

Carlos Sempé Minvielle

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (retirado)

INNECESARIA **REFORMA POLÍTICA** *del* **D.F.**

PROPUESTA ALTERNA

CISLE

INNECESARIA REFORMA POLÍTICA DEL D. F.

Propuesta alterna

Carlos Sempé Minvielle

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (retirado)

1^{ra} edición: enero de 2016

Centro de Investigaciones Sobre la Libre Empresa, A.C. ©

Web: www.cisle.org.mx

Email: instituto@cisle.org.mx

INDICE

INTRODUCCIÓN

I. ANTECEDENTES

A. WASHINGTON, D.C.

B. MÉXICO

1. CONSTITUCIÓN DE 1824
2. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA
3. DECRETO DE SANTA ANNA
4. CONSTITUYENTE DE 1857
5. CONSTITUYENTE DE 1917
6. PRINCIPALES REFORMAS POSTERIORES A 1917

II. INCONVENIENTES DE LA REFORMA APROBADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN

1. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y CONSTITUCIÓN
PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

2. NUEVAS FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO EN
MATERIA DE FUERZA PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE
JUSTICIA

- a) FUERZA PÚBLICA
- b) PROCURACIÓN DE JUSTICIA

3. TRANSFORMACIÓN DE LAS DELEGACIONES

- a) ALCALDÍAS
- b) CONCEJALES

4. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE
SUPRIMEN

- a) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
- b) DEUDA PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
- c) LEGISLACIÓN LOCAL

5. FACULTADES DEL SENADO QUE SE SUPRIMEN

6. FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUE SE SUPRIMEN

- a) PROPONER A QUIEN DEBA SUSTITUIR AL JEFE DE GOBIERNO
- b) APROBAR EL NOMBRAMIENTO O REMOCIÓN DEL PROCURADOR
- c) MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA Y DESIGNACIÓN DE SU TITULAR
- d) ENVIAR AL CONGRESO PROPUESTA DE ENDEUDAMIENTO

III. PARÁMETROS A CONSIDERAR PARA UNA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

VI. PROPUESTA DE ESCINDIR EL DISTRITO FEDERAL

CONCLUSIÓN

INTRODUCCIÓN

El régimen político del Distrito Federal plasmado en la Constitución se ha visto modificado en múltiples ocasiones. Todas las modificaciones de las últimas décadas han acotado y eliminado atribuciones del Gobierno Federal respecto a esa entidad federativa.

Fue así que en diciembre de 2015 el Congreso de la Unión aprobó el Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de la Reforma Política de la Ciudad de México para dotarla de autonomía constitucional. Solo falta que lo aprueben la mayoría de las legislaturas de los Estados, lo que sabiendo cómo se manejan estos asuntos, seguramente se hará en breve plazo.

Hay políticos que sostienen que los habitantes del Distrito Federal tenemos un “viejo anhelo”: asimilar a la Ciudad de México con los Estados de la Federación, dotarla de autonomía constitucional y tener nuestra propia Constitución. Seguramente consultaron a intelectuales y académicos afines, pero no a los habitantes. A la inmensa mayoría, -salvo a los políticos- no le interesa que la Ciudad tenga una Constitución Política en vez de un Estatuto de Gobierno. Tal parece que queremos volver a las ciudades-estado de la antigua Grecia.

Ahora resulta que debemos estar agradecidos con la Cámara de Diputadas y Diputados (como dicen en su propaganda, apartándose del texto constitucional), y con el Senado de la República, cuando que lo que “anhelamos” es: acabar con la inseguridad y corrupción, mejorar los servicios públicos de transporte, agua y drenaje, bacheo de calles y un buen alumbrado público, entre muchas otras cosas, y no el nivel de autonomía de los políticos del Distrito Federal.

Tan hay cierto hartazgo, -por decir lo menos-, con todo lo que se relaciona con los partidos, que en la consulta que se hizo a los habitantes de la Delegación Cuauhtémoc sobre el proyecto Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa, a pesar de que se le hizo mucha publicidad, participó menos del 5% de la ciudadanía, y eso que hubo acarreos.

El día 15 de diciembre de 2015, fecha en que se aprobó por el Senado el proyecto de reforma constitucional modificado por la Cámara revisora, coincidió con la entrada en vigor del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y, salvo a los políticos, a los habitantes de la Ciudad de México éste les interesó mucho más que la reforma constitucional que la inmensa mayoría de los ciudadanos no conoce ni comprende.

En el presente ensayo se hace un análisis crítico del todavía Proyecto de Reforma Constitucional, y en el capítulo IV se esboza una propuesta.

I

ANTECEDENTES

Para entender la razón de la existencia del Distrito Federal con una naturaleza jurídica distinta a la de los Estados de la República, a continuación se hace un breve análisis histórico. El Constituyente mexicano tomó de la Constitución americana de 1787, el nombre Estados Unidos Mexicanos, el sistema federal, la división poderes y muchas otras instituciones, como la creación de un distrito federal.

A. WASHINGTON, D.C.

La Constitución americana de 1787 otorgó al Congreso: “el derecho exclusivo de legislar en todas las materias en una superficie que no exceda de 10 millas cuadradas que cedan los estados y acepte el Congreso para ser la sede del gobierno de los Estados Unidos” (art. 1º, sección 8).

Fue determinante para la creación de un distrito federal el hecho de que cuando la Asamblea se encontraba sesionando en Filadelfia se vio hostilizada por una turba sin que las autoridades locales intervinieran, lo que dio lugar a que la Asamblea saliera de esa ciudad. En México a esas turbas las llamamos manifestaciones.

Para que el gobierno federal tuviera en la capital del país autoridad para proveer a su mantenimiento y seguridad, el 16 de julio de 1790 se aprobó la creación del Distrito de Columbia comúnmente llamado Washington D.C., capital de los Estados Unidos de América en honor a su primer presidente George Washington. El distrito se formó con el territorio que cedieron los Estados de Maryland y Virginia.¹

En 1846 el Congreso regresó la tierra cedida por Virginia. En 1871 se crearon los municipios de Washington y Georgetown. A partir de 1973 una ley del Congreso dejó el gobierno del distrito a un presidente municipal y un Concejo de 13 miembros facultado para expedir las leyes y ordenanzas locales. Pero el Congreso conserva la autoridad suprema y puede desechar las leyes y presupuesto aprobados por el Concejo. Después de firmar la ley el presidente Richard Nixon dijo: “Considero que la ley hábilmente balancea los intereses locales y el interés nacional”.

La ciudad de Washington tiene un área de 177 km² y una población de aproximadamente 700 mil habitantes, los cuales eligen un delegado sin voto para la Cámara de Representantes, pero no en el Senado. El área metropolitana de la que forma parte el distrito tiene alrededor de 6 millones.

1 Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1965, p. 539).

B. MÉXICO

Desde antes de la Conquista Tenochtitlán era la sede del emperador azteca. En 1521 los españoles fundaron el Ayuntamiento de México en Coyoacán.

En los Tratados de Córdoba, suscritos el 24 de agosto de 1821 se dispuso:

Artículo 4°. El emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio.

1. CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 en su artículo 50 enumera entre las facultades del Congreso General:

XXVIII.- Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

XXIX.- Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

La propia Asamblea Constituyente emitió el 18 de noviembre de 1824 el decreto que determinó la sede de los poderes:

1°. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación [...] será la Ciudad de México.

2° Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

4° El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general [...].

7°. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el distrito federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

8° El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del distrito federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para reparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.²

Señala Serra Rojas que la intervención de Fray Servando Teresa de Mier fue decisiva en la defensa de la ciudad de México como asiento oficial de los poderes federales, y no Querétaro como lo proponía la Comisión.³

En 1824 el territorio del Distrito Federal, era de 220.6 km², compuesto por 6 municipios, el de la propia Ciudad de México, capital del país, y los de: Tacuba, Tacubaya, Azcapotzalco, Mixcoac y Villa de Guadalupe. Ese territorio formaba parte del Estado de México.⁴ Como se puede observar, la Ciudad de México era uno de los 6 municipios del Distrito Federal.

2 Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional, tomo VI, p. 44-4.

3 Cfr. Andrés Serra Rojas, op. cit. p. 539.

4 Cfr. División territorial del Estado de México de 1810 a 1995, INEGI, edición 1996.

La coexistencia entre 1824 y 1827 de los poderes federales y los del Estado de México en la Ciudad de México, hizo difícil la relación entre la Federación y el Estado, por lo que en 1827 se trasladaron los poderes de éste a Texcoco.

2. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA

En los primeros años de vida independiente, el país vivió inestabilidad política derivada de la lucha por el poder, desorden civil y crisis financiera. El sistema federal fue reemplazado por un régimen centralista.

La Constitución centralista de 1836 o Código de las Siete Leyes suprimió al Distrito Federal al incorporarlo al Departamento de México, formado por el Estado del mismo nombre y lo que era el territorio de Tlaxcala, así como por los distritos de: Cuernavaca, Taxco, Cuautitlán, Toluca, Tula, Texcoco y Acapulco, entre otros.

En 1846 se reestablece el sistema federal mediante la promulgación del decreto que declaró vigente la Constitución de 1824.⁵

3. DECRETO DE SANTA ANNA

Por decreto de Antonio López de Santa Anna del 16 de febrero de 1854 se amplió considerablemente la extensión de lo que se llamó Distrito de México.

⁵ Cfr. División Territorial del Estado de México de 1810 a 1995, INEGI, edición 1996.

Pasó a abarcar un área aproximada de 1,700 km², comprendiendo zonas rurales y montañosas para supuestamente facilitar su defensa. En el decreto se dispuso que el Distrito comprendiera entre otros:

San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Huisquilucan; Mixcoac, San Ángel y Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco.⁶

4. CONSTITUYENTE DE 1857

Numerosos diputados se oponían a que la ciudad de México fuera la sede de los supremos poderes. Hubo quienes propusieron que la sede se trasladara a Querétaro o Aguascalientes.

En contra de que la sede fuera la ciudad de México, el diputado Moreno señaló:

Aquí reinan las malas costumbres, aquí no hay rastro de virtudes, la ciudad virreinal anhela por los tiempos de Felipe II, y hay necesidad imperiosa de sacar de aquí al gobierno [...] Aquí los hombres se afeminan.⁷

Con argumentos más sólidos, el diputado Guzmán argumentó:

[...] debe considerarse que la ciudad de México ha de ser estado o Distrito Federal, y que es imposible que sea las dos cosas a la vez, porque habrá choques inevitables entre las autoridades

⁶ Felipe Tena Ramírez; Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 197 y 198.

⁷ Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., tomo VI, p. 44-12.

locales y las generales, como sucedió cuando residieron en el mismo punto el gobierno del Estado de México y los poderes de la Unión”.⁸

En el mismo sentido, el diputado Olvera expresó:

[..] es inconcuso que hay verdadera imposibilidad de que la ciudad de México sea un tiempo capital de la Federación y de un Estado. En 1846 al restablecerse la federación, se originaron cuestiones entre los dos gobiernos sobre la propiedad de ciertos edificios, y, si estas cuestiones son ridículas, no dejan de ser perjudiciales.

El choque es inevitable, cuando se trate, por ejemplo, de la fuerza pública y de la propiedad. El Distrito puede elevar su Guardia Nacional al número de veinte mil hombres y la ciudad entonces puede lanzar de su recinto al gobierno nacional.⁹

En el dictamen de la Comisión de División Territorial presentado en primera lectura en la sesión del 26 de noviembre de 1856, se propuso en el artículo 50 que el Distrito Federal se estableciera en Querétaro¹⁰. Posteriormente, se reconoció que los Estados de Oaxaca y Puebla “se habían omitido por descuido”.¹¹

Los diputados Zarco y Mata se opusieron a que Querétaro fuera la sede del gobierno general.¹²

8 *Ibíd.*, pp. 44-7 y 44-8.

9 *Ibíd.* pp. 44-9 y 44-10.

10 *Cfr. ibíd.*, p. 43-21.

11 *Ibíd.*, p. 43-30.

12 *Cfr. ibíd.*, pp. 44-12 y 44-10.

Los diputados Moreno, Llano, Langlois, Muñoz y García de Arellano propusieron que la residencia de los supremos poderes se estableciera en Aguascalientes. La Comisión manifestó su conformidad por considerarla conveniente geográfica y políticamente hablando, lo cual fue rechazado por el Constituyente.¹³

Finalmente, el Constituyente aprobó el siguiente artículo:

Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del Territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar.¹⁴

Art. 72 El Congreso tiene facultad:

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.¹⁵

El artículo 46 tácitamente convalidó el decreto de Santa Anna que amplió desmesuradamente la extensión del Distrito Federal.

En el aspecto territorial, no solo se debatió la sede del Distrito Federal, también hubo conflictos en relación

13 Cfr. *ibidem*, p. 45-50.

14 Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1957*, Editorial Porrúa, México, p. 614.

15 *Ibidem*, pp. 617 y 618.

con el territorio de los Estados. El diputado Díaz González propugnó porque el Estado de México conservara sus límites argumentando:

“Ese desgraciado Estado a quien más de una vez se ha hecho aparecer como el rico botín obtenido en la revolución de Ayutla [...] casi día por día, señor, he tenido que luchar en la comisión en contra de las pretensiones terribles que por todas partes se han oído en contra del Estado de México. En favor de Querétaro se deseaba el distrito de Tula; los interesados por el estado del Valle pretendían los distritos de Texcoco y Tlalnepantla [...] el estado de Guerrero los de Cuautla y Cuernavaca”¹⁶

Los conflictos derivados de la división territorial continuaron. El 15 de enero de 1869 se reformó el artículo 43 de la Constitución para crear el Estado de Hidalgo:

Queda definitivamente erigido en nuevo estado de la Federación, con el nombre de Hidalgo, la porción de territorio del antiguo estado de México, comprendida en los distritos de [...] Pachuca, Tula, Tulancingo [...]¹⁷

Tres meses después, el 16 de abril de 1869 se volvió a reformar para crear el Estado de Morelos:

Queda definitivamente erigido en estado de la Federación, con el nombre de Morelos, la porción de territorio del antiguo Estado de México,

16 Derechos del Pueblo Mexicano, tomo VI, p. 43-26.

17 *Ibidem*, p. 43-15

comprendido en los distritos de Cuernavaca, Cuautla [...]»¹⁸

Durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz, el Congreso de la Unión por decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898 estableció oficialmente los límites del Distrito Federal y redujo la extensión del Distrito Federal a 1,495 km². Las leyes orgánicas de 1928 y 1970, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los convalidaron al disponer como límites del Distrito Federal los fijados en esos decretos.

