desde la perspectiva de la seguridad nacional.

²⁴ Intervención del Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, Javier Santiago Castillo, en la reunión de trabajo de la Comisión del Distrito Federal del Senado de la República.

2. El respeto y fortalecimiento de los órganos autónomos, como pilares del desarrollo institucional que soporta la democracia republicana y el acceso pacífico al ejercicio del poder, más aún cuando el Distrito Federal se ha distinguido como una entidad a la vanguardia en el desarrollo de organismos autónomos que cumplen funciones específicas que el Estado ha depositado en ellos, mismas que se hacen tangibles con estructuras tales como: la del Instituto Electoral del Distrito Federal, del Tribunal Electoral del Distrito Federal y de la Comisión de Derechos Humanos, además de otros órganos como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Junta de Conciliación y Arbitraje, dotados de plena jurisdicción e independencia en su ámbito de competencia, indispensables en la consolidación del Estado de Derecho.
3. En el reconocimiento de las capacidades institucionales del gobierno central del Distrito Federal, y en particular, de las delegaciones políticas, a fin de que exista una relación práctica más fluida que de respuesta a las demandas ciudadanas básicas. Hay quienes opinan que debe establecerse un cuerpo colegiado que además de reflejar la pluralidad de la población de cada demarcación, se encargue de vigilar a manera de pesos y contrapesos, la acción del delegado político.
4. El relativo al establecimiento de una coordinación metropolitana que garantice la flexibilidad y apertura gubernamentales, para generar vínculos horizontales y verticales de cooperación y coordinación entre las distintas instancias de gobierno, en la atención de asuntos comunes, dado que “el territorio de la ciudad de México se extiende principalmente sobre el conjunto de municipios del Estado de México...formándose una aglomeración que[...], posee las características de una megalópolis”.²⁵ Las relaciones intergubernamentales entre el Distrito Federal, los gobiernos estatales, y el propio gobierno federal, sin olvidar el ámbito municipal, requieren de un mayor reconocimiento de la diversidad y del aparejado fortalecimiento de la autonomía, a fin de implantar nuevas figuras que garanticen una eficaz prestación de servicios públicos en el territorio metropolitano.

²⁵ Alicia Ziccardi: “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001. p. 79.

5. Un asunto más, que sin duda denota gran importancia, es el reconocimiento de partidos políticos locales que den cause institucional a los diversos modos de participación política ciudadana, a fin de hacer congruente el contenido de la ley con las actuales formas de organización política. El registro de partidos políticos locales, además de ser ya un derecho extendido en todas las entidades de la República, excepto Aguascalientes, hoy es también una demanda de la pluralidad social y cultural de los habitantes del Distrito Federal. Sólo basta tener presentes los resultados del proceso electoral del 2 de julio de 2000, para recordar que en el ámbito local, hubo al menos un Partido Político, Democracia Social, que obtuvo el 4.8% de la votación total emitida durante la elección de Diputados a la ALDF por el principio de representación proporcional logrando la asignación de 3 diputados.²⁶ Esto aún después de que le fuera retirado su registro como partido político nacional, por no haber alcanzado el umbral mínimo del 2% de la votación federal.²⁷

Conclusiones

Estando actualmente en manos del Senado de la República, órgano depositario por excelencia de la soberanía de las entidades federativas, el rumbo y destino de la nueva reforma política de la Capital; debe procurarse cualquiera que sea su resultado, la orientación del proceso hacia el predominio de las visiones sociales que contemplan la diversidad de la ciudad, sobre las partidarias, atendiendo al diseño federalista que habrá de darle un mayor reconocimiento al Distrito Federal como entidad propia en lo jurídico y lo político, con órganos de gobierno plenos, instituciones públicas autónomas y derechos políticos para sus habitantes.

Si bien, el Distrito Federal constituye una entidad distinta a aquellas que integran la federación, puesto que no comparte la misma naturaleza ni la forma de organización de su régimen interior, también es innegable,

²⁶ *Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2000*: Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª. ed., México, 2001. pp. 194-201.

²⁷ En sesión de fecha 30 de agosto de 2000, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, dictaminó la pérdida de registro como partidos políticos a los otrora Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Democracia Social, Partido Político Nacional y Partido de Centro Democrático, de los cuales, los dos primeros lograron tener representación en el órgano legislativo del Distrito Federal.

que ha avanzado en el equilibrio de fuerzas políticas que hacen sustentable el desarrollo democrático. Sin embargo, constitucionalmente su naturaleza jurídica debe ser redimensionada a fin de que, no sólo sea reconocido como sede de los poderes de la federación, sino también como una entidad con gobierno local propio.

Todavía es momento de redefinir la reforma política. Si aspiramos a lograr una ciudad con gobernabilidad democrática, debe tenerse presente que la autonomía local no debilita el orden federal, al contrario lo fortalece y legitime, con la existencia de dos órdenes de gobierno, cada uno vinculado directamente a los ciudadanos.

Siendo sólo algunos de los temas cuya discusión es esencial en el proceso de cambio actual, es pertinente reconocer que históricamente, durante los periodos de transición, las tensiones sociales y políticas generan movimientos en los diversos ámbitos del Estado. La reforma en marcha y sus alcances únicamente podrán valorarse a partir de la fortaleza que se imprima en los procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental y política en aquellas áreas de responsabilidad compartida o de inevitable traslapamiento entre el orden local y el federal. De la voluntad de los actores políticos y de la participación de cuantos conviven en esta ciudad, dependerá el éxito de este inacabado proceso.

Bibliografía

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1993.

Carrasco, Pedro, *Estructura político- territorial del imperio tenochca. La triple alianza de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan*, México, El Colegio de México-FCE, 1996.

Contreras, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, México, Porrúa, 2001.

Enciclopedia Multimedia Salvat '99, Editores S.A.

Pérez, Bejarano, Martha, *¿Cuál participación ciudadana?*, en Cuauhtémoc Cárdenas (coord.), *Voces del Distrito Federal*, Océano, México, 1997.

Santiago, Javier, *Acuerdo político y reforma constitucional en 1996*, en Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1996*, CEDE / UAM-I, México, 1999

Serrano, Osiel, *La reforma política del Distrito Federal*, CENAM -PyV, México, 2001.

Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, 1996.

Moctezuma, Pedro, *Despertares, Comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*, Universidad Iberoamericana-UAM, México, 1999.

Ziccardi, Alicia, *Las reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances logrados y tareas pendientes*, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª. Ed., México, 2001.

Memoria general del proceso electoral local ordinario 2000, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1a. Ed., México, 2001.

Código Electoral del Distrito Federal, Primera Edición 1999.

Diario Oficial de la Federación, Tercera Sección, 31 de diciembre de 1928.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1941.

Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.

Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 1993.

Dictamen del 30 de agosto de 2000, Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 36, 15 de diciembre de 2001.

Renovación política, FCE, México, 1988.