



2
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL:
DESCRIPCION Y ANALISIS JURIDICO POLITICO
DE SU PROCESO CONSTITUTIVO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (A.P.)

P R E S E N T A

MONICA LUCIA AGUILAR VIGUERAS

BAJO LA ASESORIA DE:

DRA. MA. CONCEPCION RIVERA ROMERO

MEXICO, D.F.

TELIS CON
FALLA DE ORIGEN

91



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**"LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL:
DESCRIPCION Y ANALISIS JURIDICO POLITICO DE SU PROCESO CONSTITUTIVO"**

INDICE	1
INTRODUCCION.....	111
PRIMERA PARTE	
I. Desarrollo histórico del Distrito Federal y su estructura político administrativa.	
A. Período Colonial.....	1
B. Período Independiente.....	2
C. Período Revolucionario.....	8
D. Período 1930-1970.....	12
E. Período Actual (1970-1986).....	14
II. Formas de organización y participación ciudadana dependientes del Departamento del Distrito Federal.....	39
III. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal dentro del Contexto de las Asambleas Actuales.....	46
SEGUNDA PARTE	
I. Situación económica, política y social del Distrito Federal previa aparición de la ARDF.....	52
II. Proceso de creación de la ARDF.....	63
A. Audiencias Públicas de Consulta sobre el Gobierno del Distrito Federal. (Propuestas).....	63
B. Iniciativa de creación de la ARDF presentada por Miguel de la Madrid.....	98
C. Debates en la Cámara de Diputados en torno a la Iniciativa de creación de la ARDF presentada por Miguel de la Madrid Hurtado.....	108
III. La ARDF y su Ley Orgánica: Dinámica y Formas de Negociación.....	129
A. Presentación.....	129
B. Temas Centrales en el debate de la Ley Orgánica de la ARDF y su relación con las fases: Audiencias Públicas de Consulta y Proceso de Creación de la ARDF. (Argumentación).....	130
C. Exposición de Motivos y Contenido de la Iniciativa de Ley Orgánica de la ARDF presentada por Miguel de la Madrid.....	137
D. Formas de Debate y Argumentación PRI-Oposición sobre la Ley Orgánica de la ARDF.....	146
E. Dinámica y Formas de Negociación PRI-Oposición de la Ley Orgánica de la ARDF	
1. Presentación (Recapitulación).....	171
2. La Corriente Oficial.....	172
3. La Corriente Opositora.....	180

NOTA FINAL SOBRE LA INTEGRACION DE LA ARDF.....	194
CONCLUSIONES.....	197
POSTSCRIPTUM.....	201
Contenido del art. 50 fracc. XVIII de la Const. de 1824.....	4
Artículos Constitucionales que regulan el Distrito Federal.....	9
División Política del Distrito Federal.....	16
Artículos de la Ley Orgánica de la Adm. Públ. Federal que regulan el Distrito Federal.....	19
Organigrama del Departamento del Distrito Federal.....	23
Funciones de los órganos del Departamento del Distrito Federal.....	25
Estructura de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Pcpular...	31
Cronología de los principales cambios políticos en el Distrito Federal.	37
Reglamentación de la Colaboración Vecinal y Ciudadana.....	44
Estimación de daños causados por el terremoto de 1985.....	59
Audiencias Públicas de Consulta.....	74
Selección de Comentarios Periodísticos sobre las Audiencias Públicas de Consulta.....	81
Iniciativa de decreto de creación de la ARDF. (Reformas Constituciona- les).....	104
Decreto en el que se establece la creación de la ARDF.....	124
Iniciativa Presidencial de Ley Orgánica de la ARDF.....	139
Glosario de Términos que facilitan la comprensión y naturaleza de la A- samblea de Representantes.....	207
Decreto de Ley Orgánica de la ARDF.....	186
BIBLIOGRAFIA.....	209

INTRODUCCION

La selección del tema de tesis que aquí se desarrolla, -La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, descripción y análisis jurídico político de su proceso constitutivo-, parte de la importancia que tiene a nuestro juicio el nacimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) por tratarse del primer órgano legislativo en el Distrito Federal integrado por diferentes partidos políticos y cuyas facultades de participación y representación política son distintas a las de los ya existentes Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, etc., constituyendo un suceso político atractivo para los estudiosos e interesados en la política nacional.

Nuestro trabajo tiene como objetivo el análisis de los mecanismos de negociación bajo los que se crea e integra la ARDF, así como los márgenes y modalidades de acción que en materia de participación y representación tendrán los partidos políticos participantes.

Este estudio permite presentar el juego político en el que se desarrolla la negociación de la iniciativa presidencial de la ARDF y de su Ley Orgánica así como el análisis de los márgenes de pluralidad y apertura democrática que ofrece el nuevo órgano y sus límites.

Para cumplir con el objetivo de nuestra investigación hemos llevado a cabo el análisis de los mecanismos de negociación y formas de debate utilizados por cada partido político, aspectos que nos dan cuenta de su margen de movilidad efectiva, capacidad de liderazgo en los debates, alianzas en el Congreso, etc., permitiéndonos evaluar simultáneamente las funciones que juega la ARDF dentro del sistema político del Distrito Federal (sobre el que incide directamente por tratarse del ámbito de su competencia) y las capacidades reales de las facciones políticas dentro de dicho órgano.

