

LA REFORMA POLÍTICA Y JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

Rubén Minutti Zanatta*

I. Introducción

El propósito de este trabajo es, además de dejar una memoria escrita en reconocimiento a sus autores¹, compartir nuestra experiencia² en el último proceso de la Reforma Jurídico Política que ha tenido el Distrito Federal (en lo sucesivo “la Reforma”) y que se desarrolló a lo largo del pasado año (2001) y la mitad del presente (2002); y del cual sólo faltó la culminación, consistente en la aprobación por el Senado y la mayoría de las legislaturas de los estados, de su parte toral, es decir, de la reforma al artículo 122 constitucional y artículos correlativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin dejar de reconocer el gran esfuerzo que desde el punto de vista político implicó el logro de un hecho sin precedentes, consistente en el acuerdo unánime de todas las fuerzas políticas representadas en el Distrito Federal, queremos analizar la Reforma también con un enfoque jurídico, desde la técnica constitucional.

La reforma del Distrito Federal es un proceso que lleva casi dos décadas gestándose y que, por distintas razones, se ha ido cumpliendo en partes. Es decir, no es algo que inició con el presente Gobierno, ni tampoco se terminará con él. Lo que sí se puede afirmar es que los actores políticos que hoy coexisten en esta Capital, comparten una voluntad común de continuar con el mejoramiento de las instituciones políticas y jurídi-

* Abogado consultor egresado de la Escuela Libre de Derecho y catedrático de la Universidad Iberoamericana.

¹ Consciente del gran riesgo de las enumeraciones, que siempre serán imperfectas e injustas, quisiera hacer público el reconocimiento que, de cualquier manera, el tiempo y la historia darán a los principales impulsores de la Reforma, entre los que se encuentran, por parte de la Asamblea Legislativa, las Diputadas María de los Ángeles Moreno Uriegas, Patricia Garduño Morales y Guadalupe García Noriega, entre otras. También los Diputados Marco Michel Díaz, José Luis Buendía Hegewisch y Miguel González Compeán. Como Presidente de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados, el Diputado Jorge Lara Rivero. Asimismo, tres de los partidos estuvieron representados en forma permanente por sus dirigentes locales: José Luis Luege Tamargo (PAN), Carlos Imaz Gispert (PRD), y Jorge Schiaffino Isunza (PRI). Eduardo Escobedo Miramontes, como asesor jurídico del PRI, también formó parte de la Mesa. Por el Gobierno Federal, el Dr. Francisco José Paoli Bolio. Por parte del Gobierno del Distrito Federal: como coordinador de la Mesa de Negociación, el Secretario de Gobierno Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti, así como el Lic. Ignacio Marván Laborde, en su calidad de asesor del Jefe de Gobierno. Como asesor externo de la propia Secretaría y de la Mesa misma, en representación del Instituto de Investigaciones Jurídicas, se contó con la valiosa y determinante asesoría, en forma personal, del Dr. Diego Valadés.

² El autor formó parte del grupo negociador de la Reforma, coordinado por el Secretario de Gobierno del Distrito Federal, Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti, como asesor de este último y del propio grupo, en calidad de secretario técnico.

cas del Distrito Federal. Aprovechar y continuar las anteriores reformas y preparar y concretar las hoy necesarias, son algunos de los objetivos que mueven hoy a los partidos y a los órganos de gobierno en esta Ciudad.

Gracias a esfuerzos anteriores, hoy en día los habitantes de esta Ciudad elegimos democráticamente a nuestro Jefe de Gobierno y delegados; tenemos una Asamblea Legislativa con un perfil positivamente distinto al que tuvo en su origen; gozamos de un reconocimiento real como entidad federativa y dejamos de ser un departamento administrativo controlado por la Federación.

Tan pronto tomó posesión la actual administración del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno encabezada por el Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti, se iniciaron de inmediato los contactos con los distintos partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión, así como con el Ejecutivo Federal.

