



T3\_CRV-IX-02-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por

**Gabriela Peral Galicia  
José Luis Chávez García**

### “LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO EN 2016”

***Abril 2016***

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

# **LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO EN 2016**

**Gabriela Peral Galicia**  
**José Luis Chávez García**

## **RESUMEN**

El presente trabajo aborda el tema de la reforma política del D.F. mexicano decretada en el 2016; así, con el interés de guiar la obra se planteó la siguiente hipótesis de trabajo: el reciente proceso de reforma política del D.F. evidencia la ausencia activa de la ciudadanía local, en cambio, se observa la tutela del poder federal en todas las modificaciones que, por cierto, se circunscriben a las dimensiones de la democracia liberal, procedimental, representativa e indirecta; pero omite los anhelos planteados por las dimensiones la democracia social, sustantiva, participativa, directa y deliberativa.

## **INTRODUCCIÓN**

La reforma política del D.F. del 29 de enero del 2016 significó la transformación de más de cincuenta artículos de nuestra constitución. El objetivo formal de la reciente reforma política es asegurar constitucionalmente la autonomía de los poderes públicos locales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); la redacción de la primera constitución para los capitalinos, el reconocimiento explícito de la entidad como Ciudad de México, la denominación de demarcaciones territoriales con autoridades electas por el voto universal (antes delegaciones), la participación de las Alcaldía y sus Consejos en el presupuesto y gestión de sus gastos, etc. (DOF,2016).

## **DESARROLLO**

La reforma política del D.F. traerá consigo cambios trascendentales, a saber: Se advierte desde la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que la Ciudad de México (CMX) es parte integrante de la nación, además de ser la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, aunque ahora se reconoce la autonomía de su gobierno interno, ya que se transita de los órganos de gobierno local hacia poderes públicos locales (Ejecutivo [Jefe de Gobierno de la Ciudad de México –JGCM-], Legislativo [Legislatura de la Ciudad de México–LCM-] y Judicial [Tribunal de Justicia de la Ciudad de México–TSJCM-]) (DOF, 2016).

Otro de los cambios trascendentales de la reforma política es la sustitución del EGDF, que era elaborado y modificado exclusivamente por la Cámara de Diputados, por la Constitución de la Ciudad de México (CCM), que será elaborada y modificada por el congreso local denominado LCM; tales modificaciones denotan el reconocimiento del poder federal de la autonomía del gobierno de la CMX (DOF, 2016).

Respecto de las anteriores facultades del poder Legislativo federal sobre la CMX destaca lo siguiente: ahora la LCM aprobará anualmente el presupuesto de

egresos y la Ley de ingresos, ya que antes la Cámara de Diputados tenía la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos y la Ley de ingresos para la localidad; sin embargo, independientemente de los cambios, la Cámara de Diputados valorará el envío de recursos económicos necesarios para el funcionamiento idóneo de la CMX, posiblemente se trate de un ejercicio de corresponsabilidad gubernativa entre los poderes federales -por residir en la entidad- y el gobierno de la CMX; por otra parte, en caso de ser necesaria la remoción del JGCM esta sería una facultad de la LCM, ya no del senado ni su comisión permanente; estos cambios son relevantes, porque promueven la autonomía del gobierno local y su gobernabilidad(DOF, 2016).

El poder Ejecutivo federal también cedió terreno respecto de las anteriores facultades que la CPEUM le confería en la capital; de esta forma, El JGCM nombrará y removerá al encargado de la fuerza pública y al procurador de justicia locales, antes requería la autorización del Presidente para hacerlo, puesto que éste último era quien los designaba y podía remover; no obstante, como sucede en los municipios, el poder Ejecutivo asume la titularidad *in situ* de la fuerza pública en el espacio geográfico en el que resida, de manera definitiva o transitoria; por tanto, el Presidente podrá remover del cargo al encargado de la fuerza pública si así lo considera pertinente(DOF, 2016).

La ALDF se convertirá en el congreso local de la CMX, reconocido constitucionalmente como LCM, una transformación relevante que también promueve la autonomía del gobierno local, sobre todo porque el EGDF (elaborado y modificado por la Cámara de Diputados) perderá vigencia y dará paso a la CCM. En su primera etapa, el JGCM elaborará el proyecto de constitución y lo enviará a la Asamblea Constituyente (ACO) para su discusión y posible modificación. Luego de su entrada en vigencia, la CCM sólo podrá ser reformada por la LCM el congreso local(DOF, 2016).