Con este fin centramos nuestro estudio en las propuestas y expectativas de los partidos políticos participantes en la negociación, tanto de las reformas constitucionales que dieron origen a la ARDF como de su Ley Orgánica, analizando los alcances y límites de participación y representación de estos partidos dentro del nuevo órgano.

Para ello, y antes de entrar directamente al análisis político del proceso constitutivo de la ARDF, consideramos necesario llevar a cabo -

una revisión de las transformaciones políticas y administrativas por las que ha atravesado el Distrito Federal desde su nacimiento hasta la creación de la ARDF, los cambios que en materia de participación y representación ha experimentado, así como de los órganos que se han creado para tal fin y que de algún modo pueden ser considerados como antecesores de la ARDF. Esta constituye la primera parte de nuestro trabajo.

En la segunda parte del trabajo se presenta un pequeño capítulo introductorio que vincula las partes I y II y ubica el momento histórico en que nace la ARDF. Este apartado no es exhaustivo pero permite una breve descripción de la coyuntura económica, política y social en que se desarrolla la ARDF.

El análisis de la ARDF gira en torno al proceso legislativo que le da origen y que es parte fundamental de nuestra metodología. Esto permite el estudio de:

- La presentación y descripción de todas y cada una de las fases del proceso. (Seguimiento jurídico cronológico de los mismos).
- La evaluación y análisis de los participantes en las diferentes fases, y con ello de la tendencia de cada partido político al que representan.
- La valoración y análisis del papel de cada partido político y su relación con los demás.
- La profundización y acercamiento a las formas de debate y mecanismos de negociación entre partidos.
- La evaluación del peso político que cada partido político tiene al interior de la ARDF; las prerrogativas que otorga la misma a los representantes tanto al interior como al exterior de la misma, así como en sus relaciones con la ciudadanía.

La conjugación de todos estos elementos posibilita profundizar en el análisis no sólo de este órgano y el papel de los partidos políticos en el mismo, sino de éstos dentro del sistema político del Distrito Federal que se vincula y subordina al Nacional.

Se trata de un análisis micro-político y su revisión lógica en la dinámica nacional.

PRIMERA PARTE

PRIMERA PARTE

I. DESARROLLO HISTORICO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SU ESTRUCTURA POLITICO ADMINISTRATIVA.

A. PERIODO COLONIAL.

El Distrito Federal encuentra su origen en lo que fue Tenochtitlan, "lugar del tunal en la piedra".

Establecida como ciudad el 18 de junio de 1325, -teniendo como - fundador a Tenoch, sacerdote y caudillo que, de acuerdo a sus tradiciones político religiosas señaló este lugar como el indicado para el establecimiento de la ciudad azteca-, se caracterizó desde sus inicios por su enorme infraestructura, gran crecimiento poblacional y una marcada tendencia a la centralización, como resultado del dominio económico y político que tuvo sobre el resto de los pueblos vecinos.

Fue durante el período de la conquista, cuando se termina con lo que era Tenochtitlan y en 1523 se establece la "Ciudad de México", -como base y asentamiento del nuevo régimen impuesto por los españoles-, constituyéndose desde entonces en el punto clave para el dominio administrativo y político que imponía el virreinato y heredado sin duda - del Imperio Azteca.

En esta etapa la población aumentó considerablemente y con ello, la necesidad de encontrar formas de satisfacer sus necesidades, situación que inquietó a los virreyes de la época que tenían como preocupación constante:

"...la atención de los servicios públicos y hacer frente a las - continuas y grandes calamidades públicas de una enorme población indígena, hispánica y mestiza. Es suficiente recordar los momentos pavorosos de las epidemias en las que desaparecían víctimas del cólera ó viruelas, miles de habitantes de la ciudad". (1)

Frente a estas dificultades surgió la necesidad de tomar medidas que tendieran a la organización y solución de los problemas relacionados con el aumento de sus habitantes. Fue el virrey Juan Vicente de Guemes Pacheco de Padilla Conde de Revillagigedo quien realizó por - primera vez, entre 1789 y 1794 , una relación de estas vicisitudes.

(1) Serra Andrés. "Derecho Administrativo". Pág. 414.

Resalta del período virreinal, en el aspecto político, la fuerza que se dió al ayuntamiento como medio de organización y participación política, razón por la que en 1808 se estableció como mecanismo bajo el que se controlaría la ciudad.

También se contó con poderes municipales de elección popular, quedando la Ciudad de México a cargo del Ayuntamiento de la Municipalidad* del mismo nombre.

B. PERIODO INDEPENDIENTE.

Durante el período del México Independiente, fue mayor la importancia que se dió a la Ciudad de México como centro de la vida nacional, manifestándose de manera evidente durante las discusiones que se llevaron a cabo en 1823 de lo que sería la Constitución Federalista - de 1824, y en las que, además de definir la estructura jurídica del - Distrito Federal, se proponía que la Ciudad de México se constituyera en la sede de los poderes federales y no Querétaro ó Aguascalientes - como lo proponía la Comisión Legisladora.

Dentro del grupo de individuos que argumentó en favor de la Ciudad de México como lugar para el asentamiento de los poderes federales, encontramos a Fray Servando Teresa de Mier, quien demostró la -- conveniencia de hacer de Ciudad de México sede federal, considerando:

- "1. Su notable belleza.
2. El ser centro político de la República.
3. Su privilegiada situación militar.
4. Sus riquezas.
5. Su dimensión cultural.
6. El ser centro de esparcimiento, agregando además que el traslado de los poderes a otro lugar constituiría un gasto tremendo para el país" (2)

Asimismo, añadía a la tradición ancestral del Distrito Federal como núcleo aglutinador de los poderes desde el surgimiento mismo de la Ciudad en 1325.