El objetivo fue, desde un inicio, sacar adelante lo que ha sido llamada la Reforma Política y Jurídica del Distrito Federal y tenerla lista a finales del año 2002, y así evitar que el proceso se viera afectado por el ambiente preelectoral del 2003, entre otros inconvenientes de carácter político. Las metas se cumplieron y la iniciativa de reformas llegó a la Cámara de Senadores para su aprobación³; lo cual, desafortunadamente para los habitantes y visitantes de esta Ciudad, nunca sucedió por motivos puramente políticos que han sido y serán materia de análisis por los distintos especialistas en la materia, así como del juicio histórico.⁴

Sin embargo, hubo quienes sí defendieron la Reforma en la Cámara Alta, a pesar del mayoriteo en comisiones y en el pleno para rechazar la Minuta aprobada por la Colegisladora⁵. Los senadores Cecilia Romero Castillo y Demetrio Sodi de la Tijera, dentro del actual período de sesiones, presentaron una nueva iniciativa de reforma constitucional al artículo 122 y correlativos⁶, prácticamente en idénticos términos de la Minuta rechazada en días anteriores. Esto brinda al Congreso una nueva oportunidad de pensar en los intereses de todos y no solo de algunos cuantos.

Por ahora nos abocemos a explicar como se logró concretar en un texto la iniciativa de reforma constitucional al artículo 122 y correlativos de la Constitución Política, para después pasar a comentar su contenido.

3 Adjunta al oficio número DGPL 58-II-3-573, de fecha 14 de diciembre del 2001, firmado por los diputados secretarios Rodolfo Dorador Pérez Gavilán y Adrián Rivera Pérez en el Recinto Legislativo de San Lázaro, la Cámara de Diputados remitió a la colegisladora "...Minuta Constitucional de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 110, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...", la cual fue aprobada por dicha Cámara de origen.

4 Una vez iniciado el período ordinario de sesiones en septiembre de presente año (2002), las Comisiones senatoriales (unidas) del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, dictaminaron en contra la iniciativa de reformas constitucionales, la cual fue devuelta a la cámara de origen. Gaceta Parlamentaria Año 2002, núm. 64 de fecha 1° de octubre de 2002.

5 La votación en el pleno que aprobó el dictamen en sus términos, es decir, rechazando la Reforma, fue por demás cerrada, con 53 votos a favor (todos del PRI), y 46 en contra. Es decir, de 99 votos, el 53.5 % votó en contra y el 46.5 a favor.

6 Gaceta Parlamentaria Año 2002, núm. 64 de fecha 5 de septiembre de 2002.

II. Antecedentes

El reto de sacar una iniciativa por consenso no era sencillo, pues a nadie resulta nuevo el hecho de que hoy contamos con una Asamblea Legislativa que, al igual que el Congreso de la Unión, distribuye sus votos entre las distintas fuerzas políticas, sin que ninguna de ellas en lo individual tenga el control del cuerpo legislativo.

Compaginar todos los intereses en juego no fue tarea fácil, sin embargo, después de un arduo trabajo, el esfuerzo rindió frutos. Personajes de la talla del propio Secretario de Gobierno Ortiz Pinchetti, pilar de la lucha por la democracia en nuestro país, quien ha participado en diversas y muy importantes reformas constitucionales y legales en los últimos 20 años, manifestó que el proceso de la Reforma que nos ocupa, ha sido una de las más gratas experiencias, tanto en lo humano como en lo profesional, y constituye un signo inequívoco y positivo de los nuevos tiempos del México de hoy.

El primer paso consistió en precisar qué se quería de una reforma, se enumeraron los rubros prioritarios, para con base en ellos, desarrollar los lineamientos y precisar los objetivos que se pretendían alcanzar. En resumen, tener muy claro qué se quería lograr, ¿qué Distrito Federal se pretendía con esta reforma?

