

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



DISTRITO FEDERAL: EN BÚSQUEDA DE SU
DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

AMADEO DÍAZ MOGUEL

DIRECTORA DE TESINA:
DRA. MARÍA SOLAGNE MAQUEO RAMÍREZ

MÉXICO, D.F. MAYO DE 2013

*A Amadeo, Norma y Alejandra,
Los pilares de mi vida.*

*A mis abuelos,
Mis grandes ángeles, tanto en el Cielo como en la Tierra.*

*A Miguel Ángel González y Martha Solís,
Ejemplo de amor incondicional.*

*A mis amigos,
Cómplices y colegas en esta gran aventura.*

*Al CIDE y mis maestros,
Por enseñarme que no hay tesoro más grande
que la educación y la pasión por la justicia.*

ÍNDICE

Panorama introductorio.....	1
I. Génesis del Distrito Federal.....	5
1. Orígenes del Distrito Federal.....	5
2. El Constituyente de 1824 y su creación.....	6
3. La propuesta del Estado del Valle de México: Constitución de 1857.....	9
4. Conclusiones.....	10
II. La configuración del Distrito Federal a través de sus reformas constitucionales.....	12
1. Reforma constitucional de 1928	12
2. Reforma constitucional de 1987	14
3. Reforma constitucional de 1993	14
4. Reforma constitucional de 1996	26
5. Conclusiones.....	20
III. Límites constitucionales: Distrito Federal <i>vis a vis</i> Entidades Federativas.....	22
IV. Gobernabilidad y descentralización: ¿dos caras de una misma moneda?	28
1. Consideraciones teóricas sobre gobiernos locales y descentralización.....	28
2. La teoría aplicada a la práctica: ¿debe el Distrito Federal ser un Estado más de la República?.....	32
3. Propuesta de reforma política del Distrito Federal.....	42
V. Conclusiones.....	54

PREFACIO

Los capitalinos somos ciudadanos de quinta categoría. Padecemos una carencia absoluta de derechos políticos en cuanto a nuestro régimen interior.¹

A pesar de que las palabras de Jorge Madrazo fueron pronunciadas hace casi 25 años, aún sigue vigente su reclamo. El Distrito Federal es una entidad de excepción, pues en lo que concierne a su régimen interior cuenta con atribuciones y facultades divididas, y por tanto limitadas entre el poder federal y el local. Esto da como resultado que la capital del país no goce de total autonomía debido a que conserva resabios centralistas que limitan su gestión.

Ante esta dualidad en su naturaleza, surgen, entre otras, las siguientes interrogantes: ¿Qué espacios de acción y restricciones se le imponen al Distrito Federal en comparación con otras entidades? ¿Son suficientes las facultades concedidas al Distrito Federal para hacer frente a las responsabilidades y demandas ciudadanas de una capital de aproximadamente 9 millones de habitantes? ¿En qué medida impactan dichas facultades y limitantes la capacidad de gestión y de gobierno del Distrito Federal? En definitiva, ¿obedece el marco constitucional del Distrito Federal a sus necesidades locales? La presente investigación tiene como objetivo dar respuesta, entre otras, a estas preguntas mediante un análisis constitucional del régimen jurídico del Distrito Federal y el impacto que su grado de descentralización tiene en la gestión local.

¹ Jorge Madrazo Cuéllar en Raúl Monge, “Un congreso local, posible salida a la demanda ciudadana a la democracia”, *Proceso*, México, Núm. 506, 14 de julio de 1986, p. 29.

PANORAMA INTRODUCTORIO

La Ciudad de México, por mandato constitucional, se define como el “Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”.² Asimismo, el artículo 122 constitucional define la naturaleza jurídica del Distrito Federal: su gobierno estará a cargo de los Poderes Federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de dicho precepto.³ De lo anterior se puede concluir que existe una bifurcación en su naturaleza, pues el territorio que el Distrito Federal ocupa tiene una competencia directa tanto federal como local.

Si bien la Constitución sugiere la existencia de distintos ámbitos o instancias de gobierno (federal, local y municipal) en donde el campo de acción de cada una se encuentra delimitado, la regla general señala que todo lo que no está expresamente concedido a la federación se encuentra reservado a los Estados.⁴ En el caso del Distrito Federal la regla opera a la inversa: todo lo que no está expresamente concedido al Distrito Federal, se entiende reservado a la Federación.⁵ Esto implica que si bien a la Ciudad de México se le ha dotado de autogobierno, en el fondo se le sigue dando el trato de territorio federal y, en consecuencia, se le niega una categoría asimilable a la de las entidades federativas.

² Artículo 44 constitucional: La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

³ Artículo 122 constitucional, primer párrafo.

⁴ Artículo 124 constitucional: Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

⁵ Ello con base en el artículo 122 constitucional, en donde se detallan expresamente las atribuciones del Distrito Federal, y las facultades generales que operan a favor del Legislativo y Ejecutivo, principalmente.

De acuerdo con el derecho de autonomía y la doctrina federal del artículo 40 constitucional,⁶ el régimen jurídico del Distrito Federal representa una excepción a la “República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior”. Sin embargo, como se verá más adelante, dicha excepción encuentra su fundamento en la discusión constituyente – reflejo del federalismo estadounidense. En ese entonces los legisladores temían que fuese a haber un conflicto competencial entre el gobierno local y el gobierno federal dentro del territorio donde se encontrarían asentados los Poderes de la Unión. Ante este dilema, decidieron darle al Distrito Federal el trato de territorio federal y dejar su administración a cargo de la Federación, con el fin de evitar poner en riesgo a dichos poderes.

Sin embargo, tras una larga historia de reformas constitucionales, la tendencia ha sido dotar de mayor autonomía al Distrito Federal mediante el desbloqueo de ataduras centralistas que existían desde los poderes federales. No obstante, esta emancipación no ha sido definitiva y aún existen importantes candados que limitan al gobierno del Distrito Federal. Dentro de las principales restricciones encontramos las siguientes: (i) el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es expedido por el Congreso de la Unión; (ii) corresponde al Presidente determinar los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del gobierno del Distrito Federal; (iii) es facultad del Senado remover, por mayoría simple, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas que considere graves y que afecten las relaciones con los Poderes de

⁶ Artículo 40 constitucional: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental

la Unión o el orden público del Distrito Federal; y (iv) es facultad del Presidente de la República aprobar al Procurador de Justicia del Distrito Federal.

Las restricciones que persisten en el régimen local del Distrito Federal, aunque se han debilitado, aún resultan relevantes para su gestión administrativa. Esto nos obliga a preguntarnos ¿por qué es importante dotar de autonomía al Distrito Federal? La hipótesis que ofrece esta investigación es que la autonomía de los territorios locales eleva la capacidad de gobierno del Distrito Federal; de forma tal que su ciudadanía se ve beneficiada mediante una gestión que garantice la provisión efectiva y eficiente de servicios públicos, así como de un diálogo más crítico entre ciudadanía y gobierno. Lo anterior, en atención a la tendencia descentralizadora que se ha dado durante los últimos años y que ha probado éxito en gobiernos locales.

A efecto de resolver las distintas preguntas que he planteado en el presente trabajo, en lo sucesivo analizaré los siguiente temas: *I. Génesis del Distrito Federal*, para comprender cuál fue su origen y para qué fue creado. *II. La configuración del Distrito Federal a través de sus reformas constitucionales*, en donde expondré las reformas constitucionales relativas al Distrito Federal, concluyendo con la de 1996 que dio paso al régimen actual. *III. Límites constitucionales: Distrito Federal vis a vis Entidades Federativas*, haré una comparación del régimen constitucional entre el Distrito Federal y los Estados para identificar sus principales diferencias y el nivel de autonomía que mantiene el Distrito Federal frente a los Estados. Por último, *IV. Gobernabilidad y descentralización: ¿dos caras de una misma moneda?*, en cuyo capítulo reflexionaré sobre la relación que existe entre una buena gestión local y el nivel de descentralización.

I. GÉNESIS DEL DISTRITO FEDERAL

1. ORÍGENES DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal nace en el año de 1824 con la promulgación de la primera Constitución Federal y se constituye como sede de los poderes federales. Anterior a este suceso, la Ciudad de México formaba parte del Estado de México, siendo aquella su capital. Su creación formal se da entonces con la entrada en vigor de la Constitución de 1824, el 4 de octubre del mismo año.⁷ Se estableció la forma de “República representativa popular federal”,⁸ conformada por 19 estados y un Distrito Federal. Esta carta magna tiene como influencia la Constitución de Cádiz⁹ y la Constitución de los Estados Unidos de América, siendo de gran relevancia esta última para la creación de un Distrito Federal, como se verá más adelante.

En lo que respecta a la organización federal de México y al sistema de división de poderes, la Constitución de 1824 recibe una clara influencia de la constitución estadounidense. El federalismo surge con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos en 1787, la cual instauró un sistema de separación y división de poderes que serviría a modo de pacto federal entre las 13 colonias estadounidenses.¹⁰ Lo anterior con el objetivo de que las colonias preservaran su autonomía sin que se otorgara una completa independencia. Sin embargo, pese a que ambas naciones eran colonias en su inicio, las razones por las cuales el federalismo se gesta en cada una de ellas difiere en su origen.

⁷ Su existencia se interrumpió durante los regímenes centralistas de 1836 y 1843 para después ser reinstaurado mediante las Bases Orgánicas de 1847.

⁸ Artículo 5 del Acta Constitutiva de la Federación 1824.

⁹ En palabras de Allison Rowland, Constitución que “esencialmente transformó el Imperio en una Monarquía constitucional”. Ver Allison Rowland, *A Comparison of Federalism in Mexico and the United States*, Documento de Trabajo Número 164, CIDE, 2005, p. 4. (Original en inglés)

¹⁰ *Idem.*, p. 3.

Por un lado, para 1763 Estados Unidos evolucionó en un sistema en el cual la Corona y el Parlamento inglés se encargaban exclusivamente de asuntos exteriores y del comercio internacional, mientras que otras cuestiones eran atendidas por las colonias de forma individual.¹¹ México, por el contrario, jamás gozó de autonomía alguna, el Imperio Español era completamente centralizado y concentraba el poder en un individuo de carácter absolutista. Este poder estaba representado en México mediante la figura del Virrey, el cual personificaba a la Corona en todos los asuntos públicos.¹² Como podemos observar, para el caso de Estados Unidos existe un legado tendiente a la descentralización mientras que en el caso de México el sistema del cual emana era completamente centralizado.¹³

2. *EL CONSTITUYENTE DE 1824 Y SU CREACIÓN*

Lo anterior cobra relevancia entorno a las discusiones que se suscitaron en el constituyente de 1824, entre muchas otras, sobre la creación de un Distrito Federal y el territorio que éste ocuparía. Esto resulta de la mayor trascendencia pues ayuda a comprender el propósito de creación del Distrito Federal, su naturaleza y las distintas posiciones que se vertieron en torno a ésta.

Con la referencia de la Constitución estadounidense, México decidió incorporar la figura de un Distrito Federal a su sistema orgánico,¹⁴ “con peculiaridades que lo

¹¹ *Id.*

¹² *Idem.*, p. 4.

¹³ Pese a que el argumento es mucho más complicado debido a la existencia de elementos clasistas, religiosos, sociales y económicos que contribuyeron a una mayor jerarquización en la sociedad mexicana, para fines de esta investigación no creemos necesario profundizar en ellos, sino simplemente apuntar el hecho de que el federalismo se da en dos naciones con tradiciones y tendencias completamente distintas.

¹⁴ “En los orígenes del federalismo estadounidense surgió la necesidad de destinar un espacio exclusivo que sirviera de asiento a los poderes de la Unión... se dice que el constituyente norteamericano quiso encontrar un espacio neutral para establecer la capital de la nación, debido a que consideró necesario alejar la sede del poder político de la sede del poder económico (Nueva York); y así, dos estados (Maryland y Virginia) cedieron parte de su territorio para tales propósitos.” Ver Joel Carranco Zúñiga, “El Distrito Federal Mexicano, una entidad federativa de excepción” en David Cienfuegos Salgado, *Constitucionalismo Local*, Ed. Porrúa, 2005, p. 850.

distinguen de las demás entidades federativas. En un principio, “se consideró incompatible la posibilidad de subsistir en un mismo territorio poderes locales y federales, lo que trajo como resultado la ausencia de gobernantes electos en forma directa y exclusiva por los ciudadanos de la capital mexicana.”¹⁵ Los diputados constituyentes del Estado de México, a través de su Legislatura Local, fueron los primeros en argumentar el hecho de que era inconcebible la existencia de dos jurisdicciones concurrentes sobre un mismo territorio, dado que podrían generarse conflictos sobre la competencia de las autoridades federal y local, así como en el cobro de impuestos.¹⁶ En gran medida, debido a que el Estado de México no quería perder el territorio donde se encontraba su centro político y económico.