* Para una mejor comprensión de los conceptos: Municipio, Ayuntamiento y otros más de uso constante en el presente trabajo Ver Glosario de Términos

(2) Gurrola Castro y Alvarez. "Educación Cívica". 2o. Grado. Ed. Patria, 1977.

Finalmente, la Comisión Legislativa, decide la creación del Distrito Federal como asentamiento de los poderes federales teniendo como base de organización los Ayuntamientos de elección popular y un jefe político como gobernador interino, reservándose el gobierno económico y político del Distrito Federal al Gobierno Federal.

De esta forma el Gobernador del Distrito Federal quedaba con facultades que, aunque no se definían claramente, sí eran evidentemente dependientes del Gobierno Federal y subordinadas totalmente a éste.

El papel del Gobernador, los límites territoriales del Distrito Federal, y las prerrogativas de la ciudadanía que permanecían bajo la misma línea del período virreinal, quedaron plasmadas en el artículo 50, fracción XVIII de la Constitución, el 20 de noviembre de 1824, bajo la presidencia de Guadalupe Victoria. (Detallándose el contenido del mismo en la página siguiente.

Así es como desde 1824 se designa al Distrito Federal como el asentamiento de los poderes federales y destaca el siguiente hecho:

"Aún siendo bicameral la Constitución de 1824 no autoriza la elección de senadores y diputados por el Distrito Federal. Se establece la elección municipal aún cuando las funciones del municipio estarán sujetas a una especie de tutela económica y política por parte del gobierno designado". (3)

Esta serie de situaciones especiales que caracterizaron a la nascente sede de los poderes federales dieron lugar al sistema político de excepción bajo el que se regiría el Distrito Federal diferenciándolo del resto de los estados integrantes de la República. Primero, por la limitación que implicó la no elección de Senadores y Diputados, no obstante que la ciudadanía seguía participando en la elección de sus ayuntamientos, y segundo, por las limitaciones de su jefe político.

En 1826, la ciudadanía amplía sus márgenes de participación política, cuando alcanza representatividad en la Cámara de Diputados.

Se mantiene este orden hasta que las turbulencias políticas que sacuden el país durante todo el siglo XIX hacen estragos que introducen y motivan reformas políticas en el régimen del Distrito Federal y sus formas de participación y representación política, esto, según el tipo de gobierno que detente el poder: liberal ó conservador.

Primero, en 1837, como resultado de las Bases Constitucionales -

(3) INEHRM. "Participación política ciudadana en el Gobierno del D.F." Pág. 41.

de 1836, marcadas por una tendencia excesiva al centralismo; el Distrito Federal se incorporó al Departamento de México continuando como asentamiento de los poderes federales, pero transformando su administración en forma tal, que quedó en manos de un gobernador y de los -- prefectos que serían quienes regirían los ayuntamientos, suprimiéndose la participación política de los habitantes en su elección.

Este sistema se conservó vigente dentro de las Bases Orgánicas - de 1843.

Fue hasta 1847, cuando de nueva cuenta se restaura el régimen político contenido en la Constitución de 1824, y se reconoce la personalidad jurídica del Distrito Federal como entidad federativa, otorgándose a sus ciudadanos la capacidad de nombrar ayuntamientos y diputados, apliándose a la elección de senadores, constituyendo además un a vance en lo que a representatividad se refiere, puesto que se da al - Distrito Federal un lugar en la Cámara de Senadores.

En mayo de 1853 y de acuerdo a las bases de la administración de la República se dispone que el cuerpo municipal estaría integrado por: 12 regidores, 1 síndico de acuerdo a la ordenanza provisional del Ayun tamiento de México.

En 1854, durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna, se re definieron los límites del Distrito Federal y las facultades de representación y participación (antes mencionadas) desaparecieron quedando el ayuntamiento en manos de un gobernador, anulándose los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, pero sin que por ello se les eximiera de la contribución tributaria con que sufragaban los - gastos de los poderes federales.

Esta etapa en que los ciudadanos dejaron de ejercer sus derechos de participación directa para la elección de sus autoridades, terminó tres años más tarde con la promulgación de la Constitución Federalista de 1857.

Esta Constitución planteaba grandes cambios en la jurisdicción - del Distrito Federal, proponía la transformación del Distrito Federal en el Estado del Valle de México, con la correspondiente restitución - de derechos políticos plenos a sus habitantes desde el momento en que los poderes federales cambiaran de residencia.

Se añadían a esta proposición de transformar el status del Distri-

to Federal, disposiciones correspondientes a la existencia de un ayuntamiento de elección popular en el nuevo Estado del Valle de México y cuyo contenido según el artículo 72 fracción VI era:

"El que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". (4)

En lo referente al asentamiento de los poderes y a la extensión territorial del Distrito Federal, el conflicto se resolvió en los siguientes términos:

"En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856, hubo serios debates sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los supremos poderes y sobre los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México. El Constituyente, sin embargo, aprobó el artículo 46 de la Constitución de 1857, que dejaba subsistente el Distrito Federal en la Ciudad de México y el artículo 72, fracción V, respecto a la superficie territorial que en esa época tenía - el Distrito Federal". (5)

Sin embargo, aún cuando se tenía previsto un nuevo régimen político para el Distrito Federal constituido como estado, las convulsiones bélicas que envolvieron al país, con la denominada Guerra de Tres Años (1858-1860), hicieron imposible la aplicación de estas disposiciones.