Podemos afirmar que se buscaba un Distrito Federal:

- autónomo en su régimen interior de gobierno, lo que implica autonomía en sus leyes, decisiones y nombramientos fundamentales, en sus finanzas, en sus programas económicos, en sus relaciones con el resto de las entidades federativas, entre los más importantes.
- equilibrado en su división de funciones y preciso en su marco jurídico;
- con órganos de gobierno independientes y fuertes;
- coordinado con la federación, más que cogobernado con ella;
- respetuoso de los poderes federales;
- con una visión unitaria de gobierno entre gobierno central y las delegaciones, con sus facultades distribuidas y diferenciadas en forma precisa;
- que ofrezca a sus habitantes y visitantes los mismos derechos de los que gozan en los estados;
- con un gobierno al que pueda acudir su población con la certeza de que podrá darle solución a sus necesidades sin depender de otras instancias. Que los habitantes de la Ciudad se sientan reflejados e identificados con ella y confiados en que sus órganos de autoridad y representación podrán y estarán facultados para exponer sus necesidades y plasmarlas en ley;
- en resumen, un Distrito Federal más justo con sus habitantes y visitantes.

Con una gran participación de todos los partidos, las pláticas iniciales para la negociación fueron muy cordiales y propositivas. La mecánica de trabajo consistió en que

antes de entrar a redactar el articulado que integrara la propuesta de iniciativa, el grupo negociador acordó una serie de temas básicos.

A propuesta del Gobierno de la Ciudad, se acordó una agenda de ocho posiciones o puntos básicos consistentes en igual número de temas, con sus respectivos subtemas, todos considerados como prioritarios.

El primer gran tema de la lista de ocho puntos básicos a tratar en la Reforma era precisar la naturaleza y organización jurídico política del Distrito Federal como entidad federativa. Dentro de este rubro se comprendió también su derecho y el de sus habitantes a tener un gobierno propio y representativo, compatible con su carácter de Ciudad Capital, capaz de tener una ley fundamental propia. Máximo grado de representatividad y autonomía posibles, tanto para el Distrito Federal como tal, como para las delegaciones con relación al gobierno central.

Como segundo punto se estableció el tema de las relaciones entre órganos de la Federación y órganos locales de gobierno. Con la Reforma se debería lograr una relación justa y equitativa, además de armónica entre ambos ámbitos de gobierno. Deslindar las atribuciones de cada instancia y reservar a la Federación las facultades indispensables para el pleno ejercicio de sus funciones en el Distrito Federal como ámbito territorial del asiento de sus poderes. Dentro de las materias a considerar en esta relación estaban la cuestión del tope de endeudamiento e intervención del Ejecutivo Federal en nombramientos, casos de emergencia y seguridad pública.

El tercer punto consistió en comprometer a la reforma con el fortalecimiento de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Mantener a un ejecutivo unipersonal y delegaciones con funciones propias, sin perjuicio de darle prioridad a una estructura unitaria en la toma de decisiones fundamentales. Aunque en un principio se pensó en dar a la Ciudad un matiz similar al municipal con figuras tales como el ayuntamiento y el cabildo, a lo largo de la negociación se encontraron diversos argumentos que persuadieron sobre su escasa viabilidad. Por haber sido objeto de un mayor descuido y menor apoyo a lo largo de los años, el órgano judicial mereció especial importancia y se le dedicó un profundo análisis teórico y práctico.

El cuarto punto, tocado tangencialmente en los anteriores por ser una de las cuestiones más importantes de la Reforma, fue las relaciones entre el gobierno central y las delegaciones. Como primer presupuesto se consideró inclusive la posibilidad de replantear el número de las delegaciones. Asimismo, se planteó la necesidad de implementar una distribución básica y flexible de competencias. También se propuso la institución de un órgano colegiado o consejo de coordinación territorial integrado por el Jefe de Gobierno y los delegados, en tanto se logaran los consensos y acuerdos necesarios, tanto internos como interestatales, para implementar un consejo metropolitano. No se olvidó la propuesta de contemplar un sistema jurisdiccional de solución de controversias entre los distintos niveles de gobierno dentro del propio Distrito Federal.

El sistema electoral local ocupó el quinto punto. Su fortalecimiento y organización fueron temas prioritarios. Dentro de ello se propuso analizar sus funciones para evitar al máximo las duplicidades con el Instituto Federal Electoral (IFE) y los gastos innecesarios

que ello conlleva, por lo que se optó por un máximo de coordinación con dicho Instituto. También en este rubro se planteó considerar un sistema de elecciones de cabildo, con poco éxito, así como la revisión de los sistemas de representatividad, los mecanismos de elección por listas y los distritos. Finalmente se contempló analizar una reestructura del Tribunal Electoral.