5. CONSTITUYENTE DE 1917

En el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza se proponía ampliar, aún más, el territorio del Distrito Federal:

Artículo 44. 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 Cuautlán 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 el Monte Bajo.¹⁹

En el dictamen de la 2ª Comisión se destacan los propósitos militares buscados por el Primer Jefe con el “ensanchamiento” del Distrito Federal para comprender, además de su extensión actual, todo el Valle de México:

18 Ibídem, p. 43-15.

19 Ibídem, p.44-5.

Los propósitos del C. Primer Jefe son militares, políticos y civiles; el Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible, y debiéndose aprovechar esas fortificaciones naturales, es muy fácil defenderlas. Hacer de la ciudad de México, comprendiendo toda esa circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera [...]²⁰

Pero el Constituyente no aprobó la ampliación del territorio del Distrito Federal y dispuso en el artículo 44:

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 Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.²¹

A los diputados integrantes de la Comisión les preocupaba la incompatibilidad de que coexistieran en la misma sede: los supremos poderes y un “municipio libre”, figura que se creaba en la Constitución. El diputado Machorro y Narváez expuso el sentir de la Comisión:

La nueva organización de los ayuntamientos, por el establecimiento del municipio libre, hace verdaderamente incompatible la existencia de

²⁰ Ibídem, tomo VIII, p. 73-29.

²¹ Ibídem, tomo VI, p. 44-3.

los ayuntamientos con la de los poderes de la Federación en una misma población.

El ayuntamiento o Municipio libre debe tener la completa dirección de los negocios, y los poderes federales tendrían, bajo los ramos que tengan que ver algo con el Municipio, que estar sometidos a éste [...]. El Municipio tiene muchos intereses pequeños que manejar, pero con ellos hay bastante para poner trabas y atacar la decisión del Ejecutivo [...]. El Ayuntamiento de la ciudad de México debería disponer de una fuerza como de cinco mil hombres y esa fuerza armada, si dependiera del Municipio Libre, pondría en un verdadero conflicto al presidente de la República, que tendría frente a sí aquella fuerza y estaría obligado a disponer de unos diez o quince mil hombres para estar a cubierto de cualquier atentado.²²

Diputados constituyentes hicieron referencia a los múltiples conflictos que se suscitaron con las autoridades locales, en los pocos meses que estuvo Carranza en Veracruz. El diputado Cabrera narró:

[...] se suscitaron entre el Gobierno de la Federación y el Gobierno del Estado y la Junta de Administración Civil, muchos conflictos en el breve espacio de ocho meses. Yo fui testigo de algunos de estos conflictos [...] al grado de que [...] se vio obligado el general Millán a poner presos a los miembros de esas juntas."²³

22 Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, Ignacio Marván Laborde, Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo II, pp. 1693 y 1694.

23 *Ibidem*, pp. 1707 y 1708.

El Diputado José M. Rodríguez hizo referencia a otro conflicto:

El conflicto entre el Ayuntamiento y el poder federal era un hecho en Veracruz; recuerdo este caso: en las cercanías del malecón pasaba el albañal produciendo un mal olor que molestaba al público y era una causa grave para la salubridad del pueblo [...] el Primer Jefe me ordenó que modificara cuanto antes el mal estado de ese caño [...] se iniciaron los trabajos [...] el municipio mandó suspenderlas y metieron a los ingenieros y a los trabajadores a la cárcel; y esto, naturalmente, dio motivo a que el Primer Jefe mandara también a los gendarmes y al Ayuntamiento a la cárcel.²⁴

A pesar de los inconvenientes, el Constituyente dispuso la división del Distrito Federal en municipios, quedando la fracción VI del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso del tenor siguiente:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades [...]

2ª. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3ª. El gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República. [...] Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio,

24 *Ibidem*, p. 1708.

serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.²⁵

Las cuestiones territoriales no eran únicamente respecto al Distrito Federal. En el seno del Constituyente af oraron conf ictos respecto al territorio de los Estados. En la Comisión se lamentaban de que “los únicos datos que hay para resolver la cuestión territorial” no eran suf cientes: “La comisión no ha podido conseguir ni siquiera un buen mapa para poder examinar las diversas pretensiones territoriales”.²⁶

6. PRINCIPALES REFORMAS POSTERIORES A 1917

Con apoyo en la Constitución de 1917, ese mismo año se ratif có al Distrito Federal como residencia de los poderes federales, integrado por 13 municipios, incluido el de México, a semejanza de lo dispuesto en una ley de 1903.²⁷ La Ciudad de México era un municipio aparte.

Debido al “fracaso municipal en la ciudad de México”,²⁸ se reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución (D.O.F. 20-VIII-1928) para suprimir los municipios, y facultar al Congreso:

25 Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., tomo VIII, p. 73-124.

26 *Ibíd*em, tomo VI, p. 43-32.

27 Cfr. Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Distrito Federal. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), actualmente Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 1986.

28 Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 541.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorio federales, someténdose a las bases siguientes:

1ª. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determina la ley respectiva.²⁹

La Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (D.O.F. 31-XII-1928) en su artículo 2º. dividió el territorio del Distrito Federal en un Departamento Central y 13 delegaciones, y en su artículo 3º. dispuso que el Departamento Central estaría formado por las que fueron municipalidades de: México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

El artículo 4º. estableció las siguientes delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac”.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941 en su artículo 8º. dividió al Distrito Federal en: Ciudad de México y 12 delegaciones. Se denominó Ciudad de México a la sede del Departamento Central.³⁰

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D.O.F.29-XII-1970) convirtió a la circunscripción

29 Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., tomo VIII, p. 73-126.

30 Cfr. Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Distrito Federal, op. cit.

territorial de la Ciudad de México en delegaciones: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez.³¹ Se puede decir que las 3 primeras constituyen la parte fundamental del Distrito Federal, ya que en ellas tienen su asiento la sede de los poderes de la Unión y buena parte de las secretarías de Estado y principales embajadas. La vigente división en delegaciones es igual a la contenida en esa ley.

En la década de los ochenta, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con atribuciones para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sin contravenir las leyes del Congreso de la Unión. Pero el gobierno del Distrito Federal continuó a cargo del Presidente de la República (art. 73, fr. VI, Const., D.O.F.10-VIII-1987).

Posteriormente, se dotó a la Asamblea de facultades legislativas en materia local y se dispuso que el Jefe del Distrito Federal fuera nombrado por el Presidente de la República de entre los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores que pertenezcan al partido político que obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento debía ser ratificado por la Asamblea (art. 122, Const., D.O.F. 25-X-1993).

Tres años después se crea la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo por votación universal, y se transforma a la Asamblea de Representantes

31 Cfr. *Ibidem*.

en Asamblea Legislativa (art. 122, Const., D.O.F. 22-VIII-1996). En 1997 los ciudadanos del Distrito Federal eligen por primera vez al Jefe de Gobierno.

El artículo 122 que regula el régimen del Distrito Federal tan solo de 2007 a 2015 ha sufrido 9 reformas, un promedio de una por año.