Una vez concluida esta guerra y electo Benito Juárez como presidente para el período 1861-1865, comienza una nueva etapa de reorganización del país, que en el caso del Distrito Federal se materializó en:

- La división del territorio en la Municipalidad de México y partidos* de Azcapotzalco, Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.
- La expedición de un reglamento en el que de nueva cuenta se especifica la composición de un Ayuntamiento de la capital integrado por: 20 regidores, 2 procuradores, 1 gobernador del Distrito Federal.

Este régimen político para el Distrito Federal no pudo funcionar con efectividad, puesto que en 1862 México entró de nueva cuenta en un período de guerra, la Intervención Francesa.

(4) Op. Cit. Pág. 44.

(5) Acosta Romero Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo" Págs. 155-156.

* Así denomina Acosta Romero estas divisiones territoriales.

En este período la residencia de los poderes federales cambió constantemente de lugar, dificultándose el ejercicio político de los habitantes del Distrito Federal, como resultado de la invasión perpetrada por tropas francesas en 1863.

A este período siguió otro de grandes cambios en los que se dió, - desde la instalación de un gobierno monárquico con Maximiliano de Habsburgo como emperador, hasta la reelección de Juárez, quien muere en -- 1872, y es sustituido por Sebastian Lerdo de Tejada*.

Posteriormente en 1899, con Porfirio Díaz en el poder se limitó - el auge que en etapas anteriores se dió a la instauración del Federalismo y a la participación ciudadana directa. Su acción política se en focó a la centralización y restricción de la participación política de los ciudadanos.

El Distrito Federal queda manos del presidente y el congreso, dividiéndose en una municipalidad y 16 prefecturas. Para estos órganos - las votaciones son directas y los ayuntamientos de carácter consultivo (1900).

En 1901, la participación y representación ciudadana se restringe aún más con la reforma de la fracción VI del artículo 72, suprimiéndose la elección popular de las autoridades municipales.

Bajo este régimen conservador, las prerrogativas de participación ciudadana se ven nulificadas por el sistema político que Díaz implanta en el Distrito Federal, y en el que gobierna por medio de la Secretaría de Gobernación y tres funcionarios: gobernador del Distrito Federal presidente del Consejo Superior de Salubridad, director de Obras Públicas.

Se limita de tal forma el ejercicio político directo de la ciudadanía, que se llegó a concepciones como la contenida en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, donde se consideró que el Distrito Federal no era más que un integrante de la Federación - dividido en trece municipalidades para cada una de las cuales el Congreso de la Unión ha dado un régimen interior, mientras que los ayuntamientos conservan sus funciones y facultades administrativas, de vigilancia y consultivas, pero se suprime su personalidad jurídica, lo que implica la pérdida total de sus facultades políticas.

Con el período de Díaz, caracterizado por "poca política y mucha

*Para esta etapa histórica caracterizada por tantos cambios, nos resultó imposible precisar, la situación real de la participación y representación en el D.F.

administración", culminamos esta etapa histórica de cambios constantes y profundos para dar paso al de la Revolución, período en el que se sientan las primeras bases de nuestro sistema político actual.

C. PERIODO REVOLUCIONARIO.

El primer suceso ocurrido en 1910 que marca una nueva etapa histórica del Distrito Federal, es la traslación de los poderes federales a Veracruz, hecha por Venustiano Carranza. Esto hace que sea declarada - como capital de la República el puerto; sin embargo, con el triunfo de la Revolución los poderes son trasladados nuevamente al Distrito Federal.

Como producto de la lucha armada se dan gran cantidad de cambios en lo que al régimen jurídico nacional se refiere, y como era de esperarse el Distrito Federal sufrió diversidad de cambios que se exponen a continuación y que encuentran su espíritu en el acta constitutiva de 1917.

El marco jurídico que la Constitución de 1917 dió al Distrito Federal se plasmó en los artículos 42, 43, 44, 45 y 73 fracción VI*, facultándose al Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente al Distrito Federal.

En estos artículos se encuentra considerado el Distrito Federal - como integrante de la Federación, sus límites y características como - sede de los poderes federales, así como las facultades que para legislar en materia del Distrito Federal tienen, tanto el Congreso de la Unión y en la actualidad la recientemente creada Asamblea de Representantes.

Con la finalidad de organizar al Distrito Federal, el 14 de abril de 1917, Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización Política - del Distrito Federal y de los Territorios.

Por medio de esta ley, notoriamente influenciada por la Constitución de 1857, se divide al Distrito Federal en 13 municipios, bajo el control de un ayuntamiento, cuya importancia política radica en la reinstauración de un sistema de elección popular directa.

Con esta prerrogativa, el régimen jurídico del Distrito Federal - se caracterizó por la dualidad federal-municipal y la participación -- ciudadana activa, aún quizá contra la voluntad de Carranza que, según

*El contenido de estos artículos y otros que constituyen las bases jurídicas vigentes, se presentan en la siguiente página.

ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN EL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal de acuerdo a nuestra Carta Magna se rige por:

El artículo 27 en sus fracciones VI, XI y XVII, donde se hace alusión a la capacidad jurídica y personalidad que tiene el Distrito Federal de poseer así como de adquirir los bienes raíces necesarios para los servidores públicos y su funcionamiento, así como de la capacidad de posesión territorial que un individuo ó sociedad - tiene en el Distrito Federal.

El artículo 43* se refiere a las partes integrantes de la Federación y dentro de los cuales se encuentra el Distrito Federal y de las posibilidades de definirse como entidad federativa.

Artículo 44* referente a la extensión territorial del Distrito Federal y de las posibilidades que tiene de erigirse en el Estado del Valle de México en caso de que los poderes federales cambiaran su residencia.

Artículo 52, referente a la integración de la Cámara de Diputados y los márgenes de representatividad que tiene el Distrito Federal en ella.

En el artículo 73 fracción VI* se establecen las facultades que tiene el Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente al Distrito Federal. Anadiéndose todo lo referente al carácter que tiene la ARDF.

En el artículo 79 fracción V se hallan las atribuciones que tiene la Comisión Permanente para otorgar nombramientos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 89. En su fracción II faculta al Presidente para elegir y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal. En su fracción XVII faculta al Presidente para nombrar a los Magistrados del Tribunal de Justicia con aprobación de la ARDF.

Artículo 110 referente a la sujeción a juicio político de Diputados, Senadores y Representantes a la Asamblea.

Artículo 111. Sobre la posibilidad de procesar penalmente a Diputados, Senadores y Representantes a la Asamblea.

Artículo 123 apartado B, legisla sobre cuestiones laborales de los Poderes - de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores.

Artículo 127, sobre la remuneración adecuada é irrenunciable por el desempeño de sus funciones, a que se encuentran sujetos los servidores públicos.

Artículo 131, sobre la capacidad del D.F. para establecer el monto de ciertos impuestos.

*Son los artículos considerados desde 1917.

** Autógrafa.

dad como también debiera ser puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo autónomo únicamente en teoría". (6)

En agosto de 1928, y teniendo como antecedente previo una segunda iniciativa de reformas al mismo artículo, presentada a la Comisión Permanente el 12 de mayo de 1928, se suprimieron los municipios en el Distrito Federal, facultándose al Presidente de la República para ejercer la función administrativa en el Distrito Federal, a través del órgano u órganos que para tal fin instituyera, terminándose así con la participación ciudadana directa, y naciendo como órgano auxiliar de la administración del Departamento del Distrito Federal, el Consejo Consultivo. (Al que nos referimos en detalle más adelante).

Con la aceptación de estas reformas se sientan las primeras bases que han caracterizado al gobierno actual del Distrito Federal, expidiéndose en diciembre de 1928, la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, bajo la presidencia de Emilio Portes Gil.

Esta primera Ley Orgánica, faculta al Presidente de la República para que, a través de un departamento administrativo integrante de la Administración Pública Federal, ejerza tanto las facultades de gobierno como las administrativas, que antes se encomendaban al gobernador del Distrito Federal y los municipios que desaparecen para transformarse en delegaciones cuyas facultades é integración depende del ejecutivo.

Con esta ley se dividió el Distrito Federal en 13 delegaciones como órganos desconcentrados con un Consejo Consultivo en cada una de ellas.

Asimismo, nació el órgano de gobierno para el Distrito Federal que fue denominado Departamento del Distrito Federal, al cual confirió la Ley Orgánica:

"...las facultades que anteriormente se encomendaban al gobernador y a los municipios. La titularidad de dicha institución se confirió al jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el ejecutivo de la Nación a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley

(6) Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. Agosto 13, 1987.
Pág. 20.

determinó como atribuciones" (7)

D. PERIODO 1930 - 1970.

Es a partir de esta fecha que el Departamento del Distrito Federal se convierte en órgano de centralización administrativa dependiente del poder ejecutivo, desapareciendo por completo cualquier vestigio del sistema municipal.

En los siguientes años se tiende a perfeccionar la vida jurídica del Departamento del Distrito Federal, -precisando las facultades de sus autoridades y de sus órganos-, y al desarrollo y mejoramiento de sus actividades administrativas, dejando del lado la situación política de sus habitantes en materia de participación y representación directa, es decir, se da prioridad a los aspectos jurídico-administrativos del Distrito Federal ignorando lo político.

Durante el régimen de Manuel Avila Camacho en 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera fracción VI del artículo 73 de la Constitución, dividiéndose el Distrito Federal en: Ciudad de México y 12 delegaciones.

Con esta ley quedó definida la división de poderes del Distrito Federal y se determinó la esfera de competencia y autonomía que tendrían también se creó un órgano denominado Auditoria, cuya función era la revisión y supervisión de los movimientos hacendarios del gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, después de llevar a cabo un análisis de la actividad --técnica, económica, jurídica y social del Gobierno del Distrito Federal, se crearon 12 direcciones tendientes a agilizar sus labores administrativas.

Se crearon como auxiliares en la administración de justicia y acción penal:

- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales.
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales.

En este año se limitan aún más los medios de participación directa de la ciudadanía, al suprimirse los consejos consultivos de cada delegación, estableciéndose uno sólo que, según Adolfo Christlieb Ibarro

(7) Ley Orgánica del D.D.F. Págs. 122 y 123.

la, "unicamente tenían facultades protocolarias y decorativas".