Como explica Manuel González Oropeza, fueron propuestas otras opciones para el establecimiento de los Poderes de la Unión. Sus principales impulsores fueron Juan Cayetano Portugal, Valentín Gómez Farías y Francisco García, siendo la más aceptada y debatida la ciudad de Querétaro. Sin embargo, fueron los federalistas los que al final lograron imponer la instauración del Distrito Federal en la Ciudad de México, excluyéndola de toda autonomía y poniéndola a disposición de los Poderes de la Unión. El argumento que utilizaron “contuvo más los aspectos políticos que se requerían en el momento, que razones jurídicas, las cuales estaban ausentes, ya que el federalismo es precisamente la coexistencia de distintos niveles de autoridad sobre un mismo territorio”.¹⁷

En apoyo al establecimiento de la capital en la Ciudad de México, el entonces diputado constituyente Fray Servando Teresa de Mier expresó su escepticismo sobre la

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Ver Charles W. Macune Jr., *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 26.

¹⁷ Manuel González Oropeza, “El Distrito Federal” en David Cienfuegos Salgado, *Constitucionalismo Local, op. cit.*, p. 871.

supuesta imposible coexistencia entre los poderes federales y locales en una misma demarcación. En uno de sus discursos planteó la siguiente reflexión frente a sus demás colegas:

Se criticaba a los españoles de las Cortes de Cádiz su anglomanía y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía, que tan mal ha probado a nuestros hermanos del sur, conforme la antigua profecía: *ab a quilote pandetur omne malum*. Del norte, sí, de Norteamérica nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a Estado alguno, y no de la necesidad, que nos obligase a tenerla, ni nos obligue a nosotros. Es importante probarlas. No, son demasiados diversos en la Constitución los objetos y atribuciones correspondientes a los supremos poderes de los que tocan a las legislaturas de los Estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, hasta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital.¹⁸

Como mencioné anteriormente y como bien apunta Teresa de Mier, la configuración federal de México en 1824 se vio permeada por el sistema estadounidense. La creación de un Distrito Federal y la emancipación de autonomía para dicho territorio también es un principio que deviene de la Constitución de Estados Unidos, lo cual fue duramente discutido por el constituyente de 1824 –discusión que se extendió durante años después-. En este sentido, Manuel González Oropeza señala que “los constituyentes estaban conscientes de que habían dejado en el tintero los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, y que lo único que habían resuelto era la ubicación de la sede de los poderes federales... con el resultado negligente de que al transcurrir de los años, no se habían determinado, legalmente, ni un gobierno apropiado ni sus derechos”.¹⁹

¹⁸ *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824*, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p. 41.

¹⁹ Manuel González Oropeza, “El Distrito Federal” en David Cienfuegos Salgado, *op. cit.* pp. 880-881.

3. LA PROPUESTA DEL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO: CONSTITUCIÓN DE 1857

Sin modificaciones en su estructura constitucional, el Distrito Federal continuó de manera un tanto incierta durante la primera República Federal. Después, en medio de una serie de conflictos sociales y secesionistas,²⁰ se promulgó la llamada Constitución de las Siete Leyes con el objeto de centralizar el poder y, supuestamente, dar solución a los problemas que en ese momento aquejaban a México. En consecuencia, el Distrito Federal deja de existir. Es hasta 1847, mediante las Bases Orgánicas, que se reconocen nuevamente los principios de la Constitución de 1824 y el Distrito Federal vuelve a operar como tal.²¹

Si bien la estructura legal del Distrito Federal no sufrió ninguna modificación relevante sino hasta 1928 con la supresión de los Ayuntamientos, es importante mencionar el debate que se desató durante el constituyente de 1857 en torno a la capital del país. En este entonces se volvió a discutir la posibilidad de dotar al Distrito Federal de autonomía y de un gobierno interno propio mediante la instauración del Estado del Valle de México. No obstante, a pesar de que esta propuesta fue aprobada por una amplia mayoría, se condicionó al hecho de que los poderes federales abandonaran la Ciudad de México. Nuevamente se propuso como sede alterna la ciudad de Querétaro, o bien Aguascalientes.²²

Los argumentos empleados para dotar de autonomía a la Ciudad de México no cambiaron con el tiempo, pues se siguió sosteniendo –injustificadamente– la imposible coexistencia de ambos poderes en el mismo territorio. Sobre este punto, Francisco

²⁰ Ver Pablo Escalante Gonzalbo, Bernardo García Martínez, *et al.*, *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, 2008, pp. 156-161.

²¹ “Artículo 1. La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”. Ver Miguel Carbonell *et al.* (comp.), “Bases Orgánicas de la República Mexicana” en *Constituciones Históricas de México*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 399 y ss.

²² Manuel González Oropeza, “El Distrito Federal” en *Constitucionalismo Local*, *op. cit.* pp. 882-883.

Zarco, destacado periodista y miembro del Congreso Constituyente, sostuvo lo siguiente a favor de la independencia política del Distrito Federal:

Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el Gobierno general y el de un estado, y así se propaga una idea falsa de la Federación y se pinta al gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno que sólo debe ocuparse del interés federal ha de ser un obstáculo para la libertad local?... trazada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría que tener conflictos ni colisiones.²³

Pese a ello, no se logró eliminar su condición territorial y el ala moderada constituyente terminó redactando la organización del Distrito Federal como actualmente la conocemos y se encuentra plasmada en el artículo 44 constitucional vigente.²⁴

4. CONCLUSIONES

De lo expuesto en este capítulo, resulta necesario rescatar dos ideas principales. La primera, como bien señala Miguel Carbonell, en México “el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial —implantando el llamado federalismo “segregativo” o “descentralizador”—.”²⁵ A diferencia del federalismo estadounidense, el pacto federal en México se basó en una nación completamente centralista, comprometiéndose a otorgar y reconocer autonomía a los estados que lo conformaban.

La segunda, destacar la tendencia descentralizadora que una corriente importante de los constituyentes, tanto de 1824 como de 1857, pugnaba por implantar. Dicha

²³ *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824, op. cit., p. 9.*

²⁴ **Artículo 44.** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. (Énfasis añadido)

²⁵ Miguel Carbonell, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>]

corriente de intelectuales entendía al federalismo como un sistema de distribución de competencias y de relaciones intergubernamentales, por lo que la coexistencia entre autoridades no representaba un obstáculo, mucho menos insuperable. Por el contrario, sus detractores fundaron sus argumentos en cuestiones políticas y de conveniencia circunstancial. Por un lado, el gobierno del Estado de México no quería perder el bastión político y económico que representaba la Ciudad de México y, por el otro, el gobierno federal quería asegurar un territorio para la instalación de los Poderes de la Unión en donde estuviera garantizada su soberanía, sin el contrapeso o roce de alguna otra autoridad.

Cabe mencionar que existió un sector relevante de constituyentes que lucharon por la autonomía del Distrito Federal desde su creación, pues no creían que el federalismo estuviera peleado con la concurrencia de competencias. El alcance de las facultades del gobierno federal no se limitaba –ni se limita en la actualidad- únicamente al territorio del Distrito Federal, sino que aplica de igual forma a todas las demás entidades federativas del país, teniendo las autoridades locales la obligación de cooperar con la autoridad federal. Por tanto, podemos afirmar que la naturaleza jurídica del Distrito Federal surgió de un sistema extranjero, forzado a la realidad mexicana, que no logró adaptarse a su contexto histórico ni a sus profundas diferencias.

II. LA CONFIGURACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVÉS DE SUS REFORMAS CONSTITUCIONALES

1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1928

En 1928 el Distrito Federal sufrió una modificación que hasta la fecha persiste: la supresión de los Ayuntamientos. El régimen municipal fue eliminado del Distrito Federal mediante una reforma constitucional a la fracción IV del artículo 73. Previo a esta reforma, la parte conducente de la fracción citada señalaba:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad: 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, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes

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. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.²⁶

El texto reformado de la fracción IV quedó de la siguiente forma:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad: VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, sometiéndose 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 fije la Ley respectiva”.

2ª . El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3ª. Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.²⁷

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. (Énfasis añadido) [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf]

²⁷ Ley que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal 1917. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_007_20ago28_ima.pdf]

Los límites territoriales del Distrito Federal quedaron inalterados respecto de como habían sido fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y reiterados por el Constituyente de 1917.²⁸ Sin embargo, con dicha reforma el Distrito Federal queda conformado por “un Departamento Central y Trece Delegaciones”. El artículo tercero de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales indicó que: "El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac". El artículo cuarto señaló que: "Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac".²⁹

Como señala Jorge Carpizo, “el sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en 1928”. Esto llevó la eliminación de los derechos políticos con que contaban los ciudadanos del Distrito Federal para nombrar a sus gobernantes.³⁰ Claramente, esto representa un retroceso hacia el centralismo, “absoluto y discrecional”.³¹ No fue sino hasta el año 1987 en que los capitalinos lograron volver a elegir a sus representantes de forma directa, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Y hasta 1997 cuando se eliminó la figura del Jefe de Departamento para dar lugar a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante votación directa de sus ciudadanos. Anterior a dichas reformas, los nombramientos y remociones eran a discreción del Presidente de la República.

²⁸ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1980, p. 193.

²⁹ Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. Ver [http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico/_rid/229?page=9]

³⁰ Jorge Carpizo, “Sistema federal mexicano” en *Estudios constitucionales*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999, p. 139.

³¹ Elisur Arteaga Nava, “El Distrito Federal: un caso” en David Cienfuegos, *Constitucionalismo Local*, op. cit. p. 831.

2. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987

En 1987 se reformó el artículo 73 fracción VI, por virtud del cual se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana. De acuerdo con el constituyente, la Asamblea "se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal".³²

La reforma a la Constitución fue extensa e incluyó toda una serie de lineamientos sobre la constitución de la Asamblea, la forma de representación, requisitos para ser un representante y, principalmente, una lista detallada y limitativa de las facultades de dicho órgano. Dichas potestades se confirieron siempre y cuando ninguna contraviniera "las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal".³³ Si bien se le otorgó al Distrito Federal un órgano colegiado que de cierta forma aglutinara y pugnara por sus intereses, este órgano careció de toda autonomía y libertad.

3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993

Años más tarde, en un contexto de pluralismo político que conjuntó una fuerte presión por parte de la sociedad capitalina en búsqueda del retorno de sus derechos políticos y

³² *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824*, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p. 62-63.

³³ Artículo 73 fracción VI, Punto 3 Inciso A) de la Constitución Política Mexicana (Reforma 1987) *Ver* [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_114_10ago87_ima.pdf]

de un gobierno hegemónico cada vez más debilitado,³⁴ la reforma de octubre de 1993 trajo consigo la creación del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal.³⁵ Esta carta hace las veces de constitución local y regula la estructura y funcionamiento de los órganos internos del Distrito Federal así como de sus autoridades: ejecutivo, legislativo y judicial.³⁶

No obstante, es importante enfatizar que a pesar de que el Estatuto de Gobierno entraña un marco de organización política para el Distrito Federal, éste no se define como una constitución local, tanto en sentido formal como material. No lo es en sentido formal porque es el Congreso de la Unión quien tiene la facultad “para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes”.³⁷ Tampoco lo es en sentido material debido a que la facultad de legislar sobre el Distrito Federal está contemplada en la cláusula residual: todo lo que no está expresamente conferido al Distrito Federal, se entiende reservado a la Federación. De este modo, la facultad material del legislativo local se encuentra claramente limitada por los lineamientos del Congreso, debido a que la cláusula residual constitucional opera de manera inversa para el caso del Distrito Federal. Sin embargo, debe reconocerse la tendencia descentralizadora que se trazó desde la reforma de 1987 respecto al Distrito Federal y su gobierno local.

³⁴ Ver Allison Rowland, A Comparison of Decentralization and Subnational Government in Mexico and the United States, Documento de Trabajo Número 151, CIDE, 2004, pp. 3-5. (Original en inglés).

³⁵ Los artículos constitucionales reformados fueron: 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, la denominación del título quinto, adición de la fracción IX al artículo 76 y un párrafo al artículo 119; asimismo, se derogó la fracción XVII del artículo 89.