II

INCONVENIENTES DE LA REFORMA APROBADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Las múltiples reformas constitucionales al régimen del Distrito Federal han ido acotando y eliminando atribuciones de los poderes federales. El proyecto de decreto de reforma a la Constitución en materia política del Distrito Federal, aprobada por el Congreso de la Unión llega al extremo de quitar a la Ciudad de México el carácter de Distrito Federal que tiene desde 1824.

El proyecto modifica 52 de los 136 artículos de la Carta Magna, y suprime casi todas las atribuciones que restaban a los poderes federales respecto a la Ciudad de México, a la que se dota de autonomía constitucional.

1. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

La reforma constitucional aprobada por el Congreso otorga autonomía constitucional a la Ciudad de México “en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”, y prevé que tenga su propia Constitución Política.

La autonomía constitucional de que se dota a la Ciudad de México al suprimir la facultad del Congreso de la Unión de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito federal, prácticamente equivale a dar a la Ciudad de México el carácter de Estado libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior.

Anteriormente se criticaba el régimen existente en el Distrito Federal aduciendo que sus habitantes eran ciudadanos de segunda porque carecían de un poder legislativo propio y no podían elegir a las autoridades locales: titular del gobierno de la ciudad y de las delegaciones. Ahora se pasa al extremo contrario.

Los que impulsan la autonomía constitucional de la Ciudad de México citan como ejemplo París y Londres, pero esas ciudades no están dotadas de autonomía constitucional, como la que se pretende para la Ciudad de México. Además, Francia es un Estado unitario, no una federación de Estados, y cuenta con una legislación uniforme para todo el país. Por lo que hace al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Parlamento dicta las leyes para Inglaterra que es donde se ubica Londres.

En Washington, como anteriormente se señaló, el Congreso conserva la autoridad suprema y puede desechar las leyes y presupuesto aprobados por el Concejo.

Esa autonomía constitucional puede dar lugar a conflictos con los poderes federales que ahí tienen su sede y acarrea riesgos de ingobernabilidad. Fue por ello que el Constituyente de 1824 facultó al Congreso General para elegir un lugar que sirviera de residencia a los poderes federales y ejercer en ese distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado (art. 50, fr. XXVIII).

Para ello se inspiró en la Constitución americana que otorga al Congreso la atribución de legislar en todas las materias relativas al territorio sede del Gobierno de los Estados Unidos. Como arriba se señaló, causa determinante de crear un distrito federal en ese país fue el hecho de que cuando la Asamblea se encontraba sesionando en Filadelfia se vio hostilizada por una turba sin que las autoridades locales intervinieran. Se hizo patente la necesidad de que el Gobierno Federal tuviera en la capital nacional autoridad para proveer a su mantenimiento y seguridad.

La Ciudad de México fue por 2 años capital del país y del Estado de México, pero en 1827, para evitar los conflictos derivados de la coexistencia de los poderes federales y los locales, se hizo necesario trasladar estos últimos a Texcoco.

En el Constituyente de 1857 hubo diputados que propusieron que la sede de los poderes federales se trasladara a Querétaro o Aguascalientes. Pero prevaleció tácitamente la postura de que la sede

continuara en el Distrito Federal, fue así que en el artículo 46 se dispuso: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar.”

En el seno del Constituyente de 1917 preocupaba la ingobernabilidad por los conflictos que derivarían de existir un municipio libre en el territorio sede de los poderes federales. Varios diputados narraron algunos de los conflictos suscitados entre las autoridades locales y el Gobierno Federal cuando Carranza se estableció en Veracruz.

No obstante, el Constituyente optó porque el Distrito Federal se dividiera en municipios. Pero como arriba se señaló, una década después debido al fracaso municipal en la Ciudad de México se reformó la Constitución (art. 73, fr. VI) para suprimir los municipios, mismos que se transformaron en delegaciones según lo dispuesto en la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1928.

Tan se avizoran conflictos, que en el proyecto de reforma constitucional se prevé que una ley del Congreso de la Unión contenga: “las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión” (art. 122, apdo. B). Por supuesto que ese tipo de disposiciones no

garantizan que no se presenten conflictos derivados de la autonomía constitucional de que se dota a la capital de la República y sede de los poderes federales.

Es paradójico que el Senado haya aprobado la reforma para dar más autonomía al Distrito Federal, cuando que el día anterior había exhortado al Jefe de Gobierno, -el cual se rehusó-, a aplazar por 60 días la entrada en vigor del Reglamento de Tránsito de la ciudad sede de los poderes federales, para que lo conociera la ciudadanía. Y eso que en entrevistas por radio y televisión a los más altos funcionarios de la Secretaría encargada de su aplicación, quedó en evidencia que ni ellos conocían su contenido. Entre más autonomía, existe un mayor riesgo de que se presenten ese tipo de desavenencias entre los poderes federales y locales.

No deja de llamar la atención que el Gobierno del Distrito Federal incrementó exponencialmente las multas en el nuevo Reglamento de Tránsito lo que repercute cotidianamente en millones de capitalinos, más que cualquier otro reglamento, y al mismo tiempo haya promovido, lo que se ha dado por denominar la desindexación del salario mínimo, para que éste no se utilice al fijar las multas, por los supuestos efectos inflacionarios al aumentarse dicho salario.

En el Distrito Federal se vivió una situación delicada cuando se quiso impedir con violencia que rindiera protesta el presidente Calderón. El Paseo de la

Reforma permaneció bloqueado cerca de dos meses, afectando gravemente a la economía de la ciudad, así como a la residencia oficial de Los Pinos, la cual se encontraba prácticamente cercada. Las autoridades locales, lejos de meter al orden a los revoltosos, los apoyaban.

En el 2012, también hubo disturbios con motivo de la elección presidencial. Salvo casos aislados, la policía local se abstuvo de aplicar la ley y aguantó todo tipo de agresiones. Los pocos delincuentes detenidos salieron libres casi en seguida, ya que la Asamblea Legislativa aprobó en cuestión de días una reforma al artículo 362 del Código Penal para el Distrito Federal (G.O. del D.F. 27-XII-2012) relativo al delito de “ataques a la paz pública”, por la que se redujo a menos de la cuarta parte la pena aplicable y dejó de considerarse como grave. Ello dejó ver, por si alguien tenía dudas, quiénes estaban tras los grupos de revoltosos.

El destino de los terrenos que ocupa el aeropuerto puede dar lugar desde ahora a fricciones entre los gobiernos federal y del Distrito Federal, pues aunque para cuando deje de operar el actual aeropuerto ya habrán terminado su encargo las autoridades locales, éstas amenazan con no autorizar el uso del suelo de esos terrenos si no se destinan a lo que ellas quieren.

En el proyecto de reforma constitucional deja de existir el Distrito Federal como tal, el cual conservaría la denominación Ciudad de México.

Según el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española el vocablo “ciudad” significa: “conjunto de edificios y calles [...] cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas.” En el caso del Distrito Federal el 59% de su territorio es rural y el 41% restante urbano.³²

2. NUEVAS FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO EN MATERIA DE FUERZA PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Correspondería al Jefe de Gobierno:

1. Nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.
2. Lo relativo al nombramiento del Procurador General de Justicia se deja a lo que disponga la Constitución local.

a) FUERZA PÚBLICA

Facultar al Jefe de Gobierno a nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública sin requerir la

³² Diagnóstico del sector rural del Distrito Federal; Gobierno Federal (SAGARPA), Gobierno de la Ciudad de México, julio 2009. Otra fuente señala que rural es el 52%: Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Distrito Federal. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), actualmente Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 1986.

aprobación del Presidente de la República, disminuye considerablemente la autoridad de éste.