Como sexto punto se incluyó el tema de la responsabilidad y sistema de rendición de cuentas, considerado como uno de más alto consenso entre las distintas fuerzas políticas negociadoras. Un presupuesto indispensable para ello fue la institución de un órgano técnico autónomo de fiscalización y contraloría, así como un sistema público de información. Por supuesto la regulación del derecho de acceso a la información resultaría indispensable, principalmente en los aspectos relacionados con el mecanismo de solicitud, los criterios para clasificar la información que se considere reservada y los procedimientos de impugnación en la materia.

El punto séptimo fue la participación ciudadana, tema por demás complejo y polémico. Permeado de un fuerte contenido político, se hizo patente que el actual sistema requería de una revisión. Resultado de un difícil proceso de negociación, la actual ley había sido permanente objeto de diversas críticas al no resolver la problemática existente. La relación de los órganos de participación ciudadana o vecinal con la autoridad sería un tema toral en el éxito que pudiera tener la legislación en esta materia. Por lo que su revisión y necesidad de modificación fue un acuerdo unánime de todos los partidos, así como el análisis a fondo de las figuras de democracia directa y semidirecta como el referéndum y la iniciativa popular, entre otros. A pesar de haberse acordado como parte de la Reforma Política, su desarrollo real sería materia de la legislación secundaria y requeriría de alto nivel de consenso por la importancia del tema para todos los actores en la vida política de esta Ciudad.

Por último, el tema quizá de mayor apremio por la magnitud de su problemática y consecuencias era el de la cuestión metropolitana: octavo y último punto de la agenda. La necesidad de lograr un acuerdo con los estados circunvecinos, implica ya un plano de negociación que excede el nivel local. Por lo tanto, se hacía indispensable una reforma constitucional que estableciera un sistema de integración de entidades metropolitanas de coordinación y servicios. Ante la posibilidad de aprovechar el caso del Valle de México para diseñar un mecanismo que pueda resolver el problema de la conurbación, cualquiera que fuere el lugar de la República donde se presente el fenómeno, su puesta en marcha constitucional quedaría fuera del artículo 122 y tendría que buscar otra ubicación dentro de nuestra Carta Magna.

Una vez precisados los grandes temas a tratar comenzó la tarea quizá mas compleja en lo político y lo jurídico: trasladar y traducir esos "puntos básicos" en un artículo 122 claro y completo, con miras a ser desarrollado en una legislación secundaria que reflejara los cambios. Para ello se inició una serie de reuniones que se prolongaron durante un año. A lo largo de este tiempo, las reuniones entre partidos, gobierno federal y gobierno local se acompañaron de una serie de talleres con especialistas provenientes de las mas prestigiadas instituciones académicas del país.

Pero el diálogo y la negociación no sólo se vio enriquecido por la academia, sino que también y de manera muy importante, por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a través de un gran equipo de colaboradores dirigido por el propio Presidente Dr. Juan Luis González Alcántara y Carrancá, insigne jurista y apreciable amigo, así como del Lic. Manuel Díaz Infante, incansable promotor del desarrollo político y jurídico del Distrito Federal. Sin su apoyo e interés el proceso de reforma quizá hubiera resultado incompleto. Por primera vez en la historia de la Ciudad, representantes de las tres funciones de gobierno, se reunieron en la sede del Órgano Judicial a tratar una reforma política de gran magnitud. Esperemos que este sólo sea el inicio de una relación cada vez mas equilibrada con un Tribunal fuerte e independiente.

A lo largo de la primera mitad del año (2001) se recogieron las diferentes inquietudes y propuestas, además de las valiosas aportaciones académicas. Cada partido envió sus propuestas y así se fue dando forma a un texto inicial.

Cabe resaltar que en todo momento hubo una inmejorable interacción entre la Asamblea Legislativa y la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, presidida de manera brillante por uno de los mas constantes impulsores de la Reforma, el Diputado Jorge Lara Rivera del Partido Acción Nacional.