El 3 de agosto de 1945, se promulgó un decreto presidencial que -- modificaba las denominaciones "Departamento del Distrito Federal" y -- "Jefe del Departamento del Distrito Federal" por las de "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal", porque las primeras no correspondían constitucionalmente a la organización de una Re pública Federal y Representativa, ajustando así la situación legal del gobierno del Distrito Federal a lo previsto en el texto constitucional y a la esencia del Pacto Federal.

En los años de 1946 y 1948, de acuerdo a las respectivas leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, se vuelve a la misma denomina-- ción y carácter de departamento, conservando las atribuciones que tenía definidas desde 1934, establecidas en los artículos 10. y 17 de la -- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En 1958, se continúa con la misma denominación de Departamento desde su artículo 10., quedando señaladas sus atribuciones en el artículo 19.

Estas acciones eminentemente administrativas, sin dar mayor impul so al desarrollo de los órganos de participación ciudadana, son la con stante en este período que abarca la década de los sesentas, sin cambios en la estructura político administrativa del Distrito Federal.

A pesar de que no existieron transformaciones favorables a la participación ciudadana, sí se presentaron algunos proyectos en relación a este aspecto y de los cuales hemos seleccionado algunos ejemplos:

- En noviembre de 1965, la corriente parlamentaria del PAN presentó dos proyectos: uno para modificar el artículo 73 de la Constitu ción, y otro sobre una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal. Su ob-- jetivo era democratizar el gobierno de esta entidad y descentralizar - el ejercicio de sus funciones gubernamentales y administrativas. (Cita do por Abel Vicencio Tovar en Excélsior el 26 de junio de 1986).

- En el mismo año (1965), Vicente Lombardo Toledano presentó una propuesta relacionada con la instauración de un "Consejo Metropolitano" con facultades para intervenir en los problemas de servicios de la ciudad y determinar sobre ellos.

- En diciembre de 1969, el PAN presentó un proyecto de Ley Orgánica para que los ayuntamientos de los antiguos territorios, pudieran vi

vir su libertad municipal.*

Aún cuando ninguna de estas propuestas prosperaron, algunas de -- ellas si constituyen antecedentes a las demandas y presión ejercida -- por partidos políticos en la búsqueda de mayores márgenes de participa-- ción y representación política en el Distrito Federal.

E . PERIODO ACTUAL.

Hemos denominado así a la etapa histórica que va de 1970 a 1988, cuando concluyó el régimen presidencial de Miguel de la Madrid y den-- tro del que nació la ARDF.

La razón de esta selección, es abarcar tres sexenios sobre los -- cuales expondremos, además de las modificaciones que en materia admi-- nistrativa ha experimentado el Distrito Federal, los cambios que ha su-- frido en relación a las formas de representación y participación tanto ciudadana como de los partidos políticos y otras organizaciones políti-- cas, motivando con ello dos reformas político electorales, la primera con el surgimiento de la LOPPE en 1976, y la segunda en 1986 con el -- surgimiento del Código Federal Electoral.

En 1970, las bases jurídicas que regulaban el Distrito Federal -- fueron modificadas con la publicación de una nueva Ley Orgánica del De-- partamento del Distrito Federal, que derogaba la de 1941, por medio de esta nueva ley se señalaron como auxiliares del Jefe del Departamento del Distrito Federal un oficial mayor y secretarías ésto, en el aspec-- to administrativo; asimismo, se enumeraba en la lista el Consejo Con-- sultivo y las Juntas de Vecinos además de delegados subdelegados y di-- rectores.

"En esta Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcen-- tración administrativa recibió un impulso definitivo y la participa-- ción ciudadana adquirió mayor grado de concurrencia en la administra-- ción local". (8)

Ejemplo de las modificaciones que favorecieron la desconcentra-- ción administrativa fue el surgimiento de 4 delegaciones políticas que aten-- dieran las necesidades de la ciudadanía, mientras que en el aspecto pp

*En las discusiones sobre esta ley, el PAN presentó un proyecto de ley con el fin de que los miembros del Consejo Consultivo fueran electos popularmente con voto directo.

(8) Cp. Cit. Págs. 123-124.

lítico, con la creación de las Juntas de Vecinos como órganos de participación ciudadana complementarios del Consejo Consultivo, se abría expectativas de los habitantes para participar en el proceso político administrativo del Departamento del Distrito Federal.

La llamada desconcentración administrativa ampliamente publicitada en esta ley, se refirió al establecimiento de 4 delegaciones más:

- Benito Juárez,
- Cuauhtemoc,
- Miguel Hidalgo,
- Venustiano Carranza.

La cuales, sumadas a las 12 ya existentes desde 1941, conformaron desde entonces lo que actualmente es la división política del Distrito Federal, integrado por 16 delegaciones políticas*.