³⁶ Elisur Arteaga Nava, “El Distrito Federal: un caso” en David Cienfuegos, *Constitucionalismo Local*, op. cit. p. 832-833.

³⁷ Artículo 73 fracción VI de la Constitución Política Mexicana (Reforma 1993) Ver [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_130_25oct93.pdf]. Además, como señala Arteaga Nava, “debe entenderse aunque la norma no lo diga, que puede reformarlo, e incluso derogarlo y sustituirlo por otro”. *Idem.* 833.

Asimismo, destaca el cambio de la denominación del título quinto de la Constitución. Anteriormente, llevaba el nombre de “De los Estados de la Federación”. Con la reforma quedó establecida la denominación “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”. Esto representa un paso trascendental hacia el reconocimiento de la autonomía del Distrito Federal y la intención del legislador de liberar ataduras centralistas importantes; ubicándolo, aunque con serias restricciones, en el mismo plano de las entidades federativas.³⁸

4. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

Por último, resta desarrollar la reforma a la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996,³⁹ la cual rige actualmente la estructura jurídica del Distrito Federal y dibuja sus límites constitucionales. Esta reforma es considerada de mayor relevancia pues no sólo termina de tejer los nuevos principios institucionales de la reforma de 1993, sino que devuelve a los capitalinos el derecho de elegir a sus representantes y gobernantes.

El contexto político en que la reforma se presentó fue fundamental para su resultado. Sin embargo, dados los fines de esta investigación no entraremos a detalles en ello. Sólo cabe mencionar que la iniciativa fue presentada y aprobada de forma

³⁸ Joel Carranco Zuñiga, “El Distrito Federal Mexicano, una entidad federativa de excepción” en David Cienfuegos Salgado, *Constitucionalismo Local*, Porrúa, México, 2005, pp. 54-58.

³⁹ Los artículos constitucionales reformados fueron la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; Se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; Se derogan la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993. Ver [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96.pdf]

unánime por el Congreso: “La presentaron los coordinadores de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de Diputados y Senadores del PAN, del PRI, del PRD y del PT, o sea de los cuatro partidos con membresía en el Congreso de la Unión ‘así como’ el Presidente de México. Obviamente no se trataba de cubrir algún requisito legal, sino de producir un efecto político especial... absolutamente todos los legisladores presentes (455 Diputados y cerca de 128 Senadores) expresaron en forma unánime su voto aprobatorio”.⁴⁰ Como bien señala el artículo del periódico Reforma, la reforma constitucional tenía un objetivo político particular, que era demostrar un consenso sobre la nueva faz democrática que se pretendía dar a la República Mexicana.

Debido al ambicioso objetivo que se habían planteado el poder legislativo y ejecutivo, la reforma trastoca una gran cantidad de artículos de la Constitución. De manera general, entre los temas más destacados encontramos la reforma electoral, el fortalecimiento del Poder Legislativo, la reconfiguración del Poder Judicial, los medios de impugnación constitucional, la promoción del federalismo, y, finalmente, la reforma política del Distrito Federal. En los siguientes párrafos abordaremos los aspectos más destacados de esta última, por virtud de la cual el gobierno del Distrito Federal dejó de ser por completo una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada.

La reforma política del Distrito Federal encuentra su fundamento en las modificaciones realizadas al artículo 122 de la Carta Magna. Como primer aspecto relevante se precisa que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local –en términos del mismo artículo 122. Esto representa un contraste con la redacción anterior, pues previo a la reforma, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo únicamente de

⁴⁰ “La reforma constitucional electoral: buenas y malas”, Periódico Reforma, 10 de agosto de 1996, *Ver* [<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>]

los Poderes de la Unión.⁴¹ Con esta reforma se da una bifurcación de su administración, bastante compleja dicho sea de paso.

Se modifica también la denominación de “órganos locales” a “autoridades locales” en lo que respecta a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, en atención a que la capital deja de ser una dependencia más del gobierno federal. Con esto se le reconoce autonomía parcial a los poderes locales del Distrito Federal, pues al final la naturaleza del Distrito Federal, de acuerdo también al primer párrafo del artículo 122, está dada por el artículo 44 constitucional,⁴² el cual lo ata indefectiblemente a la Federación.

Asimismo, se le devuelve a los capitalinos el derecho de elegir a sus gobernantes, dado que a partir de esta reforma la Constitución señala que “el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta”. Anteriormente, la elección del Jefe de Departamento era a discreción del Presidente de la República, siendo facultad del mismo su designación o remoción.

El Congreso queda facultado para “legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa”. En este sentido, se pretende otorgar cierta exclusividad a la Asamblea, limitando al Congreso a no legislar sobre materia civil, penal y de elecciones locales en el Distrito Federal, antes facultades del Legislativo federal.

Es facultad del Presidente iniciar leyes ante el Congreso en lo relativo al Distrito Federal y proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción al Jefe de

⁴¹ Artículo 122: “El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución”. Reforma de 1993.

⁴² Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Gobierno. Sin embargo, en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, se faculta a la Asamblea Legislativa para que designe a quien deba sustituirlo. Otra de las facultades torales que conserva el Presidente es la de “enviar anualmente al Congreso de la Unión los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal”. El papel del Jefe de Gobierno del Distrito Federal únicamente se limita a someter a la consideración del Presidente la propuesta correspondiente.

Es facultad de la Asamblea expedir su propia ley orgánica, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública del año anterior. Cabe mencionar que con esta reforma los miembros de la Asamblea ya no reciben el nombre de “Representantes”, sino de “Diputados”, imponiéndoles a sus aspirantes los mismos requisitos de elegibilidad que al de un diputado federal.

Un cambio notable con respecto a la redacción anterior es que dentro de las facultades del Jefe de Gobierno se encuentran la de presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea, nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del ejecutivo local, y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto. Sin embargo, el Presidente conserva la facultad de designar al titular de Seguridad Pública. Lo anterior, de nueva cuenta, nos demuestra que elementos muy importantes del gobierno local siguen estando centralizados.

En cuanto a la Administración Pública local, se señala que los “titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales (jefes delegacionales) serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa”. Aunque bajo una figura jurídica distinta e indefinida como lo es la Delegación, con esta reforma los

capitalinos retoman el derecho de elegir a sus representantes. No obstante, el voto no es más que el detonador de la democracia, puesto que ésta no se agota con las elecciones. Resulta claro que quedan asignaturas pendientes entorno a esta materia, particularmente en el ámbito de transparencia y rendición de cuentas.

Por último, se le otorga a la Cámara de Senadores, o la Comisión Permanente en sus recesos, la facultad para “remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal.” Anteriormente si bien el Senado contaba con esta facultad por virtud de la fracción IX del artículo 76 constitucional,⁴³ correspondía al Presidente de la República nombrar y remover al Jefe de Gobierno, con base en el Transitorio Quinto de la reforma de 1993.⁴⁴

5. CONCLUSIONES

De las reformas constitucionales analizadas podemos concluir que ha existido una tendencia hacia la descentralización del Distrito Federal, mediante la supresión de hilos rectores del gobierno federal. Si bien en la reforma de 1928 se eliminó a los municipios de la organización política de la capital, en las reformas posteriores se procuró reforzar el régimen interior del Distrito Federal y restaurar los valores democráticos a través del reconocimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano legislativo local, la ampliación de facultades para el Jefe de Gobierno, y la posibilidad de que sus

⁴³ Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

IX.- Nombrar y remover el Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

⁴⁴ QUINTO.- El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución. [Énfasis añadido].

ciudadanos pudiesen elegir de manera directa a sus gobernantes y representantes, tanto diputados como jefes delegacionales.

Sin embargo, los reconocimientos otorgados al Distrito Federal parecen no ser suficientes, pues si analizamos a detalle el texto constitucional podremos encontrar anclajes de gran peso que impiden que el gobierno de la capital pueda ser considerado autónomo. Entre los más importantes destaco los siguientes: (i) la cláusula residual invertida para el caso del Distrito Federal –a saber, todo lo que no está expresamente concedido al Distrito Federal, se entiende reservado a la Federación-; (ii) la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; (iii) la facultad del Presidente para determinar los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del gobierno del Distrito Federal; (iv) la facultad del Presidente para designar al titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; y (v) la facultad del Senado para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves, y a su criterio, que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal, a petición de la mayoría simple del Senado.

Estos obstáculos constitucionales suponen un gobierno bastante centralizado que se encuentra todavía muy distante de ser asimilado al de las entidades federativas. Por ello, en el siguiente capítulo analizaremos las principales diferencias que existen entre el Distrito Federal y los Estados con el fin de esclarecer los distintos niveles de autonomía de gestión que tienen ambas entidades.

III. LÍMITES CONSTITUCIONALES: DISTRITO FEDERAL *VIS A VIS* ENTIDADES FEDERATIVAS⁴⁵

De acuerdo con el artículo 40 constitucional, la República Mexicana será representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. De acuerdo con Jorge Carpizo, citando al constituyente y exégeta de la Constitución de 1857 Castillo Velasco, “la soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen en sí mismos, de su libertad y de su derecho”. Así, con respecto al artículo 40 constitucional señala que “el pueblo, en ejercicio de su soberanía construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide su Constitución Política, y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrán la república, el sistema representativo y el régimen federal que está creando”.⁴⁶ En consecuencia, por soberanía debemos entender el poder que tiene la ciudadanía de constituir su gobierno y sociedad de acuerdo a sus propios intereses.

De la redacción del artículo 40 constitucional podemos derivar varias conclusiones preliminares. Primero, podemos afirmar que los Estados, en lo respectivo a su gobierno local, son entidades libres y soberanas, lo que supone una dotación de autonomía e independencia. Caso contrario al del Distrito Federal pues no se encuentra incluido en la definición de “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, sino que el artículo 122 detalla su naturaleza en función del artículo 44 constitucional como la “sede de los Poderes de la Unión”. Así tenemos una primera

⁴⁵ Las principales diferencias entre ambas entidades son enunciadas por Joel Carranco Zuñiga, “El Distrito Federal Mexicano, una entidad federativa de excepción” en David *Cienfuegos Constitucionalismo Local, op.cit.*, pp. 859-866.

⁴⁶ Jorge Carpizo, “Derecho Constitucional II” en *Estudios Constitucionales*, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pp.450-451.

diferencia importante que entraña la falta de autonomía por parte de la Ciudad de México.

En segundo lugar, cabe destacar la diferencia que existe en la organización política de ambas entidades. Los Estados, por su parte, adoptan la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y administrativa al Municipio.⁴⁷ El Distrito Federal, contrario a esto, tiene un gobierno bifurcado a cargo de los Poderes Federales y de los órganos de carácter local. Además, como ya señalamos en el capítulo anterior, la Base Tercera del artículo 122 constitucional dispone que la organización política del Distrito Federal se encuentra dividida en Delegaciones, las cuales carecen de todas las facultades otorgadas a los municipios y dependen del Jefe de Gobierno.

En tercer lugar, la diferencia de criterios entre el principio de distribución de competencias contenido en el artículo 124 de la Carta Magna y la cláusula residual para el Distrito Federal que se desprende del artículo 122 constitucional. Partiendo de un concepto federalista en donde se reconoce la autonomía de los estados integrantes, la Federación únicamente cuenta con las facultades que la Constitución expresamente le concede. Por exclusión, todo lo que no esté incluido dentro del listado de facultades de la Federación, se entiende reservado a los Estados. Cabe mencionar que dicho listado no se encuentra contenido en un solo artículo, sino disperso a lo largo de la Constitución.

En el caso del Distrito Federal, la cláusula residual opera a la inversa, pues todo lo que no está expresamente concedido a éste, se entiende reservado a la Federación. Resulta extraño que la regla opere a la inversa para la entidad más importante histórica, política, social y económicamente, pues “hoy en día lo que prevalece es la idea de un federalismo cooperativo, en donde tanto la Federación como los Estados tienen a su

⁴⁷ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cargo la responsabilidad de ciertos temas que son de interés nacional, y en donde la suma de esfuerzos es lo único que podrá dar respuesta a las nuevas necesidades sociales”.⁴⁸

En cuarto lugar, es importante resaltar que el Distrito Federal, a diferencia de los Estados, no participa formalmente en el proceso de adiciones o reformas a la Constitución. Ello con base en el artículo 135 constitucional, el cual contempla únicamente a las legislaturas de los Estados para la aprobación de una reforma.⁴⁹ Además, el Distrito Federal también se encuentra imposibilitado para presentar una iniciativa de ley para reformar la Constitución, pues los únicos facultados para hacerlo son el Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados.⁵⁰ Si bien el artículo 122 faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, éstas se limitan a aquellas materias relativas al Distrito Federal. Sin duda esta restricción implica un grave atropello democrático no sólo al gobierno del Distrito Federal sino a sus ciudadanos por igual, ya que se les niega voz y voto a sus representantes locales para hacer valer sus demandas sociales en el pacto federal.