III. Contenido de la reforma

La iniciativa de reformas a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en diciembre pasado por la Cámara de Diputados⁷, no es más que la continuación de un proceso evolutivo de las instituciones del Distrito Federal y el perfeccionamiento de su marco jurídico-político que, como se mencionó anteriormente, se ha venido dando en forma continua y concreta, desde hace poco menos de dos décadas.

Si bien el ideal hubiera sido reducir el texto del artículo 122 al mínimo indispensable que consagrara constitucionalmente los principios básicos "inmanentes", como en su momento lo sugirió el insigne Maestro Elisur Arteaga Nava⁸, con quien coincidían di-

7 14 de diciembre de 2001, con una votación a favor del 93.7% de los presentes: 358 votos a favor, 17 en contra y 7 abstenciones.

8 El Maestro Elisur Arteaga, en pocos párrafos, de manera concisa y clara propuso al grupo negociador el siguiente texto:

"Art. 122. El Distrito Federal tendrá el carácter de entidad federativa; contará con una constitución; ésta determinará su organización política; en ella se respetarán y observarán las salvedades, términos y condiciones que, por virtud de ser la sede de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, derivan de esta Constitución.

Para el régimen interior del Distrito Federal, la constitución local adoptará la forma de gobierno republicano, representativo, popular y de división de poderes; ella determinará las facultades y atribuciones de sus poderes y órganos de autoridad: La entidad tendrá como base de su división territorial y forma de organización política la que ella determine.

Los poderes y órganos de autoridad del Distrito Federal observarán las limitaciones, prohibiciones e inhibiciones que para los poderes de los Estados establece esta Constitución.

El Distrito Federal tendrá los derechos, acciones y vías que se reconocen a los Estados y a sus poderes y órganos, en el ámbito de su competencia, corresponderán y ejercerán las facultades y atribuciones que legalmente tienen los Estados.

La constitución del Distrito Federal no podrá contradecir a la General de la República; en el ámbito local tendrá el carácter de ser ley suprema.

El Distrito Federal conservará los límites y extensión territorial que actualmente tiene."

versos partidos; en aras del lograr una iniciativa consensuada, se sacrificó la técnica por la política y se volvió a un texto que, a pesar de su extensión, aporta considerables mejoras al precepto vigente.

La Reforma pretende un sistema jurídico y político para el Distrito Federal que sea coherente y congruente. Un gobierno que respete el régimen republicano de división de poderes, con plena autonomía en su régimen interior.

Respecto de la naturaleza jurídico política del Distrito Federal, ya precisada en la Constitución⁹, se propone que el Distrito Federal se consolide como entidad federativa; que cuente con una ley fundamental propia que se denominará Estatuto Constitucional¹⁰, que no podrá contradecir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que aquélla establezca su organización respetando las salvedades y condiciones que, por ser la sede de los poderes federales y capital de la República, derivan de la Constitución General a favor de la Federación.

El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan la Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal. Su Gobierno estará a cargo de los “órganos”¹¹ Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la *participación* de los poderes federales.

En cuanto a la distribución de competencias de los Poderes Federales en el Distrito Federal, sólo tendrán las facultades que expresamente les otorgue la Constitución general de la República, que son las que derivan de su naturaleza en cuanto sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, se reducen al mínimo indispensable para permitir su funcionamiento en esta entidad. Dichas facultades se elevan a rango constitucional, para seguridad tanto de la Federación, en el sentido de que no serán fácilmente alteradas, como del Distrito Federal, en cuanto a que serán únicamente las enumeradas las que podrán hacerse valer.

Concretamente, el Congreso de la Unión conservaría las siguientes facultades:

I. Dictar las disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal y sus relaciones con las autoridades locales. Estas disposiciones podrán comprender excepciones en la aplicación de normas locales de desarrollo urbano respecto de los bienes del dominio público federal. Las autoridades locales no podrán dictar normas ni ejecutar actos que afecten ese ejercicio; en caso de controversia constitucional de actos o disposiciones generales del Distrito Federal, quedarán suspendidos en su ejecución hasta en tanto se resuelva aquélla.

II. Legislar sobre las atribuciones del Presidente respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y sobre las relaciones de subordinación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de dicha fuerza.