Alvaro Obregón	Iztapalapa
Azcapotzalco	Magdalena Contreras
Benito Juárez	Milpa Alta
Coyoacan	Miguel Hidalgo
Cuajimalpa de Morelos	Tlahuac
Cuauhtemoc	Tlalpan
Gustavo A. Madero	Venustiano Carranza
Iztacalco	Xochimilco

En 1971, se continuó modificando la estructura y funciones administrativas del Distrito Federal, promoviendo la descentralización. Con la finalidad de cumplir dicho objetivo se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía para dictar fallos en las controversias de carácter administrativo entre las autoridades del Distrito Federal y particulares, quedando exceptuados los asuntos que competen exclusivamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

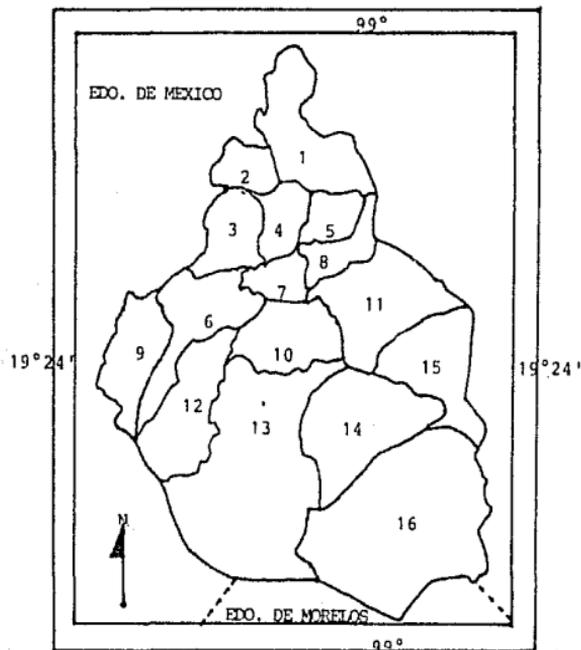
En el aspecto jurídico se crean y facultan para el ejercicio de dicha función a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Para resolver conflictos laborales que no sean competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se creó la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Todos estos órganos descentralizados del nivel federal, mantienen

*Esquema Gráfico en página siguiente.

DIVISION POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.



- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| 1. GUSTAVO A. MADERO. | 9. CUAJIMALPA DE MORELOS. |
| 2. AZCAPOTZALCO. | 10. COYOACAN . |
| 3. MIGUEL HIDALGO. | 11. IZTAPALAPA. |
| 4. CUAUHTEMOC. | 12. MAGDALENA CONTRERAS. |
| 5. VENUSTIANO CARRANZA. | 13. PLALPAN. |
| 6. ALVARO OBREGON. | 14. XOCHIMILCO. |
| 7. BENITO JUAREZ. | 15. TLAHUAC. |
| 8. IZTACALCO. | 16. MILPA ALTA. |

relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del -- Distrito Federal.

En 1972, se publicó un decreto que adicionaba y reformaba la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, con el fin de continuar con el proceso de desconcentración administrativa y reorganización interna del Distrito Federal.

Con esta desconcentración y reorganización se modificó la estructura orgánica del Distrito Federal, distinguiéndose en ésta dos niveles:

- Jefe del Departamento del Distrito Federal como máxima autoridad administrativa.
- Delegados como segunda autoridad administrativa en su jurisdicción respectiva.

Colaboran directamente con el Jefe del Departamento: los Secretarios y la Oficialía Mayor.

Con esta reforma se modificó la estructura de las dependencias -- centrales, algunas de las cuales simplemente desaparecieron, mientras que otras se fusionaron, ó bien, se crearon nuevas unidades, todas con áreas de competencia específica, orientándose este conjunto de cambios a modernizar y eficientar la acción de la Administración Pública de la entidad.

En lo relacionado a la intervención política directa de la ciudadanía en los procesos políticos y los órganos de colaboración vecinal, no es sino hasta 1974 cuando pudimos localizar una propuesta:

"En noviembre de 1974 se presentó el proyecto de una nueva Ley Orgánica para el Departamento del Distrito Federal proponiéndose la elección popular de las Juntas de Vecinos y los Consejeros, y sobre todo, la transformación del inútil é inoperante Consejo Consultivo en un verdadero Consejo de Gobierno ...

Esta proposición fue presentada por el PAN como respuesta a lo -- que Abel Vicencio Tovar denomina 'aspectos descuidados por el Gobierno' pero que... sin embargo, ninguna de las iniciativas fue dictaminada -- por las Comisiones, dominadas numéricamente por los diputados del partido oficial, -con el siguiente argumento-, 'No hemos tenido tiempo de estudiar las iniciativas explicaron los comisionados varias veces, obediendo la consigna presidencial'." (9)

Salvo esta demanda partidista, el tema sobre la participación se encuentra rezagado, ocupando un lugar importante las transformaciones en materia administrativa y jurídica, con el fin de marcar las líneas de la Administración Pública del siguiente sexenio.

En 1976, con la expedición de la LOAPF se ratifican las atribuciones del DDF (restringidas exclusivamente al territorio que lo comprende) y su nivel dentro de la Administración Pública Federal, definiéndosele como parte de la administración Pública Centralizada con idéntico rango y jerarquía que el de las Secretarías de Estado.

El Distrito Federal administrado por un departamento, es considerado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como -- una entidad que aunque regida por autoridades federales y con carácter local, permite sea concebido como una entidad federativa con personalidad jurídica propia, poseedora de territorio, población y poderes que lo gobiernan, además de su orden jurídico.

Los artículos de esta ley que regulan al Departamento del Distrito Federal son: 1o, 2o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, del 10 al 25 y 44. (Su contenido se encuentra en pág. siguiente. En éstos se hace referencia al carácter que tiene el Departamento del Distrito Federal como integrante de la Administración Pública Federal.