La otra novedad, en materia del gobierno en las antiguas delegaciones, es la creación de la Alcaldía, un órgano político administrativo integrado por los Alcaldes de la Ciudad de México (ACM), quienes serán electos por voto universal cada tres

años; las Alcaldías estarán encabezadas por un Alcalde y su Consejo, cuyas plantillas en las elecciones oscilarán entre 8 y 15 miembros (contando al Alcalde); además, para hacer coincidir su periodo de gestión con las reformas del 2014, se contempla la reelección de los Alcaldes y sus concejales por un periodo consecutivo(DOF, 2016).

Las delegaciones políticas también cambiarán, pues hasta antes del decreto presidencial que promulgó la reforma política prevaleció la figura de los Jefes delegacionales, quienes fueron electos por el voto universal cada tres años y, para sus funciones administrativas, se apoyaban en directores y subdirectores de área. Además, las antiguas delegaciones políticas ahora serán denominadas demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCM), las cuales recibirán recursos económicos del presupuesto local y federal; así, la responsabilidad del gasto y su gestión en las DTCM recaerá en los ACM y su Consejo(DOF, 2016).

La compleja relación entre los gobiernos de la zona conurbada de la CMX, motivada por la confusión de responsabilidades propias y concurrentes, ahora será regulada por una ley que emita el Congreso de la Unión, e instrumentada por el Consejo de Desarrollo Metropolitano, a pesar de que en el decreto no se ahonda en el tema, se trata de un cambio relevante, ya que asegurará la coordinación entre los gobiernos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y ello redundará en una mayor gobernabilidad. Vale la pena advertir, que dicho consejo no tiene precedentes, aunque los gobiernos del D.F., del estado de México y la Federación generalmente arreglaban los problemas de la ZMCM a partir de la voluntad política (DOF, 2016).

La reforma política también incluye cambios nominales, es decir, algunas instituciones sólo modificarán su nombre sin que se transformen sus facultades anteriores, por ejemplo: el JGDF y el TSJDF ahora serán nombrados JGCM y TSJCM. Además, existen facultades del poder federal que no sufrirán cambio alguno, por ejemplo: el techo de endeudamiento de la CMX seguirá siendo una facultad del poder Ejecutivo y Legislativo federales. Se trata de una constante que no promueve la autonomía del gobierno local aunque sí la gobernabilidad de la

CMX. Por último, en materia de representación política de los partidos, la cláusula de gobernabilidad mantiene una sobre-representación del 8%, esto significa otorgarle al partido triunfador más votos de los que recibió en las urnas, con el propósito de privilegiar la gobernabilidad del gobierno local. La permanencia de estos elementos no promueven la autonomía del gobierno local, pero sí atienden a la gobernabilidad en la CMX (DOF, 2016).

La reforma política en la CMX está en proceso, si bien es cierto que el poder federal contribuyó con una parte de la misma, ahora corresponderá a la ACO la tarea de aprobar los cambios que requiere la capital, de ahí que sea vital el diálogo sistemático entre los legisladores constituyentes y los ciudadanos de la entidad, para culminar exitosamente dicho proceso de reforma política.

Por otra parte, llama la atención que en el decreto de reforma no se haga mención de los partidos políticos locales, por ende, no sabremos si su existencia en la CMX ha quedado nuevamente erradicada, o bien, si su aparición será determinada por la ACO, en cualquier caso, se destaca que la plenitud de los derechos políticos de los habitantes en la entidad estarán determinados por la presencia, o no, de los partidos políticos locales, no sólo de la existencia de los partidos políticos con registro nacional.

También, sobresale la tutela del poder federal en el proceso de reforma política del D.F., por ejemplo: la sede deliberativa de la ACO será la antigua Cámara de Senadores; el Instituto Nacional Electoral (INE) será el encargado del proceso para conformar la ACO; la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales resolverá lo contencioso electoral; El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se encargará de las posibles impugnaciones al proceso electoral. Así, los órganos de gobierno del D.F. que están ausentes en el proceso de la reforma política son: la ALDF, el Instituto Electoral del D.F. (IEDF), el Tribunal Electoral del D.F. (TEDF).

Por otra parte, resulta pertinente subrayar que una parte importante de las facultades o atribuciones de la ACO fueron previamente delimitadas por el Congreso

de la Unión, de forma que sus tareas se acotaron sobremanera, aspecto que cuestiona la intención federal de asegurar la autonomía de las autoridades de la CMX; de esta manera, el Congreso de la Unión asumió de facto las funciones un congreso constituyente para el D.F.; además, la ACO en realidad cumpliría la función de un congreso legitimador de la reformas tuteladas por el poder federal.