En quinto lugar, tenemos que el Distrito Federal sigue un proceso riguroso y dependiente del Ejecutivo y Legislativo federales para la aprobación de su deuda pública. En principio tenemos que la fracción VIII del artículo 73 constitucional señala,

⁴⁸ Comentario de Edgar Corzo, “Artículo 124”, en *Para entender La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, explicada por Jaime Cárdenas, Edgar Corzo, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, et al, Nostra Ediciones, México, 2007, p. 488.

⁴⁹ **Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

⁵⁰ **Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

dentro de las facultades del Presidente, “aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público”. En concordancia, el artículo 122 del mismo ordenamiento jurídico dispone como facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; asimismo, vuelve a recalcar la facultad del Presidente apenas mencionada, especificando que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a consideración del Ejecutivo Federal la propuesta de endeudamiento. A *contrario sensu*, podemos entender que el actuar del ejecutivo y legislativo locales en materia de deuda pública no es vinculante ni mucho menos un proceso interno, propio de los Estados como entidades autónomas. Con respecto a éstos, no existe ninguna disposición a nivel constitucional que supedite a los Poderes federales la aprobación de su deuda pública.

Por último, la fracción VII del artículo 76 constitucional faculta al Senado para “erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución”. A su vez, el artículo 110 señala:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de

juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será **únicamente declarativa** y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las **dos terceras partes** de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

En consecuencia, el inciso F de la Base Quinta del artículo 122 especifica que dentro de la esfera de facultades del Senado respecto del Distrito Federal se encuentra la siguiente:

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser **presentada por la mitad de los miembros** de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

Como se puede apreciar, no existe equivalencia entre las disposiciones de destitución entre el Distrito Federal y los Estados. De hecho, no solo no existe igualdad en el proceso de juicio político, sino que para el caso del titular del ejecutivo local del Distrito Federal se rompe completamente con cualquier espíritu de autonomía o descentralización. El artículo 122 citado faculta al Senado para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante supuestos generales y por el voto de una mayoría simple. Si bien la reforma de 1996 abre importantes espacios de gestión para el

ejecutivo local, podemos constatar que su supuesta autonomía es sumamente frágil dado que al final el Senado se reserva el derecho a destituir de manera prácticamente discrecional al Jefe de Gobierno.

Lo anterior no sucede con los Gobernadores, pues la decisión del Senado, en caso de ser sometidos a juicio político, es meramente “declarativa”, siendo el legislativo local de la entidad quien en su caso emita una decisión vinculante. Contrario al caso del Distrito Federal, esto resulta más adecuado dado el sistema federal compuesto por “Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Quien realmente tiene el pulso sobre el desempeño regional de determinado territorio son las autoridades locales, para eso fueron creadas y su fin es garantizar un gobierno democrático y justo para sus ciudadanos.

A continuación analizaré la relación que existe entre gobernabilidad y descentralización. Ello con el objeto de tratar de probar que existe una relación positiva entre descentralización y gestión local, enfocado en el caso y características del Distrito Federal, mismo que históricamente ha peleado porque sus derechos le sean reconocidos. A saber, los de una República *representativa, democrática y federal*.

IV. GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN: ¿DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA?

1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACIÓN

A lo largo de un amplio estudio sobre los gobiernos locales en países en desarrollo,⁵¹ el Banco Mundial enfatiza la importancia de un sector público eficaz y eficiente. ¿Qué quiere decir esto? Que sea capaz de proveer servicios públicos de calidad que sean consistentes con las demandas sociales y que fomente el crecimiento del sector privado, mientras gestiona de manera prudente los recursos fiscales del territorio. Desde su perspectiva, son 3 los valores que deberían tener los gobiernos en vías de desarrollo: (i) *receptividad*, entendida como el equilibrio entre los servicios públicos y las preferencias sociales; (ii) *responsabilidad*, lo que implica una provisión equitativa y eficiente de servicios, sin riesgos fiscales y sociales desproporcionados; y (iii) *transparencia y rendición de cuentas* sobre las acciones de gobierno y accesible a todos los ciudadanos.⁵²

Dentro de su estudio, Anwar Shah separa el concepto de “gobierno local” de “gestión local”. El primero lo define como instituciones o entidades específicas creadas por instrumentos jurídicos (constitucionales, federales o estatales) destinadas a ofrecer una serie de servicios a un territorio geográficamente delimitado. En el segundo caso sostiene que se trata de un concepto más amplio, el cual implica la “formulación y aplicación de acciones colectivas a un nivel local”.⁵³ Lo anterior implica la convivencia

⁵¹ Anwar Shah, *Local Governance in Developing Countries*, Public Sector Governance and Accountability Series, The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, Washington DC, 2006. [Original en Inglés]

⁵² *Idem.*, “Introduction to the Public Sector Governance and Accountability Series”.

⁵³ *Idem.*, p. 1. [Original en Inglés]

de instituciones formales (gubernamentales) e informales (sociedad civil) que tienen como objeto la provisión de bienes y servicios públicos mediante decisiones colectivas. Con la particularidad de que la gestión de los *buenos* gobiernos locales no sólo tienen esa función, sino también la de “preservar la vida y libertad de sus habitantes, crear espacios de participación democrática y diálogo, contribuir al desarrollo local impulsado por el sector privado y facilitar resultados que enriquezcan la calidad de vida de sus residentes”.⁵⁴ Si bien la definición puede resultar amplia, me parece adecuada, puesto que la vida en sociedad implica más que el goce individual de bienes y servicios. Por tanto, el fin de la gestión local puede resumirse en el aseguramiento de bienes y servicios públicos junto con el fortalecimiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

El estudio del Banco Mundial destaca las ventajas que los gobiernos locales poseen para la consecución de una buena gestión local. Dentro del marco conceptual que propone, destaca que los gobiernos descentralizados tienen como reto enmendar ciertas fallas de mercado y del gobierno central.⁵⁵ Para ello, distintos autores proponen elementos que permiten cumplir con ese reto de manera exitosa. Algunos sostienen una mayor eficiencia en la asignación de recursos –debido a la cercanía del gobierno con la ciudadanía–,⁵⁶ otros proponen que los gobiernos descentralizados tienden a captar mejor las demandas de la ciudadanía, la decisiones de los gobernantes es receptiva en función de la población a la cual va dirigida –lo que genera un aumento en la responsabilidad

⁵⁴ *Idem.*, p. 2. [Original en Inglés]

⁵⁵ *Idem.*, p. 42.

⁵⁶ George Stigler, “The Tenable Range of Functions of Local Government” in *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, 1957 en Anwar Shah, *Local Governance in Developing Countries*, *op. cit.*, pp. 3-4.

fiscal y su gasto eficiente– y se eliminan costos burocráticos derivado de la diversidad de jurisdicciones.⁵⁷

Sin embargo, estas ventajas no se dan por sí solas, sino que están sujetas a ciertos supuestos. Jean-Paul Faguet sostiene que a lo largo de varios estudios realizados en distintos países se han registrado tanto mejoras como deterioros *moderados*, pero que sus razones aún son inconclusas.⁵⁸ Resulta relevante su objeción central sobre los argumentos a favor de la descentralización basados en “eficiencia”, pues sostiene que esa corriente “simplemente asume que un gobierno centralista producirá resultados menos estandarizados y diferenciados, que resultan menos adecuados para las preferencias locales.”⁵⁹ Por tanto, sostiene que el *quid* del asunto está íntimamente ligado a las instituciones gubernamentales, los incentivos que éstas producen y la rendición de cuentas respecto de los bienes y servicios que proveen.

De igual forma, Aehyung Kim sostiene que para poder implementar una política descentralizadora, particularmente en países en desarrollo, es necesario atender ciertos elementos clave. Primero, la rendición de cuentas, de forma que la corrupción o el “compadrazgo” no resulte un obstáculo y los gobernantes efectivamente respondan a las demandas locales de sus ciudadanos. Segundo, la capacidad técnica, humana y financiera de la entidad, y tercero, capacidad de gasto bien definida: facultad taxativa, diseño autónomo del presupuesto y capacidad de endeudamiento.⁶⁰ De no atenderse

⁵⁷ Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Hancourt Brace Jovanovich, 1972 p. 55 en Anwar Shah, *Local Governance in Developing Countries*, *op. cit.*, p. 4-5.

⁵⁸ Jean-Paul Faguet, “Decentralization and Local Government Performance. Improving Public Service Provision in Bolivia” en *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*. III, Colombia, 2000, p. 130.

⁵⁹ *Idem.*, p. 134.

⁶⁰ Aehyung Kim, “Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and Implementation”, Policy Research Working Paper 4503, The World Bank, Development Economics, Capacity Building Partnership and Outreach Team, 2008, pp. 18-22.

estos elementos lo más probable es que los costos de descentralizar un gobierno terminen superando los beneficios.

Por su parte, el Banco Mundial sostiene que para reformar las instituciones de los gobiernos locales se requiere un acuerdo sobre tres principios básicos. La primera, un gobierno *receptivo*, el cual tiene como fin que los gobiernos otorguen efectivamente los servicios que demanda la sociedad –es decir, empatar las preferencias ciudadanas con la provisión de bienes y servicios. Segundo, un gobierno *responsable*, lo que implica un manejo prudente de los recursos fiscales mediante una gestión eficiente y menos costosa. Para hacerlo, los gobiernos locales deben mejorar, tanto cuantitativa como cualitativamente, la oferta y el acceso a los servicios públicos, y tomar como referencia otros gobiernos o políticas exitosas. Por último, un gobierno transparente que asegure los interés públicos y dé cuenta de sus acciones a través de instituciones formales que permitan dicho acceso.⁶¹

Para Anwar Shah,⁶² un gobierno local que encierra estos principios se denomina gobernabilidad ciudadana (*citizen-centered governance*). Este tipo de gestión se distingue por empoderar a la ciudadanía a través de un enfoque basado en derechos, transparencia y rendición de cuentas en un esquema que va de abajo a arriba; es decir, de la ciudadanía hacia el gobierno con la posibilidad de evaluar el desempeño gubernamental con base en las redes que tiende el gobierno local para facilitar la provisión de servicios.⁶³

En resumen, podemos sostener que los gobiernos locales y descentralizados tienen una asociación positiva respecto de la asignación de recursos y bienes públicos,

⁶¹ Anwar Shah, *Local Governance in Developing Countries*, *op. cit.*, pp. 21-25.

⁶² *Id.*

⁶³ Ver Cuadro 1.5 (*Table 1.5*) en Anwar Shah, *Local Governance in Developing Countries*, *op. cit.*, pp. 23-24.

siempre y cuando existan instituciones sólidas y un sistema de rendición de cuentas serio que garanticen que la autonomía de gestión no se traduzca en discrecionalidad local. De acuerdo a los estudios analizados en este apartado, la implementación de una política descentralizadora debe estar acompañada de un fortalecimiento institucional y, sobre todo, de un marco jurídico claro y exigible.

A partir de este análisis podemos concluir dos cosas. Primero, que la descentralización efectivamente tiene una serie de valores asociados que contribuyen a mejorar la capacidad de respuesta, asignación y transparencia de los gobiernos locales. Segundo, que la descentralización no es una fórmula mágica en sí misma, sino que necesita de un andamiaje institucional y un Estado de Derecho fuerte para que esos valores puedan florecer; de lo contrario se corre el riesgo de enfrentar a la ciudadanía con gobiernos arbitrarios que podrían conducir a decisiones y políticas públicas irresponsables.