Hay servidores públicos para los que: bloquear calles y cometer actos vandálicos en los edificios públicos y saquear comercios es parte de la libertad de expresión, y la aplicación de la ley es represión. Esos servidores justifican su inacción argumentando que no van a ceder a la provocación.

En el proyecto (art. 122, apdo. B) se otorga al Jefe de Gobierno la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza su mando directo.

Asimismo, se dispone que en la Ciudad de México será aplicable respecto al Presidente lo previsto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 constitucional, la cual establece que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Otorgar simultáneamente al Jefe de Gobierno la “dirección” de las instituciones de seguridad pública y al Presidente el “mando” de las mismas es un contrasentido ya que habitualmente el Presidente reside en la Ciudad de México por lo que siempre tendría el mando de la fuerza pública, y no es fácil distinguir entre lo que significa tener la dirección y tener el mando.

b) PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Al ya no corresponder a la Constitución federal (art. 122, apdo. D) ni al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (art. 10) que corresponde en la actualidad expedir al Congreso de la Unión, determinar lo relativo al nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, es previsible que la Constitución local suprima la facultad del Presidente de la República de aprobar el nombramiento o remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que haga el Jefe de Gobierno.

Ello reviste inconvenientes, ya que al ser la ciudad sede de los poderes federales, el Ejecutivo Federal debiera tener intervención en el nombramiento del Procurador y no estar a expensas de lo que se plasme en la Constitución local.

3. TRANSFORMACIÓN DE LAS DELEGACIONES

En la base VI del apartado A del artículo 122 del proyecto de reforma constitucional se dispone que la división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos en la Constitución Política local.

Si bien en el proyecto a las actuales delegaciones se les continúa denominando simplemente demarcaciones territoriales, al disponerse que corresponderá a un

alcalde la administración pública de cada demarcación, es previsible su conversión en cuasi municipios. Es así que según el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española alcalde es el presidente de un ayuntamiento.

En todo caso, la creación de las alcaldías tendrá un alto costo, pero eso no es algo que preocupe a la mayoría de nuestros políticos.

a) ALCALDÍAS

Las Alcaldías son órganos político administrativos integrados por un alcalde y un concejo, correspondiendo a los alcaldes la administración de las demarcaciones.

El proyecto de reforma constitucional se concreta a disponer que las Alcaldías tienen a su cargo el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, pero no se precisan sus funciones.

El transitorio 17°. tampoco precisa las funciones, solo dispone que no podrán ser menores que las actuales:

Dentro de las funciones que correspondan a las Alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos aquéllas, que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito

Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.

La transformación de las delegaciones hacia la figura de municipios, difundirá aún más una eficiente coordinación entre ellas, y de ellas con el Gobierno de la Ciudad de México y con los municipios de la zona metropolitana.

El Distrito Federal desde tiempo atrás es una zona conurbada en la que existe falta de coordinación entre las delegaciones, y entre éstas y el Jefe de Gobierno, así como con los municipios aledaños. Transformar a las delegaciones en cuasi-municipios y dotarlas de mayor autonomía no abona a una más eficiente coordinación. Entre más autonomía mayor riesgo de descoordinación, a pesar de que en el artículo 122, apartado C del proyecto se prevé el establecimiento de “mecanismos de coordinación administrativa”.

Las delegaciones y el Gobierno del Distrito Federal con frecuencia no se ponen de acuerdo para la solución de los diferentes problemas. Ni siquiera para tapar baches, ya que si se trata de vías primarias corresponde al Gobierno y las secundarias a la delegación, aunque los baches no distinguen si están a medio metro uno del otro. Si en cuestiones tan baladíes como éstas hay roces, es fácil imaginar lo que sucedería de aprobarse la reforma que transforma a las delegaciones en alcaldías.

Precisamente por ser una conurbación, en vez de dar más autonomía a las delegaciones se debería unir lo disperso. La fusión de delegaciones coadyuvaría a solucionar la falta de coordinación y traería grandes economías al ser menor el número de delegados, y en consecuencia, se reduciría el número de directores generales de gobierno, de administración, de finanzas, de basura, de panteones, etc. No se desconoce que difícilmente los políticos aceptarían una reforma como la que se propone, pero sería conveniente impulsarla.

Claro que esta problemática se presenta en todo el país. Buena parte de la circunscripción territorial de los municipios data del siglo pasado, cuando las zonas urbanas de éstos no se encontraban conurbadas. El aumento de la población urbana respecto a la rural hace cada vez más necesaria la fusión de las demarcaciones territoriales de los municipios.

Pero en vez de fusionar delegaciones, en el proyecto (art. 122, apdo. C) solo se prevén paliativos para hacer frente a la falta de coordinación. Se crea un nuevo aparato burocrático: el Consejo de Desarrollo Metropolitano, el cual vendría a sustituir en parte a las múltiples comisiones metropolitanas existentes en la actualidad. Tan existe falta de coordinación, que las autoridades del Distrito Federal no han podido ponerse de acuerdo con las del Estado de México para algo que se antoja indispensable, como es un reglamento de tránsito para la zona conurbada.

El Consejo estaría integrado por la Federación, la Ciudad de México y sus alcaldías, y los Estados y Municipios conurbados en la zona metropolitana, y se encargaría de acordar por “consenso” las acciones en materia de: asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

Como se puede apreciar, primero dotan de autonomía constitucional a la Ciudad de México y transforman a las delegaciones en alcaldías (cuasi municipios), es decir, se desune lo que todavía no estaba completamente separado, y ahora se busca coordinar lo que se desunió.

Las funciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano constituyen un catálogo de buenas intenciones. Supuestamente en su seno se determinará por “consenso” la coordinación del “desarrollo de las zonas conurbadas”. Esa pretendida coordinación no es fácil de lograr especialmente si se trata de autoridades que provienen de partidos antagónicos, puesto que se requiere del “consenso” y este vocablo significa: “acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo” (*Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española).

Además, ¿cómo van a coordinar “el desarrollo de la zona conurbada” si al interior del propio Distrito

Federal y del Estado de México en materia de zonificación existen muchas áreas “grises”?

Claro que la mayoría de los políticos no vería con buenos ojos la fusión de delegaciones o de municipios, pues se reduciría el número de puestos a repartir.