En materia de la ACO, sobresale la premura para conformarla pues se dispusieron cinco meses para su entrada en funciones (Junio del 2016); además, en la convocatoria se contemplan las candidaturas presentadas por los partidos con registro nacional (con propietarios y suplentes), lo mismo que las candidaturas independientes (con propietarios y suplentes); Sin embargo, el proceso electoral para la conformación de la ACO favorece informalmente la participación de los partidos políticos con registro nacional y desdeña la participación ciudadana, puesto que un candidato independiente necesita el 1% del padrón electoral del D.F. para participar como diputado constituyente, es decir, 750,000 firmas aproximadamente.

Uno de los cambios que cambiarán la estructura de poder en las antiguas delegaciones políticas es la creación de las Alcaldías con su Consejo; no obstante, dicha conformación no asegura la participación ciudadana plural, tampoco que el Consejo sea un contrapeso político al Alcalde, al contrario, los miembros de los Consejos serán parte de su plantilla del Alcalde al momento de las elecciones. Además, a diferencia de la realidad en los municipios, en los cuales existen Ayuntamientos que cuentan con un presidente municipal, síndicos y regidores, las ACM sólo incluyen la participación de los concejales.

Entonces, en todo el proceso de la reforma política del D.F. y de la conformación de la ACO destacan la tutela del poder federal y la ausencia de los ciudadanos de la CMX; así, en la primera parte del proceso de reforma, el ejercicio pleno de los derechos políticos de los habitantes de la CMX y la autonomía de sus autoridades están en entredicho. Aunado a la ausencia ciudadana, tampoco se consideró que la ACO fuese representativa real de los habitantes de la CMX, que es una megalópolis debido que en este espacio radica: una composición social plural con casi nueve millones de habitantes; la mayor parte de las universidades y

centros de investigación científica; los centros culturales y de esparcimiento; es el epicentro de las manifestaciones sociales y políticas; hospeda a los centros religiosos más importantes; es sede de la Federación; su PIB es el más alto respecto de las entidades federativas del país; etc.

Hasta el momento nadie ha explicado por qué sólo 100 asambleístas integrarán la ACO, tampoco nadie ha explicado por qué la conformación de la ACO incluirá sólo sesenta asambleístas constituyentes electos por los ciudadanos capitalinos, porque 14 asambleístas constituyentes provendrán de la Cámara de Diputados y porque otros 14 asambleístas constituyentes provendrán de la Cámara de Senadores, porque 6 asambleístas constituyentes serán enviados por el Presidente de la República y porque otros 6 asambleístas constituyentes serán nombrados por el JGDF.

La composición de la ACO es desigual y no corresponde con la composición plural de la entidad, tampoco corresponde con las preferencias políticas de sus habitantes, registradas en elecciones de las últimas décadas. Por tanto, las fuerzas políticas que sacarán mayor provecho –por su presencia en la ACO- serán el PRI y el PAN, pues estarán sobre-representadas, si revisamos sus votos en la capital en el pasado reciente; en cambio, las fuerzas políticas que perderán presencia en la ACO serán el PRD y MORENA; en consecuencia, el diseño institucional de la CCM estará en manos del PRI y del PAN.

## **CONCLUSIONES**

Finalmente, las decisiones fundamentales para el diseño de la CCM y la asignación de las facultades de los poderes públicos locales requerirán dos tercios de los votos de los diputados constituyentes, es decir, 66 votos aproximadamente; sin embargo, en un escenario probable, los votos de los diputados constituyentes no serán suficientes para la aprobación de temas fundamentales para la ciudad (60 votos en total) o para construir una constitución progresista para la capital, esto significa que los cambios importantes requieren la anuencia y voto de al menos 66 votos de los

diputados constituyentes del poder federal o del JGDF (40 votos en total), de ahí que el diseño institucional proyectado para la CCM dependa del poder federal y del JGDF. Así, como plantea Tsebelis, los verdaderos jugadores con veto en el proceso de la reforma política y en el diseño institucional que incluirá la CCM son: un PRI sobre-representado, el PAN y Ejecutivo federal; en cambio, el PRD asume el papel de operador de una reforma orquestada fuera de la esfera de la capital y sus habitantes.

Por tanto, el eje que atraviesa la reforma política del D.F. en el 2016 denota que el poder federal promovió los cambios al gobierno de la CMX sin incluir de manera efectiva a la ciudadanía; además, la reforma se apega a las dimensiones de la democracia liberal, procedimental, representativa e indirecta; en cambio, se omitió en la reforma las transformaciones sugeridas por las dimensiones de la democracia social, sustantiva, participativa, directa y deliberativa.