2. *LA TEORÍA APLICADA A LA PRÁCTICA: ¿DEBE EL DISTRITO FEDERAL SER UN ESTADO MÁS DE LA REPÚBLICA?*

El Distrito Federal es un caso paradójico dentro del análisis de políticas de descentralización, puesto que representa la segunda entidad con mayor densidad poblacional y cuenta con el índice más alto de Desarrollo Humano en México: 0.8307 – siendo la media del país de 0.7390.⁶⁴ Es decir, estamos frente a una metrópoli

⁶⁴ El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012, Ver [http://www.cinu.mx/minisitio/indice_de_desarrollo/El_IDH_en_Mexico.pdf]

comparable con los índices presentados por países como Bélgica, Francia, Finlandia, Luxemburgo y Reino Unido.⁶⁵

Sin embargo, por las razones históricas y políticas que he expuesto,⁶⁶ el Distrito Federal cuenta con restricciones serias en comparación con el resto de las entidades federativas. Dentro de las principales que identifiqué se encuentra la facultad del Senado para remover al Jefe de Gobierno “*por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal*”, la designación del titular de Seguridad Pública por parte del Presidente de la República, así como la determinación de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos por parte del Ejecutivo Federal. Además, límites jurídicos que impiden que el Distrito Federal, a pesar de su enorme relevancia nacional, sea un actor de la configuración de nuestro país. Entre los más importantes: la cláusula residual opera en su contra –todo lo que no esté expresamente facultado al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación–, no puede promover reformas constitucionales ni votar, a través de su órgano legislativo local, las propuestas por los órganos facultados, y está privado de una Constitución propia, cuenta solamente con un “Estatuto de Gobierno” emitido por la Cámara de Diputados.

Ante este escenario, mi primera reacción es a favor de la descentralización del Distrito Federal y de su equiparación al resto de los Estados de la República. Efectivamente, requiere de la liberalización de ciertas facultades que le permitan, como gobierno local, una gestión exitosa –el aseguramiento de bienes y servicios públicos junto con el fortalecimiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. No obstante, la implementación de una política descentralizadora no produce efectos positivos por sí

⁶⁵ De conformidad con la clasificación del PNUD, todos estos países se ubican con índices “Altos”. Bélgica 0.897, Francia 0.893, Finlandia 0.892, Luxemburgo 0.875 y Reino Unido 0.875.

⁶⁶ *Supra*, Génesis del Distrito Federal, p. 8 en adelante.

solos, como ya he señalado. Ante la falta de instituciones óptimas y esquemas débiles de rendición de cuentas, la descentralización puede resultar perjudicial para la ciudadanía y reducir su empoderamiento frente al gobierno local. Frente a este dilema, ¿qué posición ocupa el Distrito Federal?

Para darnos una idea, de acuerdo con datos del *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2012*, patrocinado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, México ocupa el séptimo lugar con un puntaje de 5,373 y se ubica dentro de la categoría de “desarrollo medio”.⁶⁷ La siguiente gráfica ilustra la posición de los países latinoamericanos:

Cuadro 1: Serie de los puntajes obtenidos en el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina

País	2012
Argentina	5,664
Bolivia	2,733
Brasil	4,907
Colombia	3,968
Costa Rica	10,000
Chile	9,962
Ecuador	2,846
El Salvador	4,362
Guatemala	2,983
Honduras	3,328
México	5,373
Nicaragua	2,892
Panamá	6,048
Paraguay	3,806
Perú	6,696

⁶⁷ Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2012 Ver [<http://www.idd-lat.org/informes/102/resultados-del-desarrollo-democrtico-regional.html>]

República Dominicana	2,952
Uruguay	9,612
Venezuela	2,418
Promedio	4,975

Fuente: Elaborado con base en datos del IDD-Lat 2012. Se resalta el valor más alto, el más bajo y el de México en cada año.

Como podemos apreciar en el Cuadro 1, el primer lugar lo ocupa Costa Rica con un puntaje de 10,000, mientras que Venezuela mantiene el último lugar con un puntaje de 2,418. Si bien México cuenta con un desarrollo “medio”, el propio reporte señala que una de las debilidades del país se encuentra en su percepción sobre la corrupción y en su rendición de cuentas, tanto legal como social. Aunque este índice refleja el desarrollo democrático del país, resulta útil para ubicar la fortaleza institucional de nuestra cultura y su desarrollo democrático.

Ahora bien, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), en alianza estratégica con la Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Polliat, desarrolló el *Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex)*.⁶⁸ En dicho estudio se califica de manera individual a los Estados de la República en función de una serie de indicadores que marcan el desarrollo democrático de cada entidad. Los resultados generales para el año de 2012 son los siguientes:

⁶⁸ Índice de Desarrollo Democrático de México, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Fundación Konrad Adenauer, Polilat, El Colegio de México. Ver [http://coparmex.org.mx/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=0&view=finish&catid=15&cid=77]

Cuadro 2: Ranking IDD-Mex 2012

No.	Estado	2012
1	Baja California Sur	10,000
2	Colima	8,771
3	Nayarit	8,119
4	Distrito Federal	7,711
5	Yucatán	7,647
6	Aguascalientes	7,110
7	Campeche	7,016
8	Guanajuato	6,987
9	Coahuila	6,496
10	Jalisco	6,430
11	Tlaxcala	6,201
12	Nuevo León	6,155
13	Morelos	5,821
14	Tabasco	5,810
15	Sonora	5,809
16	Zacatecas	5,686
17	Durango	5,138
18	San Luis Potosí	5,100
19	Veracruz	5,043
20	Querétaro	4,960
21	Puebla	4,916
22	Quintana Roo	4,842
23	Hidalgo	4,836
24	Michoacán	4,630
25	Oaxaca	4,521
26	Baja California	4,369
27	Estado de México	4,282
28	Tamaulipas	4,150
29	Sinaloa	2,952
30	Chihuahua	9,612

31	Chiapas	2,418
32	Guerrero	2,012

Fuente: Elaborado con base en datos del IDD-Mex 2012. Desarrollo Alto: 1-7; Desarrollo Medio: 8-25; Desarrollo Bajo: 26-28; Desarrollo Mínimo: 29-32.

De acuerdo al Cuadro 2, el Distrito Federal ocupa la cuarta posición con un puntaje de 7,711, lo que lo ubica dentro de un “Desarrollo alto”. Sin embargo, el IDD-Mex mide cuatro dimensiones del desarrollo democrático: a) Cumplimiento de los aspectos formales de la democracia; b) Vigencia de derechos políticos y libertades civiles; c) Calidad de las instituciones de la democracia y la eficiencia del sistema de representación política –la democracia de las instituciones; y d) Ejercicio del buen gobierno. Si analizamos de manera individual cada una de las dimensiones, las conclusiones varían para el caso del Distrito Federal, particularmente en el rubro “Calidad institucional y eficiencia política”, en donde ocupa el décimo lugar:

Cuadro 3: Índice de Calidad institucional y eficiencia política IDD-Mex 2012

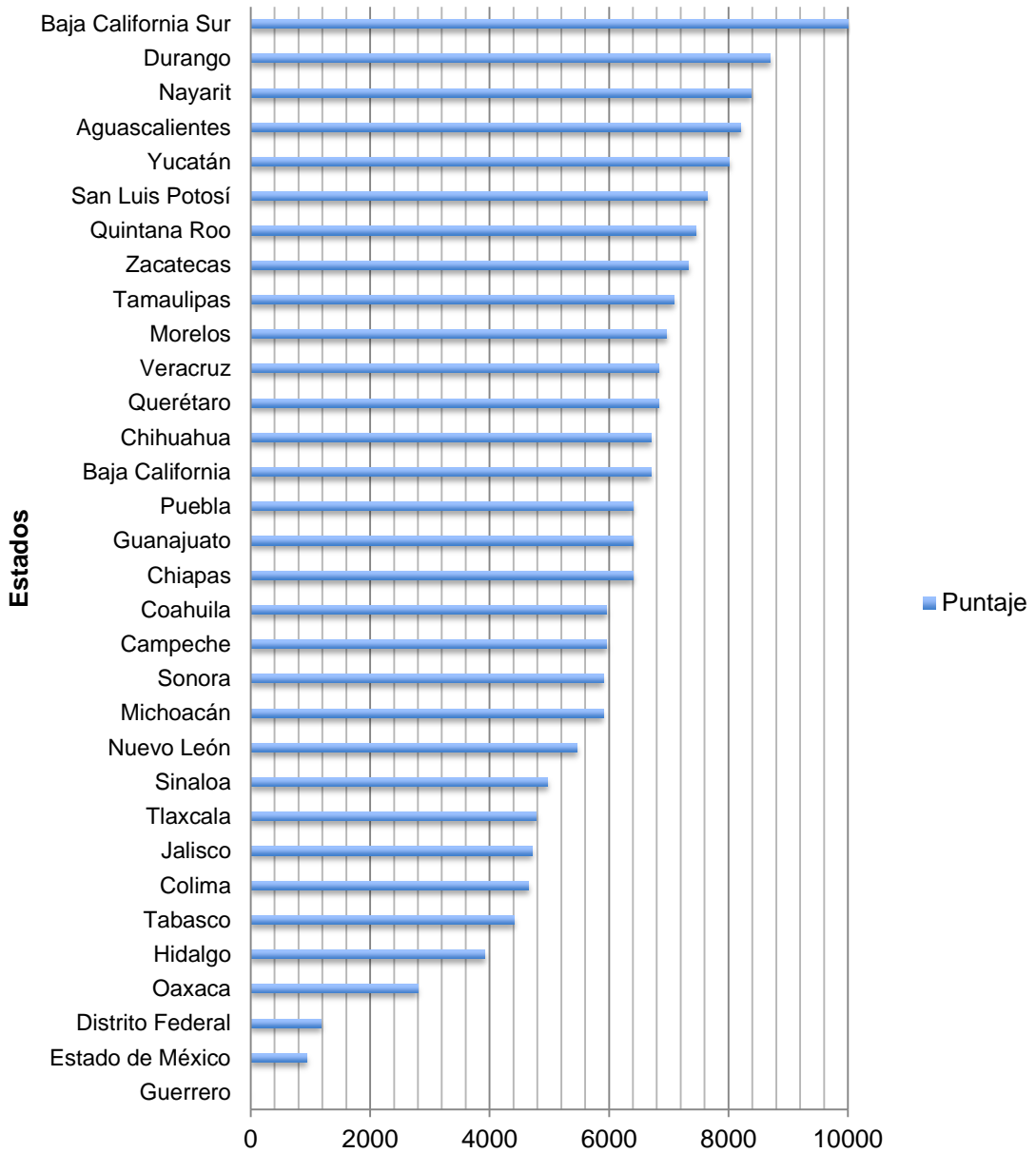
Estado	2012
Baja California Sur	8,485
Colima	7,281
Yucatán	6,827
Guanajuato	6,808
Tlaxcala	6,592
Aguascalientes	6,576
Hidalgo	5,931
Durango	5,242
Jalisco	5,107
Distrito Federal	5,026

Nayarit	4,991
Tabasco	4,912
Puebla	4,904
Zacatecas	4,876
Querétaro	4,563
Quintana Roo	4,464
Morelos	4,307
San Luis Potosí	4,290
Baja California	4,238
Estado de México	4,137
Veracruz	4,125
Campeche	4,104
Sonora	3,952
Oaxaca	3,539
Coahuila	3,484
Michoacán	3,458
Tamaulipas	3,436
Nuevo León	3,280
Chiapas	2,494
Sinaloa	2,494
Chihuahua	2,068
Guerrero	1,269