La división en delegaciones, si se toma en cuenta su población y su extensión territorial es sumamente arbitraria, no es resultado de un estudio concienzudo. Hay delegaciones como Milpa Alta en que el número de habitantes apenas rebasa 130 mil, mientras que la población de Iztapalapa es casi 15 veces mayor pues cuenta con más de 1.800,000; por su parte Gustavo A. Madero tiene cerca de 1.200,000 casi 10 veces más.³³

Por lo que hace a la extensión territorial, sucede lo mismo: la delegación Iztacalco 21.8 km², Benito Juárez ocupa 28, mientras que Milpa Alta 268.6.³⁴

A nivel nacional también hay incongruencias, por ejemplo Veracruz ya forma una conurbación con Boca del Río, Alvarado y Medellín, y no se ponen ni siquiera de acuerdo para el servicio de agua y basura. Pero sería mucho pedir que los políticos piensen en una fusión aunque sea parcial, a menos que tuvieran

33 Censo de Población y Vivienda 2010, Panorama Sociodemográfico del Distrito Federal, INEGI, 2011.

34 Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Distrito Federal. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), actualmente Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 1986.

la seguridad de ganar la elección en el municipio que resultara de la fusión.

b) CONCEJALES

Las Alcaldías son órganos político administrativos integrados por un Alcalde y un Concejo. Éste se integraría por concejales, cuyo número no podrá ser menor de 10 ni mayor de 14.

Los regidores de los ayuntamientos, figura de la que se tomó la de los concejales, no tienen ninguna función operativa. Generalmente las regidurías se denominan por un número ordinal: 1ª, 2ª. y así sucesivamente, seguida del nombre de alguna área sustantiva, pero no la administran. En las sesiones de cabildo los regidores votan aunque el asunto no tenga nada que ver con su área. Por ejemplo, los regidores de basura o panteones votan sobre cuestiones de finanzas o desarrollo urbano. En el debate legislativo, quien defendía su existencia, argumentaba que serían una especie de observadores.

Cobra actualidad lo que decía quien fuera primer ministro francés, Georges Clemenceau: “Los funcionarios son como los libros de una biblioteca: los que están más arriba son los que menos sirven”.

La creación de concejos tendrá un elevado costo. Al lado de cada concejal se creará, como sucede en los municipios, todo un aparato burocrático. Además de aumentar la burocracia habrá un mayor número de

regulaciones en cada demarcación territorial, lo que acarreará mayor dispersión al emitirse reglas distintas en cada alcaldía, lo que representa un costo para los particulares.

Nuestros políticos prefieren seguir acrecentando el número de puestos públicos, cuando que lo que deberían hacer es reducir el número de delegaciones, así como el de diputados en la Legislatura de la Ciudad de México órgano que vendría a sustituir a la Asamblea Legislativa, en la que actualmente son 66 diputados.

En Washington, el Concejo del Distrito de Columbia que tiene a su cargo aprobar las leyes y ordenanzas se integra por 13 miembros. La Asamblea Legislativa es 5 veces más numerosa.

En Ottawa, el Concejo Municipal se integra por 24 miembros. En Londres, la Asamblea (London Assembly) se compone de 25 miembros y tiene a su cargo: aprobar, o con el voto de 2/3 partes modificar el presupuesto que le someta el presidente municipal (Mayor), así como supervisar los actos y decisiones de éste. El número de diputados en la Asamblea Legislativa es mucho mayor que el de los miembros de ambos órganos sumados.

4. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE SUPRIMEN

El proyecto de reforma aprobado por el Congreso de la Unión suprime importantes facultades de éste:

a) La de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (art. 122, apdo. A, fr. II, Const.). El Estatuto se sustituye por una Constitución local.

b) La de legislar en materia de deuda pública y aprobar el monto de endeudamiento del Distrito Federal (art. 122, apdo. B, fr. III y apdo. B, fr. III Const.).

c) La de legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa (art. 122, apdo. A, fr. I, Const.).

a) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que actualmente corresponde expedir al Congreso de la Unión, sería sustituido por la Constitución Política de la Ciudad de México.

Para la expedición de la primera Constitución Política de la Ciudad de México se prevé la creación de una Asamblea Constituyente compuesta por 100 diputados: 60 según el principio de representación proporcional; 14 senadores designados por el voto de

2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara; 14 diputados designados por el voto de 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara; 6 designados por el Presidente de la República, y 6 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (art. 7º. transitorio).

Una vez publicada la Constitución Política de la Ciudad de México, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente y, a partir de ello, las reformas y adiciones a esa Constitución “se realizarán de conformidad con lo que la misma establezca” (art. 8º. Transitorio).

Al respecto, el artículo 122, base II del proyecto dispone:

Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los Diputados presentes.

Como se puede apreciar para la primera Constitución se crea una Asamblea Constituyente a modo, mientras que para el futuro es la propia Legislatura la que puede modificar la Constitución.

Viene a cuento la famosa frase atribuida a Madame de Pompadour dirigida a Luis XV: “Después de nosotros, el diluvio”.

Por otro lado, facultar a la Legislatura a darse facultades a sí misma, es un contrasentido pues equivale a darle un cheque en blanco. No obsta a lo anterior que el Congreso de la Unión tenga la facultad de expedir la ley que establezca las bases para la coordinación entre los poderes federales y los locales de la Ciudad de México.

En efecto, esa facultad del Congreso no asegura una intervención directa de los poderes federales respecto de atribuciones de las autoridades locales.

b) DEUDA PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La supresión de la facultad del Congreso de la Unión de aprobar el monto de endeudamiento de la Ciudad de México puede dar lugar a un incremento del monto de la deuda como ya ha sucedido en los Estados.

No obsta a lo anterior la reforma constitucional que busca evitar el excesivo endeudamiento de las entidades federativas.

c) LEGISLACIÓN LOCAL

Suprimir la facultad del Congreso de legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa puede tener consecuencias imprevisibles, ya que no se sabría con precisión en qué materias ya no podrá legislar el Congreso.

5. FACULTADES DEL SENADO QUE SE SUPRIMEN

La reforma aprobada por el Congreso suprime la atribución de esa Cámara de nombrar y remover al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público (art. 76, fr. IX, Const. y 27, Estatuto). Entre las causas graves que afectan el orden público está la de no brindar la debida protección a las instalaciones de los poderes federales (art. 66, fr. III, Estatuto). Esa causal de remoción se ha presentado en diversas ocasiones pero no se ha aplicado. Las autoridades locales han llegado al absurdo de justificar su inacción, argumentado que la policía local no interviene por tratarse de inmuebles de propiedad federal.

Si existiendo esa facultad del Senado las autoridades locales se han abstenido de restaurar el orden público en la ciudad, es previsible que su supresión aumente la problemática de la ciudad “en movimiento”.

6. FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUE SE SUPRIMEN

Se suprimen las siguientes facultades del Presidente de la República:

a) La de proponer al Senado a quién deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno (art. 122, apdo. B, fr. II, Const.).

b) La de aprobar el nombramiento o remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que haga el Jefe de Gobierno (arts. 122, apdo. D, Const. y 10, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

c) La de designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, al servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública, y la de removerlo libremente por sí o a solicitud del Jefe de Gobierno (art. 34, Estatuto). El Ejecutivo Federal conserva la facultad de removerlo pero ya no libremente sino solo por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión (art. 122, base B, proyecto).

d) La de enviar anualmente al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento que someta a su consideración el Jefe de Gobierno (art. 122, apdo. B, fr. III Const.).

a) PROPONER A QUIEN DEBA SUSTITUIR AL JEFE DE GOBIERNO

La facultad del Presidente de la República de proponer al Senado a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de remoción constituye una importante facultad de la que no debiera abdicar el Ejecutivo Federal.

b) APROBAR EL NOMBRAMIENTO O REMOCIÓN DEL PROCURADOR

La facultad del Presidente de aprobar el nombramiento o remoción del Procurador es de gran trascendencia ya que se trata del titular de la procuración de justicia en la ciudad sede de los poderes federales por lo que la debería conservar.

c) MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA Y DESIGNACIÓN DE SU TITULAR

Suprimir la facultad del Presidente de designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, al servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública, y la de removerlo libremente por sí o a solicitud del Jefe de Gobierno restringe su autoridad en la materia.

d) ENVIAR AL CONGRESO PROPUESTA DE ENDEUDAMIENTO

La facultad del Presidente de enviar al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento que someta a su consideración el Jefe de Gobierno contribuye a restringir un endeudamiento excesivo de la ciudad.