Vista así, la reforma política del D.F. parece ser una transformación nominal, muy difundida en los medios masivos de comunicación, pero cuyos cambios no sabemos si resolverán en esencia el tema de la representación ni participación ciudadanas, al menos como lo plantea el modelo de democracia plena (se omitió el tema de los partidos políticos locales), tampoco sabemos si los cambios garantizan en la realidad la autonomía del gobierno o la libertad de sus autoridades locales, por ejemplo, persiste la sombra del poder federal sobre los recursos económicos y la fuerza pública locales, en fin, la reforma política en el papel aspira a cambios relevantes, pero su éxito en la práctica son una interrogante.

## ANEXO

Prevaleció hasta el 2015	Cambia en 2016	Comentarios
El D.F. es parte integrante de la nación sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos	La Ciudad de México es parte integrante, la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, ahora con autonomía.	Cambio trascendental, reconoce la autonomía del gobierno local.
EGDF (elaborada y modificada por la Cámara de Diputados)	Constitución de la Ciudad de México (elaborada y modificada por LCM)	Cambio trascendental, promueve la autonomía del gobierno local.
Órganos de gobierno locales	Poderes públicos locales (Ejecutivo – JGCM-, Legislativo –LCM- y Judicial –TSJCM-)	Cambio trascendental, promueve la autonomía del gobierno local.
La Cámara de Diputados aprueba anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de ingresos.	La LCM aprobará anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de ingresos.	Cambio relevante, promueve la autonomía del gobierno local y su gobernabilidad.
La Cámara de Diputados determinaba anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de ingresos para el D.F.	La Cámara de Diputados valorará el envío de recursos económicos necesarios para la CMX.	Cambio relevante, no promueve la autonomía del gobierno local; aunque sí la gobernabilidad.
El senado y la Comisión permanente podía remover al JGDF	La remoción del JGCM sería una facultad de la LCM	Cambio relevante, promueve la autonomía del gobierno local y su gobernabilidad.
El presidente de la República determinaba finalmente la remoción del encargado de la fuerza pública y del procurador de justicia del D.F.	El JGCM nombrará y removerá al encargado de la fuerza pública (con excepciones) y al procurador de justicia locales.	Cambio relevante, promueve la autonomía del gobierno local y su gobernabilidad.
ALDF	Legislatura de la Ciudad de México (LCM).	Cambio relevante, promueve la autonomía del gobierno local.
EGDF (elaborado y modificado por la Cámara de Diputados)	El JGCM elaborará el proyecto de constitución y lo enviará a la Asamblea Constituyente (ACO) para su discusión y posible modificación.	Cambio relevante, promueve la autonomía del gobierno local y su gobernabilidad.
Jefes delegacionales, electos por voto universal cada tres años, encabezados	Alcaldes de la Ciudad de México (ACM), electos por voto universal cada tres años, encabezados por una	Cambio relevante, pretende la autonomía de las alcaldías.

por un jefe delegacional y directores de área	Alcaldía y un Consejo. Reelección de Alcaldes y concejales (por un periodo consecutivo).	
Sin precedentes, aunque los gobiernos del D.F., del estado de México y la Federación arreglaban los problemas a partir de la voluntad política.	Consejo de Desarrollo Metropolitano	Cambio relevante, pretende la coordinación en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), además la gobernabilidad.
Delegaciones políticas	Demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCM); recibirán presupuesto local y federal.	Cambio nominal, pretende la autonomía de las alcaldías.
JGDF y TSJDF	JGCM y TSJCM	Cambio nominal, promueve la autonomía del gobierno local.
El techo de endeudamiento del D.F. es facultad del poder Ejecutivo y Legislativo federales.	El techo de endeudamiento de la CMX será facultad del poder Ejecutivo y Legislativo federales.	Sin cambio, no promueve la autonomía del gobierno local; aunque sí la gobernabilidad.
Cláusula de gobernabilidad 8% (sobre-representación)	Cláusula de gobernabilidad 8% (sobre-representación).	Sin cambio, pretende la gobernabilidad del gobierno local.

## FUENTYES DE CONSULTA

DOF (29 de enero del 2016). *DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, consultado en:  
[http://dof.gob.mx/avisos/2480/SG\\_290116\\_vesp/SG\\_290116\\_vesp.html](http://dof.gob.mx/avisos/2480/SG_290116_vesp/SG_290116_vesp.html).