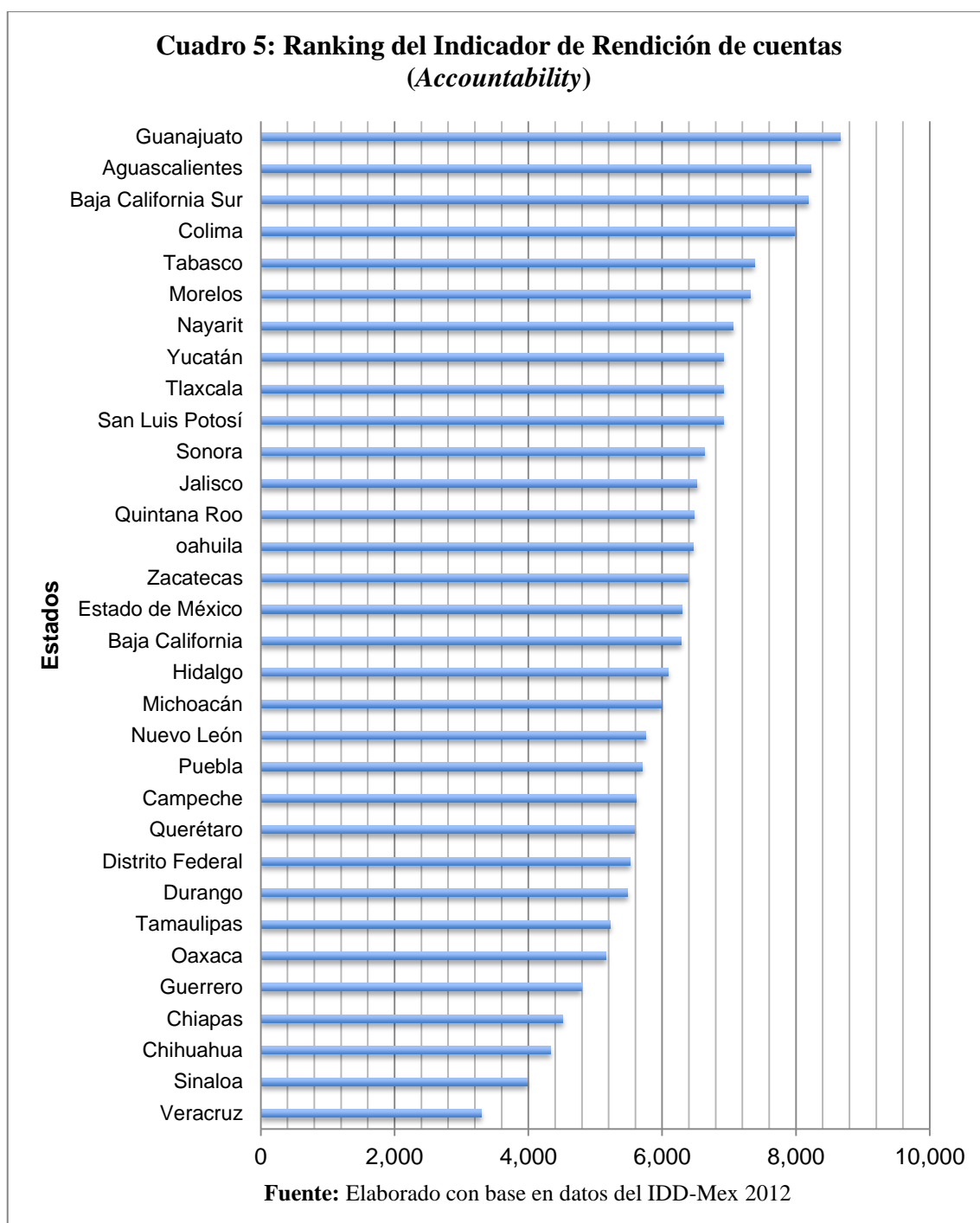
Fuente: Elaboración con base en datos del IDD-Mex 2012.

En gran medida, el descenso del Distrito Federal en esta dimensión se explica por dos de sus variables, muy importantes para efectos de esta investigación: a) percepción de la corrupción, y b) rendición de cuentas (*accountability*). A continuación los índices reportados por el Distrito Federal en estos rubros:

Cuadro 4: Ranking del Indicador de Puntaje en el Índice de Percepción de la corrupción



Fuente: Elaborado con base en datos del IDD-Mex 2012



Con base en los datos presentados en los Cuadros 4 y 5, es posible afirmar que, a pesar del “Desarrollo alto” que presenta el Distrito Federal en términos de desarrollo democrático, presenta serias debilidades en términos de corrupción y rendición de cuentas (*accountability*); elementos necesarios para la implementación de políticas descentralizadoras. En este caso, la Ciudad de México se encuentra en la treintava

posición respecto de la percepción de corrupción, y en la posición veinticuatro del indicador de transparencia y rendición de cuentas.

La descentralización gubernamental no es un fin en sí mismo, sino que es un medio que facilita que los ciudadanos puedan gozar de una eficaz asignación de recursos con base en las demandas y necesidades sociales. Como afirma Treisman, esto sólo es posible “si los ciudadanos pueden discernir si los gobiernos están actuando en el mejor de sus intereses y sancionándolos apropiadamente, recompensando a los que actúan correctamente y castigando o reemplazando a los que no lo hagan.”⁶⁹ Para ello es necesario un fuerte esquema de transparencia y confianza en las instituciones.

En conclusión, en nuestro país el Distrito Federal destaca por ser una de las entidades con el índice más alto de Desarrollo Humano –0.8307, siendo la media del país de 0.7390– y el cuarto lugar en el Índice de Desarrollo Democrático de México, lo que lo ubica dentro de la categoría de “desarrollo alto”. De acuerdo a las proposiciones de Aelhyung Kim, la Ciudad de México sería un candidato ideal para poner en práctica los beneficios que aporta una entidad autónoma y descentralizada. No obstante, de acuerdo al mismo autor, la rendición de cuentas y la ausencia de corrupción son *fundamentales* para garantizar el éxito de una política descentralizadora, y como lo muestra el estudio de IDD-Mex 2012, estas dimensiones representan dos de las mayores debilidades del Distrito Federal.

¿Qué nos queda por hacer ante esta disyuntiva? Al principio de la investigación establecí como hipótesis que la importancia de dotar de autonomía al Distrito Federal era para incrementar la capacidad de gobierno del Distrito Federal; de forma tal que su ciudadanía se vea beneficiada mediante una gestión que garantice la provisión, efectiva

⁶⁹ Daniel Treisman, *The Architecture of Government Rethinking Political Decentralization* Cambridge University Press, United States of America, 2007, p. 164

y eficiente, de servicios públicos, y de un diálogo más fluido y crítico entre la ciudadanía y el gobierno. Por tanto, con el objetivo de alcanzar este ideal, mi propuesta radica en una política descentralizadora escalonada, pero *real*. Qué quiero decir con esto: aplicar la cláusula residual al Distrito Federal y equipararlo con los Estados de la República –facultades y límites; a excepción de dos de sus restricciones actuales: contratación de deuda pública y mantener los órganos político-administrativos en oposición a Municipios.

3. PROPUESTA DE REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Al principio de esta investigación señalé que la principal crítica por la cual se le ha negado un gobierno autónomo al Distrito Federal tenía que ver con que los Poderes Federales no podían compartir la misma ubicación con los poderes locales. Lo anterior, debido a que se podrían generar tensiones que bloquearan las funciones del gobierno federal, o bien, por riesgos de seguridad nacional. Sin embargo, estas objeciones obedecen a razones políticas e históricas, más que jurídicas.

Actualmente nuestra Constitución prevé las posibles controversias que puedan suscitarse entre distintas autoridades, ya sea que coexistan o no en el mismo territorio.⁷⁰ El artículo 105 constitucional dispone que la Suprema Corte de Justicia será la encargada de conocer de las controversias de competencia entre los distintos niveles de gobierno, ya federal, estatal, municipal o el Distrito Federal. Además, los Tribunales Electorales tienen la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley electoral en caso de que haya sido aplicada en una situación concreta.⁷¹ O en su defecto, el Senado

⁷⁰ Ver Manuel González Oropeza, “El Distrito Federal” en *Constitucionalismo Local*, op. cit. p. 892.

⁷¹ La vía para reclamar la inconstitucionalidad de una ley electoral es la acción de inconstitucionalidad que es conocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

puede hacerlo a través de la facultad otorgada por la fracción VI del artículo 76 de la Carta Magna.⁷²

No existen, pues, controversias sobre competencia que no puedan ser resueltas, pues la Constitución impone medios preestablecidos de solución de conflictos para estos casos. Además, es una falacia que dos niveles de gobierno distintos no puedan coexistir en un mismo territorio, ya que esta dinámica funciona, desde hace años, con las capitales de los Estados o cabeceras municipales. El federalismo precisamente significa “coexistencia de jurisdicciones y autoridades en el mismo territorio ... la Constitución separa los ámbitos de competencia e implanta un sistema armónico de poderes que concurren y no se excluyen.”⁷³

Como mencioné en el apartado anterior, si bien la reforma que propongo no es absoluta, sí está dirigida a garantizar una gobernabilidad ciudadana que empodere a la sociedad y facilite al gobierno local la provisión de servicios. Esto se consigue mediante una reforma constitucional que impacte directamente en la gestión de la Ciudad de México. De manera puntual, planteo cuatro ejes: a) extender la cláusula residual contenida en el artículo 124 constitucional al Distrito Federal; b) Eliminar las facultades federales expresas para intervenir en la vida interna del Distrito Federal; c) Mantener el régimen de deuda pública vigente al día de hoy; y d) Mantener a los órganos político-administrativos en oposición al régimen municipal.

El primer eje implica la modificación del artículo 122 constitucional en su integridad. Para poder dotar de una mayor autonomía al Distrito Federal, es necesario que le apliquen las mismas disposiciones que al resto de los Estados de la República,

⁷² Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

⁷³ Manuel González Oropeza, “El Distrito Federal” en *Constitucionalismo Local*, op. cit. p. 899.

especialmente en lo que concierne a la libertad de legislar y dirigir la política interior de cada entidad. Esto se logra extendiendo la cláusula residual: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados y al Distrito Federal.”*⁷⁴

En consecuencia, debe modificarse el artículo 122 de la Constitución dado que establece el régimen especial aplicable al Distrito Federal. La modificación de éste y del artículo 124 impactaría en diversos rubros: sustituir el Estatuto de Gobierno por una Constitución local –con las limitantes establecidas en los artículo 116 y 117 de la Carta Magna–, garantizar la existencia de los tres Poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) dentro de la entidad, sustituir la Asamblea Legislativa por una auténtica Legislatura local, eliminar la cláusula de gobernabilidad que permite la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, y otorgar al gobierno del Distrito Federal la facultad para determinar cómo se ejercerá el Poder Judicial.

Por tanto, propongo eliminar el contenido vigente del artículo 122 y sustituirlo por los siguientes párrafos:

El Distrito Federal, definido por el artículo 44 de este ordenamiento, tendrá un régimen de gobierno autónomo y su poder público se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con facultades propias de legislación y jurisdicción

Las facultades y restricciones establecidas para los Estados en los artículos 116, 117, 118, 119, 120 y 121 del presente ordenamiento, serán aplicables en lo conducente al Distrito Federal, a excepción de la fracción VIII, párrafo del artículo 117.

Corresponderá al Congreso de la Unión legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y al Ejecutivo Federal enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Gobernador del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley.

⁷⁴ Modificación propuesta al artículo 124 constitucional.

El Distrito Federal tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa los órganos político-administrativos, conforme a las siguientes bases:

- I. La Constitución del Distrito Federal establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.
- II. La Constitución del Distrito Federal fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Gobernador del Distrito Federal. Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Con esta reforma se logran varios objetivos. Primero, se dota de autonomía la gestión del Distrito Federal al equiparar su marco normativo al resto de las entidades federativas. Con ello se logra que sea la Legislatura del Distrito Federal y no el Congreso de la Unión quien establezca las bases internas de la gestión local. Esto tiene un efecto positivo puesto que empata las demandas ciudadanas con sus representantes locales, quienes son más sensibles y conscientes de las necesidades del territorio capitalino.

Segundo, reconoce la existencia de los tres Poderes dentro de la entidad. Respecto al Ejecutivo, la principal mejora se ve en la facultad de designar directamente al Procurador del Distrito Federal, de forma que su nombramiento empate con los objetivos que pretenda alcanzar su gobierno.⁷⁵ En este caso, la oposición se había centrado en el hecho de que la seguridad de los Poderes de la Unión podría estar en riesgo ante alguna eventualidad en el Distrito Federal, por lo que resultaba necesaria la aprobación del Presidente de la República.

⁷⁵ Actualmente es a propuesta del Jefe de Gobierno y aprobado por el Presidente de la República, de conformidad con los artículos 122 de la Constitución y 10 del Estatuto de Gobierno.

Sin embargo, dicha preocupación resulta ficticia, puesto que es facultad y obligación del Ejecutivo Federal preservar la seguridad nacional en todo momento, y para ello dispone de la Fuerza Armada.⁷⁶ Además, el artículo 29 de la Constitución prevé que en casos de perturbación social el Presidente incluso podrá suspender derechos y garantías en el país o un territorio en particular para salvaguardar la seguridad. Por tanto, no resulta válido supeditar la designación del Procurador del Distrito Federal al beneplácito del Ejecutivo Federal; por el contrario, “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos...”⁷⁷ Como he señalado ya, el federalismo justamente implica la “coexistencia de jurisdicciones y autoridades en el mismo territorio”.

En relación con el Legislativo, se sustituye la Asamblea Legislativa por una Legislatura local y se extiende al Distrito Federal lo dispuesto por el artículo 124 de la Carta Magna. Con ello se dota de autonomía al Congreso local para poder legislar con las mismas restricciones que aquellas establecidas para los Estados y en función de las necesidades de la población a la que representan. Se fortalece, pues, la competencia democrática al eliminar la cláusula de gobernabilidad que permitía al partido mayoritario en la Asamblea alcanzar la mayoría absoluta. Por ende, se garantiza que la integración de la Legislatura local sea el reflejo de los resultados en las urnas y no de una fórmula política.