III

PARÁMETROS A CONSIDERAR PARA UNA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Una propuesta de reforma política del Distrito Federal debe tomar en cuenta una serie de elementos, como es lo relativo a la extensión territorial y el número de habitantes tanto de la ciudad como de las delegaciones. La división de éstas es arbitraria y muy dispar, y su división en 16 delegaciones no se apega a un criterio racional. A continuación, se listan por orden creciente la extensión y la población de cada una de ellas:

Extensión territorial en kilómetros cuadrados de cada delegación:³⁵

Iztacalco	21.8
Benito Juárez	28.0
Venustiano Carranza	30.7
Cuauhtémoc	32.0
Azcapotzalco	34.5
Miguel Hidalgo	46.8
Coyoacán	59.2
La Magdalena Contreras	62.2
Cuajimalpa de Morelos	72.9

³⁵ Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Distrito Federal. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), actualmente Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 1986.

Tláhuac	88.4
Gustavo A. Madero	91.5
Álvaro Obregón	93.7
Iztapalapa	124.5
Xochimilco	134.6
Milpa Alta	268.6
Tlalpan	309.7
Distrito Federal	1,499.0

Población de cada delegación (año 2010): ³⁶

Milpa Alta	130,582
Cuajimalpa de Morelos	186,391
La Magdalena Contreras	239,086
Tláhuac	360,265
Miguel Hidalgo	372,889
Iztacalco	384,326
Benito Juárez	385,439
Azcapotzalco	414,711
Xochimilco	415,007
Venustiano Carranza	430,978
Cuauhtémoc	531,831
Coyoacán	620,416
Tlalpan	650,567
Álvaro Obregón	727,034
Gustavo A. madero	1' 185,772
Iztapalapa	1' 815,786

Según la Encuesta Intercensal 2015 la población total del Distrito Federal es de 8'918,653.³⁷

³⁶ Censo de Población y Vivienda 2010, Panorama Sociodemográfico del Distrito Federal, INEGI, 2011.

³⁷ Panorama Sociodemográfico de México 2015, Encuesta Intercensal, INEGI.

En 1824 el territorio de la Ciudad de México era de 220.6 km² y en 1854 con Santa Anna se extendió a 1,700. Con Porfirio Díaz se establecieron oficialmente los límites y se redujo la extensión del Distrito Federal.

Por las ventajas militares, al tener defensas naturales propias, Venustiano Carranza propuso al Constituyente de 1917 ampliar el territorio del Distrito Federal para ocupar todo el Valle de México, pero su propuesta no se aprobó.

La extensión del Distrito Federal es de 1,495 km² y su población es de 8'918,653. Como arriba se señaló, más de la mitad del territorio del Distrito Federal es rural, es más, hay 5 delegaciones en que el área rural ocupa más de tres cuartas partes de su territorio, en orden decreciente: Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, Cuajimalpa y Tláhuac.³⁸

La ciudad de Washington tiene un área de 170 km² y una población de aproximadamente 700,000 habitantes. En números redondos la extensión del Distrito Federal es aproximadamente 9 veces mayor que la del Distrito de Columbia y su población 12 veces.

38 Cfr. Diagnóstico del sector rural del Distrito Federal; Gobierno Federal (SAGARPA), Gobierno de la Ciudad de México, julio 2009.

IV

PROPUESTA DE ESCINDIR EL DISTRITO FEDERAL

Como arriba se apuntó, es cuestionable sostener que los habitantes de la Ciudad de México “anhelamos” que la ciudad deje de tener el carácter de Distrito Federal y que se le dote de una autonomía semejante a la de los Estados de la Federación. Lo que anhelamos son muchas otras cosas, pero a la inmensa mayoría, claro, salvo a los políticos, no nos interesa si se dota a la ciudad de autonomía constitucional.

Si fuera verdad que los habitantes de la Ciudad de México tenemos ese “viejo anhelo”, en vez de continuar con la política de dar cada vez mayor autonomía al Distrito Federal, convendría analizar la conveniencia de escindir el Distrito Federal en dos partes: la Ciudad de México, Distrito Federal y el Estado del Valle de México.

La Ciudad de México conservaría su carácter de Distrito Federal, con la circunscripción territorial que se considere necesaria, como son las áreas en que se encuentran la sede de los poderes federales y las oficinas de las principales dependencias y entidades federales, así como las embajadas e instalaciones estratégicas. Tal sería el caso de las delegaciones:

Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y otras que se considere necesario.

La circunscripción territorial correspondiente a la Ciudad de México tendría una menor extensión y población que la del Estado del Valle de México. Respecto a la población, cabe tener en cuenta que entre las delegaciones que deberían continuar siendo parte del Distrito Federal como son: Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, tienen una gran afluencia de gente durante el día, pero buena parte no habita en ellas, es más, mucha de esa gente proviene de los municipios conurbados. Según datos del INEGI, vienen a trabajar o a estudiar diariamente al Distrito Federal, más de 1.7 millones de personas, lo que equivale a alrededor del 20% de la población capitalina, las cuales no votan en la Ciudad de México.

No es indispensable que el Distrito Federal abarque una gran extensión territorial. Podría ocupar menos de 1/3 de la superficie que actualmente ocupa. Como arriba se apuntó, originalmente la extensión del Distrito Federal era de 220.6 km². Fue Santa Anna quien la amplió de manera excesiva y aunque Porfirio Díaz la redujo un poco, continúa siendo excesiva para las necesidades derivadas de ser la sede de los poderes federales. En la actualidad su gran extensión no se justifica ni siquiera desde el punto de vista militar.

Las delegaciones o parte de éstas que no es imprescindible formen parte del Distrito Federal, se

segregarían de éste y se erigirían en Estado del Valle de México como un Estado más de la Federación. Entre esas delegaciones se encuentran las más pobladas: Ixtapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Tlalpan, Coyoacán.

La existencia de ese Estado ya se encuentra prevista en el artículo 44 de la Constitución el cual dispone que el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal: “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 extensión que le asigne el Congreso General”.

En el proyecto de reforma constitucional se modifica el citado artículo para disponer que la Ciudad de México: “se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación Ciudad de México.

Habrán quienes puedan considerar aventurada esta propuesta, pero no hay que olvidar que los límites y extensión territorial de la Ciudad de México no atendió a un criterio racional.

Además, como anteriormente se señaló, durante muchos años la Ciudad de México, sede de los poderes federales, era solo uno de los varios municipios de que se componía el Distrito Federal.

En la Ley Orgánica de 1928 desaparecieron los municipios y se dispuso que el territorio del Distrito Federal se dividiera en un Departamento Central y 13 delegaciones. El Departamento Central se formó con lo que fueron los municipios de: México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

La Ley Orgánica de 1941 dividió al Distrito Federal en: Ciudad de México y 12 delegaciones. Se denominó Ciudad de México a la sede del Departamento Central.