9 Artículos 43 y 44 de la CPEUM.

10 A pesar de que tanto el Gobierno de la Ciudad, como diversos partidos insistieron en nombrarla Constitución del Distrito Federal, hubo una fuerte oposición del Partido Revolucionario Institucional, bajo el argumento de que el D.F. no es un estado, y por ende no puede tener una “constitución”.

11 Algunos partidos insistieron en que al no ser un estado, el Distrito Federal no podía contar con un gobierno dividido en “poderes”. A pesar de que respetamos esta apreciación, no estamos de acuerdo con ella, ya que las funciones que tendrían son las de auténticos poderes, independientemente de la denominación que recibían.

III. Establecer los casos y el procedimiento a seguir para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y para la designación de un interino, si han transcurrido menos de dos años del periodo, o de un sustituto que concluya el mandato, si ha transcurrido más tiempo.

IV. Las demás atribuciones que le señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, constituye uno de los avances mas importantes de la Reforma, ya que las autoridades del Distrito Federal podrán ejercer todas las facultades y atribuciones relacionadas con el gobierno de la entidad, con excepción, como ya se apuntó, de aquellas expresamente conferidas a los Poderes Federales. Esto quiere decir que ya no es necesario enunciar las facultades de las autoridades locales, sino que gozarán de un tipo de facultades residuales, siempre garantizando el respeto a la distribución de competencias que se establezca en la Constitución General.¹²

Asimismo, los órganos de autoridad del Distrito Federal observarán las limitaciones, prohibiciones e inhibiciones que para los Estados establece la Constitución General. A efecto de garantizar su integridad y funcionamiento, se conserva la plena jurisdicción de la Federación sobre sus inmuebles y la protección de las sedes diplomáticas, rubros en los que se involucra a las autoridades locales para su auxilio.

La Reforma respeta plenamente el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal por el Presidente de la República, sin embargo, se otorga la facultad al Jefe de Gobierno de nombrar, previo acuerdo con el Primer Mandatario, al servidor público que la tenga a su cargo. Esta nueva facultad crea un sistema de responsabilidad compartida, como de hecho ya sucede. En complemento, la Asamblea Legislativa expedirá la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional.

Además, se establece, para casos de emergencia, un sistema de subordinación y coordinación entre autoridades federales y locales, que permita hacer frente a estas situaciones.

Así, de acuerdo a la iniciativa de reforma aprobada por los diputados, correspondería al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. Previo acuerdo del Presidente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrará al servidor público encargado de la fuerza pública en la entidad, quien podrá ser removido libremente por el Ejecutivo o a solicitud del Jefe de Gobierno.

II. Instruir, de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal, para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiera de acciones urgentes y ordenar la participación de la administración pública federal en lo que resulte necesario.

III. Expedir los reglamentos de las leyes emitidas por el Congreso concernientes al Distrito Federal.

12 Con este esquema, entre otras cosas, el Congreso dejaría de intervenir en una de las cuestiones mas discutidas en cuanto a la injerencia del Gobierno Federal, es decir, en la aprobación anual de los montos de endeudamiento para el Distrito Federal, para lo cual también se reformaría, dentro del marco de la Reforma, el artículo 72 constitucional en su fracción VIII.

IV. *Las demás atribuciones que le señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

El Presidente de la República dejará de tener la facultad de indulto en delitos del fuero común, facultad que pasa al Jefe de Gobierno.

En cuanto a la función legislativa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasa a ser un auténtico Congreso Local, ya que, como dijimos anteriormente, conocerá de todas las materias relacionadas con la entidad, con excepción de aquello que se confiere expresamente por la Constitución a los poderes federales, en particular al Congreso de la Unión, lo cual, según se describió en este trabajo, se concreta a aquellas facultades mínimas indispensables.

Aunado a lo anterior, la Asamblea Legislativa tendrá el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión¹³ y participar en el proceso de aprobación de las reformas y adiciones a la Constitución, en los mismos términos que las legislaturas de los estados. Asimismo, conserva su actual integración de 66 diputados, 40 electos conforme al principio de mayoría relativa y 26 electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, en los términos que establezcan el Estatuto Constitucional y el Código Electoral del Distrito Federal.

Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal y se hacen aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros, en lo que sean compatibles, las disposiciones relativas a los legisladores federales contenidas en la Constitución.

Por lo que respecta al Ejecutivo, el Jefe de Gobierno conserva a su cargo la función ejecutiva en el Distrito Federal, por lo que la administración pública de la entidad continuará recayendo en una sola persona, elegida cada seis años por votación universal, libre directa y secreta, en los términos que dispongan las leyes que al efecto emita la Asamblea Legislativa. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Asimismo, se precisan claramente los mecanismos de sustitución en todos los supuestos. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentare el Jefe de Gobierno Electo o la elección no estuviere hecha y declarada, cesará el Jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido y se encargará el que designe la Asamblea Legislativa como interino. En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, la Asamblea Legislativa designará un interino; si hubiese transcurrido más tiempo, designará un sustituto.

Cuando haya sido designado un Jefe de Gobierno interino, por el Senado o por la Asamblea Legislativa, ésta deberá expedir la convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo, de conformidad con lo que disponga el Estatuto Constitucional. En tanto es designado el Jefe de Gobierno interino o sustituto, quedará a cargo del despacho el servidor público que determine el Estatuto Constitucional.

13 Entendido en el más amplio sentido, es decir, incluyendo iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la responsabilidad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, éste será responsable por violaciones al Estatuto Constitucional del Distrito Federal y a las leyes locales, y por el manejo indebido de fondos y recursos de la administración pública del Distrito Federal. La Asamblea Legislativa conocerá de estas violaciones y, en su caso, aplicará las sanciones que establezca el Estatuto Constitucional, mediante resolución adoptada por las dos terceras partes de sus miembros presentes, una vez practicadas las diligencias que prevea la ley y con audiencia del acusado.

El Jefe de Gobierno también será responsable en los términos de los artículos 108 y 109, es decir, por violaciones a la Constitución General y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Esto y el carácter de los servidores públicos para efectos de sus responsabilidades, en términos del artículo 109 constitucional, deberá ser precisado, como sucede en las constituciones estatales, en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. Igualmente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá expedir la ley de responsabilidades para los servidores públicos en los términos del artículo 109 constitucional.

Aunado a lo anterior, el Jefe de Gobierno será sujeto de juicio político en términos del 110 constitucional y corresponderá al Congreso de la Unión conocer del juicio político. También será sujeto a declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados en los términos del artículo 111 constitucional, para proceder penalmente en su contra.

En cuanto a la Administración Pública del Distrito Federal, ésta se podrá organizar en forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional.

Se consolida el régimen delegacional como unidad de gobierno dependiente del gobierno central, con el cual se coordinará, sin perjuicio de adquirir determinadas facultades autónomas. El Distrito Federal, para efectos de su Administración Pública, se dividirá territorialmente en delegaciones políticas, cuya demarcación territorial señalará el Estatuto Constitucional, así como los criterios que, además del poblacional, deberán tomarse en cuenta para ello.

Las delegaciones tendrán el carácter de unidades político administrativas, y continuarán a cargo de un delegado político, electo por votación universal, libre, secreta y directa de los ciudadanos de cada delegación. Los delegados serán elegidos por un período de tres años y no podrán ser reelectos para el período inmediato. Podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezca el Estatuto Constitucional.

Las delegaciones tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables. Dichos ordenamientos establecerán los supuestos en que las delegaciones actuarán con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal.

Como una sana innovación de esta Reforma, se propone la integración de un Consejo de Coordinación de política territorial, integrado por los delegados y el Jefe de Gobierno, presidido por éste último, y que conocerá y opinará sobre políticas territoriales y administrativas en los términos que establezca el Estatuto Constitucional. Este nuevo órgano, fomenta la pluralidad y permite la descentralización y desconcentración de las decisiones, en materias en las que las delegaciones tengan competencia. Es así

como, con un objetivo abiertamente incluyente, se otorga a los delegados la facultad de influir en las decisiones que atañen directamente a sus circunscripciones de gobierno.