Por último, la modificación del artículo 122 también representa avances en materia judicial. El Poder Judicial local ejercería sus funciones a través de los tribunales que en su momento establezca la Constitución local; ello de conformidad con lo dispuesto por la fracción III del segundo párrafo del artículo 116 constitucional.

⁷⁶ Artículo 89, fracción VI constitucional.

⁷⁷ Artículo 21, párrafo 9 constitucional.

Además, el reconocimiento de los tres poderes permitiría que éstos pudieran presentar controversias constitucionales. Esto obligaría a modificar el artículo 105, fracción I, inciso h), “*Dos poderes de un mismo Estado o del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*” y a eliminar el inciso k).⁷⁸

El segundo eje se centra en eliminar las facultades especiales que tienen el Ejecutivo y el Legislativo Federal sobre los funcionarios del Distrito Federal, en virtud de la naturaleza jurídica de este último como “sede de los Poderes de la Unión”. En primer lugar, eliminar la facultad de la Cámara de Senadores para remover al Jefe de Gobierno por “*causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público...*”⁷⁹ Como he señalado, esta disposición no es más que una espada de Damocles sobre el titular del Ejecutivo del Distrito Federal, puesto que las razones que justificarían su remoción son por demás amplias y subjetivas.

Segundo, eliminar la facultad del Presidente de la República para conceder indultos a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (artículo 84, fracción XIV de la Constitución), como también la facultad de la Cámara de Diputados para declarar la procedencia de denuncias penales en contra de los diputados a la Asamblea, el Jefe de Gobierno, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal (artículo 111, párrafo 1 constitucional). En este último caso, se deberá reformar el párrafo quinto 5 del artículo 111 para quedar de la siguiente forma:

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados **y del Distrito Federal**, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

⁷⁸ Artículo 105, fracción I, inciso k) constitucional: “Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.”

⁷⁹ Artículos 76, fracción IX y 122, Base Quinta, inciso F).

Tercero, eliminar la facultad del Congreso de la Unión para establecer y *sancionar* mediante juicio político a las autoridades del Distrito Federal (artículo 110, párrafo 1). En caso de violaciones a la Constitución, sus leyes o mal manejo de recursos públicos, los funcionarios de la Ciudad de México estarán sujetos a lo dispuesto en el párrafo 2 del mismo artículo:

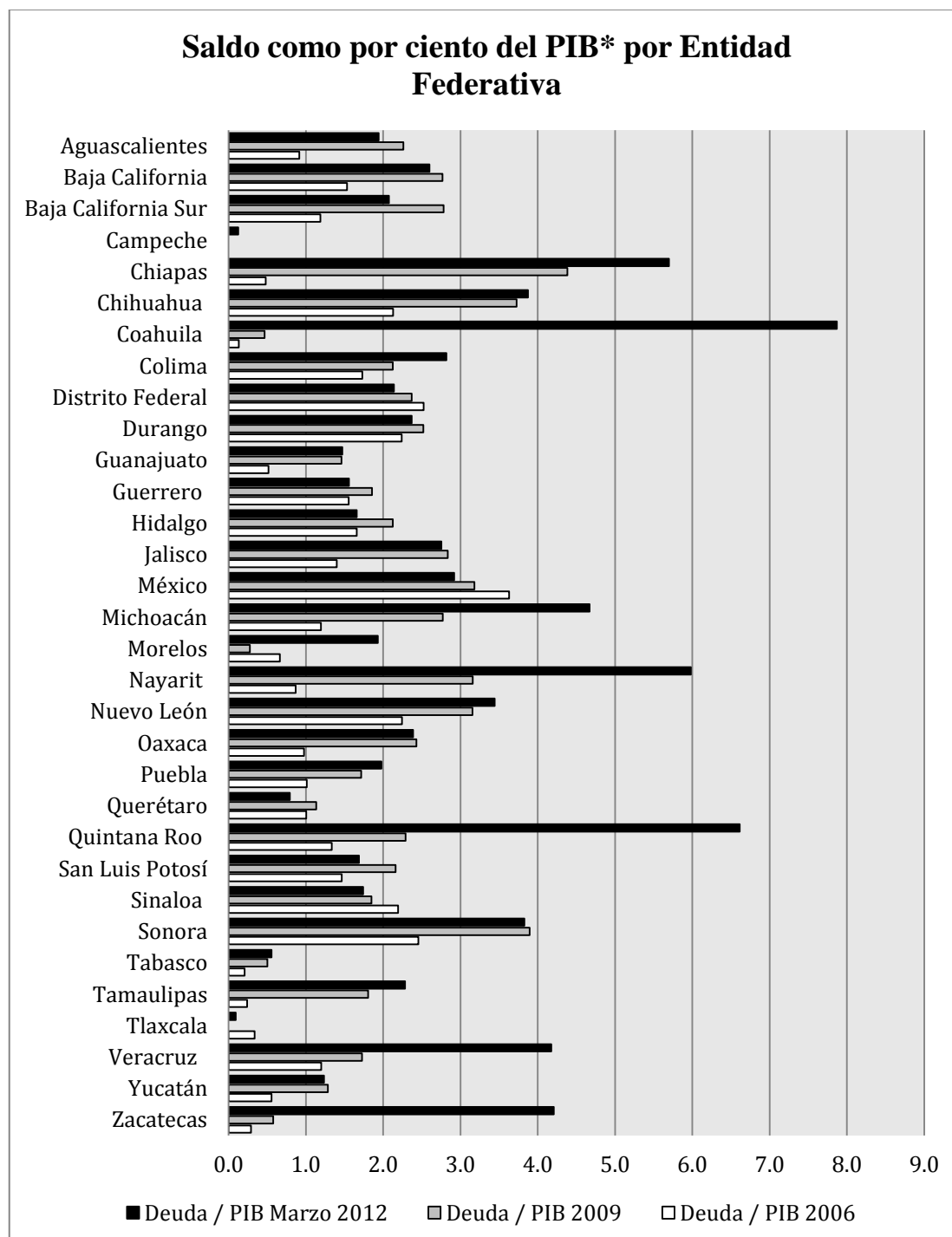
Los Gobernadores de los Estados **y del Distrito Federal**, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El tercer eje propone mantener la regulación vigente para la contratación de deuda pública. En este apartado he analizado las condiciones que deben cumplir las entidades para obtener resultados positivos de una descentralización y el índice de desarrollo democrático e institucional del Distrito Federal. Por desgracia aún persisten importantes rezagos en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como de corrupción. Ante ese escenario es necesario repensar algunos de los candados centralistas, como el caso de la deuda pública y las Delegaciones.

En los últimos años, varios gobiernos estatales han presentado serios problemas en sus finanzas públicas. Tal es el caso de los Estados de Chiapas, Coahuila, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas, quienes reportan un incremento en el saldo de endeudamiento mayor a 350 por ciento durante los últimos seis años. Algunos incluso mucho más graves como Chiapas, Coahuila y Zacatecas, con incrementos de 1,140, 7,900 y 1,400 por ciento respectivamente.⁸⁰ Sin embargo, esto no

⁸⁰ Saldos con respecto al PIB de cada Entidad Federativa. Con base en datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Ver [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/1erTrimestre.aspx]

sucede en el Distrito Federal; por el contrario, éste ha reducido su deuda en un 10 por ciento en el mismo periodo. En el Cuadro 6 se muestra la situación actual de cada una de las entidades para los años de 2006, 2009 y 2012:



Fuente: Elaborado con base en información presentada por la SHCP 2012.⁸¹

⁸¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Ver* [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/1erTrimestre.aspx]

Partiendo del hecho de que el Distrito Federal cuenta con un índice bajo de rendición de cuentas (*accountability*), me parece que lo mejor es conservar el marco jurídico actual en materia de deuda pública. Esto por dos razones. La primera porque funciona y su confiabilidad resulta conveniente para la ciudadanía. La segunda, porque en los últimos diez años la mayoría de las propuestas de endeudamiento han sido aprobadas en los términos presentados por la Asamblea Legislativa. A continuación la prueba:

Cuadro 7: Deuda pública del Distrito Federal
Millones de pesos

Año	Solicitado	Autorizado	Diferencia %
2000	9,000.0	6,000.0	-33
2001	5,500.0	5,500.0	0
2002	5,000.0	5,000.0	0
2003	3,000.0	3,000.0	0
2004	2,500.0	500.0	-80
2005	2,500.0	1,700.0	-32
2006	1,600.0	1,600.0	0
2007	1,400.0	-	-100
2008	1,600.0	1,500.0	-6
2009	1,950.0	1,950.0	0
2010	5,500.0	5,000.0	-9

Fuente: “Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios”. Auditoría Superior de la Federación, agosto 2012.⁸²

Como podemos observar en el Cuadro 7, en 5 ocasiones la propuesta de endeudamiento fue aprobada íntegramente (2001-2003, 2006 y 2009), en 2 ocasiones la variación fue menor al 10 por ciento (2008 y 2010), y sólo dos veces se hicieron modificaciones sustanciales (2004 y 2007). ¿Qué implica esto? Que en los hechos no existe un obstáculo tangible para que el Gobierno del Distrito Federal pueda diseñar un plan de ingresos y ejecutarlo posteriormente. Incluso me atrevería a pensar que el modelo es

⁸² Auditoría Superior de la Federación. Ver [http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Análisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf]

doblemente benéfico, pues en aras de obtener la aprobación del monto solicitado, las autoridades de la Ciudad de México justifican de manera más eficiente la contratación de deuda pública.

Resulta pertinente subrayar que no toda política descentralizadora es buena en sí misma. Como hemos visto, su éxito depende de varios factores –entre ellos la rendición de cuentas–, y para el caso de deuda pública estatal la autonomía no ha sido la mejor apuesta. Prueba de ello son la reciente creación de leyes y propuestas de reforma para transparentar la aplicación de recursos públicos y establecer topes para la contratación de deuda pública. Entre éstas las siguientes leyes: Ley General de Contabilidad gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno,⁸³ Ley de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública de Estados y Municipios,⁸⁴ y Ley de Coordinación Fiscal.⁸⁵ Todas ellas encaminadas a sanear las finanzas locales y el alto nivel de endeudamiento que presentan los Estados y municipios. ¿Cómo? A través de una centralización de la política hacendaria local, espíritu que comparto.

Por último, el cuarto eje propone conservar las 16 Delegaciones del Distrito Federal como “órganos político-administrativos” y no aplicarles el régimen municipal. De esta investigación quizá quedaría pendiente plantearnos la conveniencia de valorar la reimplantación de los municipios, los cuales fueron suprimidos del régimen del Distrito Federal con la reforma de 1928.⁸⁶ Como hemos visto, la descentralización conlleva determinados beneficios asociados a la cercanía que ese tipo de gobiernos tienen con la ciudadanía, particularmente en una entidad como la Ciudad de México en donde su densidad poblacional es muy alta. Actualmente las demarcaciones delegacionales son

⁸³ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012.

⁸⁴ Sigue en discusión en la Cámara de Diputados, pendiente de aprobación.

⁸⁵ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011

⁸⁶ *Supra*, Capítulo II p. 16 en adelante.

órganos dependientes del Jefe Delegacional y no gozan de la autonomía prevista por el artículo 115 constitucional. Sin embargo, ¿realmente queremos replicar el modelo municipal vigente? Me parece que no.