Por lo que hace a la división en delegaciones, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, disponía en su artículo 10:

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 dieciséis delegaciones [...]

Como arriba se apuntó y a pesar de lo afirmado en el artículo transcrito, la actual división en delegaciones -que continúa siendo la misma que la establecida en la ley de 1970-, no deja de ser arbitraria si tomamos en cuenta su población y extensión territorial.

Hay delegaciones como Milpa Alta, como se señaló anteriormente, que el número de habitantes apenas rebasa 130 mil, mientras que la población de Iztapalapa es casi 15 veces mayor, pues cuenta con

más de 1'800,000; por su parte Gustavo A. Madero tiene cerca de 1'200,000 casi 10 veces más.³⁹

Como referencia, Iztapalapa y Gustavo A. Madero tienen una población mayor que los Estados de: Baja California Sur, Colima y Aguascalientes.

Por lo que hace a la extensión territorial existe también una gran disparidad. Como ya se señaló, hay delegaciones con una reducida extensión como Iztacalco que ocupa 21.8 km² y Benito Juárez 28, mientras que la de Milpa Alta es de 268.6.⁴⁰

39 Censo de Población y Vivienda 2010, Panorama Sociodemográfico del Distrito Federal, INEGI, 2011.

40 Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Distrito Federal. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), actualmente Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 1986.

CONCLUSIÓN

Con la reforma política del Distrito Federal contenida en el proyecto aprobado por el Congreso de la Unión desaparece el Distrito Federal y se dota a la Ciudad de México de autonomía constitucional. Ello reviste múltiples inconvenientes. El territorio del Distrito Federal se cercenó del Estado de México para crear una entidad con un régimen distinto al de los Estados de la Federación, y no un cuasi Estado.

La autonomía de la ciudad sede de los poderes federales dará lugar a desavenencias entre éstos y las autoridades locales, sobre todo si se trata de partidos de oposición, y aumenta el riesgo de un endeudamiento excesivo. Además, con la creación de las alcaldías, la reforma dará lugar a más burocracia y mayores gastos.

Si es verdad que los habitantes del Distrito Federal anhelan que la Ciudad de México tenga autonomía constitucional, deje de tener la naturaleza de Distrito Federal y se asimile a los demás Estados de la Federación, lo recomendable sería analizar la conveniencia de escindir el Distrito Federal en dos partes: por un lado, la Ciudad de México, Distrito Federal y, por otro, el Estado del Valle de México.

La Ciudad de México conservaría su naturaleza de Distrito Federal, y ocuparía la circunscripción territorial en que se encuentran la sede de los poderes federales y las oficinas de buena parte de las dependencias y entidades federales, así como de las principales embajadas e instalaciones estratégicas. Su extensión territorial, así como su población, serían mucho menores que la del Estado del Valle de México.

CARLOS SEMPÉ MINVIELLE

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (retirado)

Fue profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Subdirector General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, habiendo participado en la elaboración y revisión de más de 400 iniciativas de ley y de reformas a la Constitución.

Obtuvo la licenciatura con mención honorífica en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó los doctorados en Finanzas Públicas en la Universidad de París II (Panthéon), y en Gestión y Economía de la Empresa en la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne).

Realizó estudios en el West London College de Londres, Inglaterra; en la Universidad de Salzburgo y en Innsbruck, Austria, así como en Friburgo, Alemania.

Carlos Sempé Minvielle formó parte del equipo que a finales de los 80 y principios de los 90 instrumentó la simplificación del marco jurídico, la reducción del número de leyes y la derogación de disposiciones obsoletas que constituían cargas a los particulares y trabas a la inversión.

Participó en las reformas que dieron la plena propiedad de sus tierras a los ejidatarios y acabaron con el reparto agrario que daba lugar a una gran inseguridad jurídica en el campo. También intervino en la elaboración o modificación de múltiples leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá

Obras: Técnica Legislativa y Desregulación, publicada por Editorial Porrúa. Coautor de los libros: La Renovación Nacional a través del Derecho y Técnica Legislativa.

Artículos publicados por la Suprema Corte: Nombramientos inconstitucionales y parlamentarismo; Colegiación obligatoria de los abogados ¿remedio contra la deshonestidad y falta de preparación? Iniquidad en tipos penales; Riesgos en materia de derechos humanos; Distorsión de la equidad y proporcionalidad tributarias; Inconvenientes de las acciones colectivas sobre derechos difusos; ¿Es necesaria la colegiación obligatoria?

Artículos publicados por el CISLE: Del machismo al feminismo; ¿Más competencia o más burocracia?

El Centro de Investigaciones Sobre la Libre Empresa, A.C. (CISLE), es una institución sin fines lucrativos, cuyas actividades y publicaciones son posibles gracias al apoyo de instituciones y personas comprometidas con la libertad económica, la política y la de creencias.

Esas libertades solo pueden darse mediante los mecanismos de mercado y un sistema democrático, que implique un gobierno limitado y el respeto a los derechos humanos fundamentales: vida, propiedad y libertad.

El CISLE sostiene que la base fundamental del desarrollo sustentable y de la riqueza de las naciones, es un orden jurídico estable que garantice la libertad de producir, comercializar y consumir, en un entorno de competencia, justicia y de seguridad jurídica.

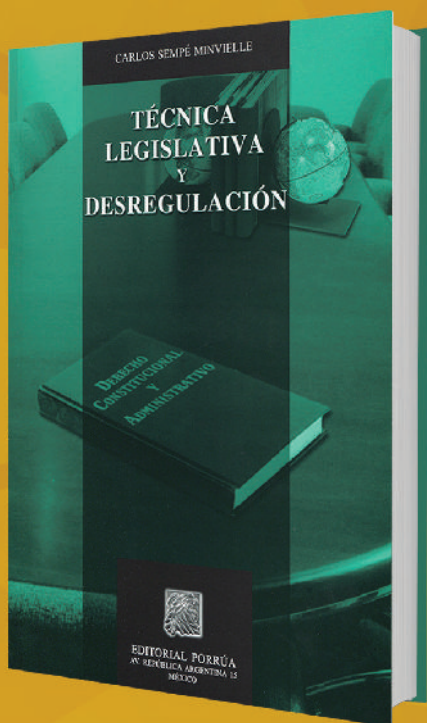
Economía social de mercado en lo económico y democracia en lo político, son el marco social que propone el CISLE.

Conferencias, folletos, libros:

Tels.: 5662-4500 y 5662-4250

www.cisle.org.mx

Email: buzon@cisle.org.mx



¿Sabías que las comisiones legislativas del Congreso en México son más numerosas que las de Alemania, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos juntas y que el número de leyes federales y del Distrito Federal no cesa de aumentar y que solo una vez en la historia se redujo su número?

Técnica legislativa y desregulación contiene consejos prácticos para la elaboración de proyectos de ley, así como importantes temas de derecho constitucional y administrativo.

Las recomendaciones son producto de la experiencia del autor durante más de 23 años en el área jurídica de la Presidencia de la República, en donde participó en la revisión y elaboración de más de 400 iniciativas de ley y reformas constitucionales.