En materia de coordinación fiscal, el Distrito Federal participará en los convenios correspondientes, de acuerdo con la legislación aplicable, así como en los fondos de aportaciones federales. En materia de deuda pública el Distrito Federal no podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas, que apoyen los planes de desarrollo económico y social, y la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, debiéndose generar los ingresos suficientes para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura de endeudamiento público. Este endeudamiento y el que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, deberán además estar conforme a las bases, indicadores y límite de endeudamiento neto que establezcan el Estatuto Constitucional y la ley de deuda pública correspondiente, por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente en la ley de ingresos del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará del ejercicio de estas atribuciones al rendir la cuenta pública.

Por otra parte y en cumplimiento a una asignatura pendiente desde hace décadas, se fortalece a la función judicial en el Distrito Federal, la cual seguirá recayendo en el Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el Estatuto Constitucional. El Estatuto Constitucional también establecerá las bases para que el Tribunal fije jurisprudencia. La autonomía del Tribunal, así como la independencia e inamovilidad de los magistrados, consejeros y jueces, en el ejercicio de sus funciones, estará garantizada por el Estatuto Constitucional y las leyes. El Estatuto Constitucional determinará el número y procedimiento de designación de los magistrados, quienes serán nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno. También establecerá la forma de elaboración del presupuesto del Tribunal, que será remitido al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, se separa del ejecutivo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como órgano especializado del Tribunal Superior de Justicia, que será autónomo para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. También conocerá las controversias en materia de competencia entre las delegaciones y las demás autoridades de dicha Administración. El Tribunal se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto Constitucional. Habrá una comisión, conformada por representantes del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que propondrán los nombramientos de magistrados a la Asamblea Legislativa y tendrá a su cargo el sistema de vigilancia, administración, disciplina y de carrera judicial. El Estatuto Constitucional y las leyes de la Asamblea Legislativa establecerán las normas para la organización del Tribunal, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En el nuevo artículo 122 se contempla también a los órganos autónomos:

Habrá un organismo público denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, que organizará las elecciones, referenda y plebiscitos en el Distrito Federal, para lo cual celebrará los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para resolver los medios de impugnación que se presenten durante el desarrollo de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios o los que surjan entre dos procesos electorales, así como los demás asuntos de esta naturaleza, conforme lo establezca la legislación electoral del Distrito Federal. El Tribunal se integrará por el número de magistrados que establezca el Estatuto Constitucional; serán nombrados por la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia en los términos que disponga su ley orgánica, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Por lo que hace a Ministerio Público en el Distrito Federal, encontramos un cambio importante, ya que continuará a cargo de un Procurador de Justicia, pero éste será nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno podrá removerlo libremente.

En cuanto al tema metropolitano, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de la Constitución Política, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen, con la autorización de la autoridad local que señalen sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Hasta aquí el contenido del nuevo artículo 122 y artículos constitucionales correlativos.

IV. Conclusiones

Por supuesto que quedan aun muchas cosas por hacer y perfeccionar, en lo cual seguiremos trabajando. Sin embargo podemos asegurar que con esta Reforma se da un gran paso adelante en el mejoramiento de vida de los habitantes de esta gran Capital.

Quedan pendientes de concretar temas tan importantes como la creación de tribunales laborales locales y una profunda reforma, por no decir drástica, en materia de coordinación regional metropolitana. Por lo que la Reforma, lejos de terminar con todos los asuntos pendientes, invita a los actuales y futuros legisladores a participar con ideas o estudios que puedan dar lugar a nuevas reflexiones y futuros cambios que mejoren nuestro marco jurídico como entidad federativa, asiento de los poderes federales y capital de la República.

Esperamos y pedimos que, como ya lo hicieron los diputados, de igual forma, los senadores, después de cumplir con su tarea de análisis, debate y revisión minuciosa de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 122 y preceptos correlativos presentada por los senadores Cecilia Romero y Demetrio Sodi¹⁴, aprueben a la par del dictamen, un nuevo marco jurídico para los habitantes de esta entidad capital. Una nueva visión de sus derechos y obligaciones, un nuevo esquema de gobierno, una nueva relación entre sus autoridades y de estas con los gobernados. También una nueva posición en el conjunto nacional tanto en su función como en su relación con el resto de las entidades federativas.

¹⁴ Op cit. nota 6.