Desde su introducción en la expedición de la Constitución de 1917 hasta su última reforma de 1999 –la más importante, pues se le reconoce como ámbito de gobierno, su autonomía jurídica y precisiones sobre los ingresos municipales–, el municipio ha estado sujeto a distintas reformas que han dado lugar a su evolución. Sin embargo, evolución no es sinónimo de plenitud, pues el régimen actual enfrenta importantes dilemas que aún no ha sido resueltos. Entre ellos, la disparidad en sus índices de Desarrollo Humano, bajos índices de reglamentación básica (47 por ciento de los municipios del país tiene el grado de “Muy Bajo”, el más bajo de la escala),⁸⁷ y de planeación estratégica y evaluación municipal (85 por ciento de los municipios presentan índices de “Incompleto”, “Fragmentado” y “Nulo”, mientras que sólo el 15 por ciento alcanza los de “Pleno” y “Básico”).⁸⁸ Existen otros indicadores de índole

⁸⁷ Datos de 2010 elaborados con base en el Reporte de “Desempeño Institucional Municipal”, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 17 Reglamentos fueron considerados en la metodología, de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal: Bando de policía y buen gobierno (Art. 115 fracción II); Reglamento interior del Ayuntamiento (Art. 115 fracción II); Administración pública municipal o delegacional (Art. 115 fracción II); Transparencia y acceso a la información (Art. 6); Participación ciudadana (Art. 115 fracción II); Reglamento de obras públicas (Art. 115 fracción II); Limpia y/o recolección de residuos sólidos urbanos (Art. 115 fracción III inciso c); Seguridad pública (Art. 115 fracción III inciso h); Reglamento de protección civil (Art. 73 fracción XXIX-I); Reglamento de alumbrado público (Art. 115 fracción III inciso b); Reglamento de cementerios (Art. 115 fracción III inciso e); Reglamento de Mercados (Art. 115 fracción III inciso d); Reglamento de Rastro (Art. 115 fracción III inciso f); Reglamento de Vialidad y transporte (Art. 115 fracción V inciso h); Zonificación y uso de suelo (Art. 115 fracción V inciso a); Ordenamiento ecológico (Art. 115 fracción V inciso g); y Reglamento de la construcción (Art. 115 fracción inciso f).

Ver [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal]

⁸⁸ *Idem.* La descripción de las categorías de acuerdo a la metodología son las siguientes: En grado **Pleno** cuando se obtuvo un valor igual a 100, lo que supone que el municipio cuenta con todos los elementos de planeación estratégica y evaluación. En grado **Básico** cuando se obtuvo un valor superior a 80 y menor a 100, lo que supone que el municipio cuenta con los elementos fundamentales de planeación estratégica y evaluación, pero carece de algún componente accesorio, como puede ser el manual de estándares de calidad. En grado **Incompleto** cuando se obtuvo un valor superior a 40 y menor a 80, lo que supone que el municipio carece de alguno de los cuatro componentes básicos de planeación estratégica y evaluación, ya sea misión, visión y objetivos, programa estratégico, sistema de indicadores o panel de control y seguimiento. Grado **Fragmentado** si se obtuvo un valor superior a 1 y menor a 40, lo que supone que el municipio reportó la existencia de algún elemento de la planeación estratégica y evaluación, pero cuya

socioeconómico, pero me centro en los mencionados porque tienen una relación directa con el diseño normativo del régimen municipal y cuáles han sido sus resultados.

Como podemos observar, no son muy alentadores, por lo que antes de extender este régimen a las Delegaciones se debe dar una reforma que incorpore las nuevas tendencias en gobiernos municipales y corrija los retos actuales. Por ello mi propuesta de una descentralización escalonada que atienda precisamente las fortalezas y prevenga las debilidades de acuerdo a nuestro marco normativo y desarrollo institucional. Si atendemos los cuatro ejes descritos, estoy convencido de que lograremos mejorar sensiblemente la gestión local y dotar a los ciudadanos de mayores herramientas para hacer efectivas sus demandas.

existencia aislada es incoherente. Grado **Nulo** si se obtuvo un valor igual a 0, lo que supone que el municipio carece en absoluto de elementos de planeación estratégica y evaluación.

V. Conclusión

John Stuart Mill veía la descentralización como un medio para ampliar los derechos de la ciudadanía y las oportunidades, sosteniendo que era “una escuela de capacidad política e inteligencia en general”.⁸⁹ De acuerdo con Allison Rowland, el federalismo se ha entendido dependiendo de las circunstancias del momento de análisis. Sin embargo, de unas décadas a la fecha, la política descentralizadora ha cobrado gran importancia y se ha caracterizado por ser la tendencia innovadora de gestión gubernamental. Como bien señala la autora, ésta se ha dado gracias a “la necesidad de buscar soluciones a problemas públicos que los sistemas tradicionales ya no pueden resolver”.⁹⁰

La descentralización en México comenzó con las demandas democráticas a finales de los sesenta y se vio acentuada con la crisis de los ochentas. Así, la descentralización en México fue propuesta “como una solución para los países emergentes, al fortalecer los gobiernos locales para lograr una mayor eficiencia y eficacia gubernamental”.⁹¹

Como hemos visto a lo largo de los capítulos anteriores, la tendencia en México ha coincidido con la de la comunidad internacional. Particularmente observamos este espíritu con las reformas a los artículos 115 y 122 constitucionales, municipios y Distrito Federal, respectivamente, las cuales han fortalecido la organización política de ambas esferas públicas. Como respuesta a esta ola reformista a favor de los gobiernos subnacionales, durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se impulsó la implementación del “Nuevo Federalismo”. Esta bandera política tuvo como

⁸⁹ *Idem.* 158.

⁹⁰ Allison Rowland, A Comparison of Decentralization and Subnational Government in Mexico and the United States, Documento de Trabajo Número 152, CIDE, 2004, p. 4. (Original en inglés)

⁹¹ Allison Rowland y Edgar Ramírez, La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción, Documento de Trabajo Número 93, CIDE, 2001, p. 10.

propósito descentralizar y reforzar los gobiernos locales, dotándolos de mayores facultades de gestión en áreas estratégicas.⁹²

Pese a estos esfuerzos y el objeto de alcanzar una asignación eficiente y eficaz de bienes y servicios, la descentralización no se ha dado conforme a lo planeado. En gran medida, por los antecedentes históricos e institucionales del país: partimos de un gobierno centralista, con instituciones centrales y tradiciones centrales que han sido difíciles de revertir, sobre todo porque hasta hace poco tiempo el pluralismo político en México era básicamente inexistente.

Ante esta situación, el país aún tiene una agenda pendiente en el área de gestión gubernamental local, y su principal ejemplo es el caso del Distrito Federal. Como he señalado en estas páginas, existen varias voces que sostienen que la descentralización es la respuesta a un mejor gobierno, mientras otros ven con recelo las prácticas gubernamentales bajo un esquema de completa autonomía y libre de contrapesos centralistas, sobre todo en términos de desarrollo institucional.

Al principio de esta investigación propuse como hipótesis que a mayor descentralización, mayor capacidad de gobierno y asignación de bienes y servicios públicos. La respuesta que encontré no fue implementar una política descentralizadora *absoluta*, que convirtiera al Distrito Federal en un Estado más de la República. Si bien logré identificar que existen importantes beneficios asociados a los gobiernos locales, existen condicionantes claros para que esto se dé: transparencia y rendición de cuentas, desarrollo democrático, capacidad técnica, humana y financiera de la entidad y estado de derecho. Ello para lograr un gobierno receptivo, responsable y transparente que responda a las necesidades de su población, lo que Andrews y Shaw denominan gobernabilidad ciudadana.

⁹² Allison Rowland, A Comparison of Decentralization and Subnational Government in Mexico and the United States, *op. cit.*, p. 5 (Original en inglés)

Como vimos, la Ciudad de México es una de las entidades más avanzadas del país y con la mayor densidad poblacional como Zona Metropolitana. Ocupa el cuarto lugar en desarrollo democrático, es una de las economías más estables y presenta uno de los mayores desarrollos en infraestructura. Todas estas razones justifican la descentralización del Distrito Federal y el reconocimiento constitucional de sus poderes locales. Sin embargo, teniendo presente que muestra debilidades en transparencia y rendición de cuentas, pilares constitutivos para una política descentralizadora.

Ante este escenario, propuse una reforma constitucional que atendiere cuatro ejes. Primero, extender la cláusula residual contenida en el artículo 124 constitucional al Distrito Federal, de forma que goce de una Constitución propia y se le reconozcan los tres Poderes al interior como entidad federativa. Segundo, eliminar las facultades federales expresas para intervenir en la vida interna del Distrito Federal. A saber, la facultad del Senado para remover al Jefe de Gobierno, la del Presidente para conceder indultos respecto de delitos del orden común en el Distrito Federal, la de la Cámara de Diputados para declarar la procedencia de denuncias penales en contra de los diputados a la Asamblea, el Jefe de Gobierno, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y por último la del Congreso de la Unión para someter a juicio político y *sancionar* a dichas autoridades locales. Tercero, mantener que la deuda pública siga siendo aprobada por el Ejecutivo Federal debido al buen historial que ha mantenido en materia financiera y al alto índice que presenta la propuesta del Jefe de Gobierno respecto de los montos aprobados por el Presidente. Cuarto, preservar a las Delegaciones como órganos político-administrativos y no extenderles el régimen municipal; el Municipio en México tiene una agenda pendiente propia que debe ser atendida antes de replicarlo. Con esta reforma constitucional tendríamos un Distrito

Federal soberano y con un mejor futuro en la consolidación de sus instituciones y la provisión de servicios. Al fin los capitalinos dejarían de ser “ciudadanos de quinta”.

BIBLIOGRAFÍA

- Aehyung Kim, “Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and Implementation”, Policy Research Working Paper 4503, The World Bank, Development Economics, Capacity Building Partnership and Outreach Team, 2008. (Original en inglés)
- Allison Rowland y Edgar Ramírez, La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción, Documento de Trabajo Número 93, CIDE, 2001.
- Allison Rowland, A Comparison of Decentralization and Subnational Government in Mexico and the United States, Documento de Trabajo Número 151, CIDE, 2004. (Original en inglés).
- Allison Rowland, A Comparison of Decentralization and Subnational Government in Mexico and the United States, Documento de Trabajo Número 152, CIDE, 2004. (Original en inglés).
- Allison Rowland, A Comparison of Federalism in Mexico and the United States, Documento de Trabajo Número 164, CIDE, 2005.
- Anwar Shah, Local Governance in Developing Countries, Public Sector Governance and Accountability Series, The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, Washington DC, 2006. (Original en inglés)
- Auditoría Superior de la Federación, consultado 2013.
[http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf]
- Charles W, Macune Jr., El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- Comentario de Edgar Corzo, “Artículo 124”, en Para entender La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, explicada por Jaime Cárdenas, Edgar Corzo, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, et al, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), Ley que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73, consultado 2011.
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_007_20ago28_ima.pdf]
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), consultado 2011.
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf]
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma 1987), consultado 2011.
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_114_10ago87_ima.pdf]
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma 1993), artículo 73 fracción VI,

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_130_25oct93.pdf].

Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824, Departamento del Distrito Federal, México, 1992.

Daniel Treisman, *The Architecture of Government Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, United States of America, 2007. (Original en inglés)

Diario Oficial de la Federación.

El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012, consultado 2013.

[http://www.cinu.mx/minisitio/indice_de_desarrollo/El_IDH_en_Mexico.pdf]

Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1980.

Gobierno del Distrito Federal, consultado 2011.

[http://www.df.gob.mx/wb/gdf/historia_de_la_ciudad_de_mexico/_rid/229?page=9]

Índice de Desarrollo Democrático de México, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Fundación Konrad Adenauer, Polilat, El Colegio de México, consultado 2013.

[http://coparmex.org.mx/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=0&view=finish&catid=15&cid=77]

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultado 2011.

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/default.aspx?tema=me>

Jean-Paul Faguet, “Decentralization and Local Government Performance. Improving Public Service Provision in Bolivia” en *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*. III, Colombia, 2000. (Original en inglés)

Joel Carranco Zuñiga, “El Distrito Federal Mexicano, una entidad federativa de excepción” en David Cienfuegos Salgado, *Constitucionalismo Local*, Porrúa, México, 2005.

Jorge Carpizo, “Sistema federal mexicano” en *Estudios constitucionales*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999.

Jorge Carpizo, “Derecho Constitucional II” en *Estudios Constitucionales*, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

Jorge Madrazo Cuéllar en Raúl Monge, “Un congreso local, posible salida a la demanda ciudadana a la democracia”, *Proceso*, México, Num. 506, 14 de julio de 1986.

Manuel González Oropeza, “El Distrito Federal” en David Cienfuegos Salgado, *Constitucionalismo Local*, Porrúa, México, 2005.

Miguel Carbonell, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones

Jurídicas de la UNAM, consultado 2011.

[<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>]

Pablo Escalante Gonzalbo, Bernardo García Martínez, et al Historia Mínima de México, El Colegio de México, 2008.

Reporte de “Desempeño Institucional Municipal”, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2010, consultado 2013.

[http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Saldos de la deuda pública local con respecto al PIB de cada Entidad Federativa, consultado 2013.

[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/1erTrimestre.aspx].

“La reforma constitucional electoral: buenas y malas”, Periódico Reforma, 10 de agosto de 1996,

[<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>]