Posteriormente en 1978, se inició un nuevo proceso de reformas legislativas que culminaron con la publicación de una nueva Ley Orgánica, en la cual se enumeraron una a una las funciones y atribuciones -- del Jefe del Departamento del Distrito Federal en las siguientes materias: Gobierno, jurídica, administrativa, hacienda, obras y servicios, social y económicas, éste con el fin de delimitar con precisión los límites y alcances de su acción.

Se procede a la reagrupación de las unidades del Departamento para dividirse entre las Secretarías Generales, Oficialía Mayor y aún en la misma jefatura.

Se determinan los órganos desconcentrados y se dan procedimientos bajo los que se prestarán los servicios públicos.

Se da a conocer el conjunto de bienes muebles é inmuebles que forman el patrimonio del Departamento del Distrito Federal.

En lo referente a los órganos de participación ciudadana se añaden a los ya existentes, (Consejo Consultivo y Juntas de Vecinos), las Aso

ARTICULOS DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL QUE REGULAN EL DISTRITO FEDERAL.

Mediante esta Ley se hizo referencia al carácter que tiene el Departamento - del Distrito Federal como integrante de la Administración Pública Federal y que se reglamenta mediante los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 1o. La presente ley establece las bases de la Administración Pública centralizada y Paraestatal. La Presidencia de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los - negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Nación, - habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 5o. El Gobierno del Distrito Federal esstará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del DEpartamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República y ejercerá las funciones que le asigne la Ley.

Artículo 6o. Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estaos Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Artículo 7o. El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secre- tarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios compe- tentes cuando se trate de definir ó evaluar la política del Gobierno Federal en mate- rias que sean de la materia concurrente de varias dependencias o entidades de la Ad- ministración Pública Federal.

Artículo 8o. Sobre las unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación; fi- nalmente en la primera parte del artículo 9o. se hace referencia a las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y Paraestatal.

De manera más específica, en el título segundo de la citada Ley, en su capítu- lo primero referente a las Secretarías de Estado y Departamntos Administrativos, se continua legislando sobre aspectos más específicos como la competencia de los titula- res de las Secretarías de Estado y el Departamento Administrativo, sobre sus regla-

mentos interiores, sus informes al Congreso, etc. Estos aspectos se encuentran regulados en los artículos 10 al 25.

Un artículo específico de esta ley legisla sobre el Distrito Federal es el - 44, del que reproducimos su contenido:

"Artículo 44. Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica y,

II. Los demás que le atribuyen expresamente leyes y reglamentos.

ciaciones de Residentes y los Comités de Manzana.

A estos medios de representación se añaden como opciones la iniciativa popular y el referendun, (que desaparece con la creación de la ARDF), ambos nacidos con la reforma política de 1976, pero que nunca se aplicaron ni regularon constituyendo letra muerta.

Como complemento a esta Ley Orgánica, en 1979 se publicó el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

Los primeros años de la década de los ochenta se caracterizaron por un proceso constante de reformas al Reglamento Interior como resultado de las modificaciones hechas a la Ley Orgánica en 1983.

Por ello el 17 de enero de 1984 se publicó un nuevo Reglamento Interior, que es suplido por el publicado el 26 de agosto de 1985.

Tanto la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal expedida en 1978 y modificada en 1983, como el último Reglamento Interior (1985), y sus correspondientes modificaciones (Diario Oficial, Marzo de 1987), forman el marco jurídico actual del Distrito Federal, por lo que a continuación abundaremos en su contenido.

Aún cuando el Reglamento Interior constituye parte de la Ley anterior, regula con detalle: el ámbito de competencia y organización del Departamento del Distrito Federal, de los Secretarios Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las Coordinaciones Generales, de Directores Generales, Sutesoreros y Subcoordinadores, así como de los órganos desconcentrados. También se reglamenta lo referente a la desconcentración administrativa, los órganos de colaboración vecinal y ciudadana y lo relacionado con la suplencia de funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Con ambas leyes se reafirman los conceptos ya esbozados sobre el ejercicio del gobierno del Distrito Federal y las funciones que tienen sus órganos.

Se define el Departamento del Distrito Federal como el órgano de la Adm. Pbl. Federal encargado del gobierno de la entidad, unicamente como cabeza del mismo al Jefe del Departamento que es el funcionario político administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República y que previo acuerdo con éste y que de acuerdo a la política nacional tiene a su cargo la administración pública de la entidad.

Además, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica: "Corres

ponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste..."(10)

Con la finalidad de lograr el óptimo desempeño del Jefe del Departamento del Distrito Federal y facilitar el ejercicio de sus funciones, en el artículo 3o. de la Ley Orgánica se enumeran las unidades administrativas que auxiliarán a éste en el cumplimiento de sus actividades. Esta lista se complementa con la lista de unidades administrativas y órganos desconcentrados enumerados en el artículo 2o. del Reglamento Interior.

Con el objeto de facilitar la descripción de la organización del Departamento del Distrito Federal y sus funciones presentamos un organigrama en el que describimos de manera esquemática su estructura, -- (pág. sig.), mientras que la presentación en detalle de sus funciones, ó sea las facultades del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de las Unidades Administrativas Centrales, de los Organos Administrativos Desconcentrados y de las Direcciones Generales se encuentran después del organigrama.

Estos son a grandes rasgos, los puntos más importantes que en materia administrativa regularon tanto la Ley Orgánica como su Reglamento Interior.

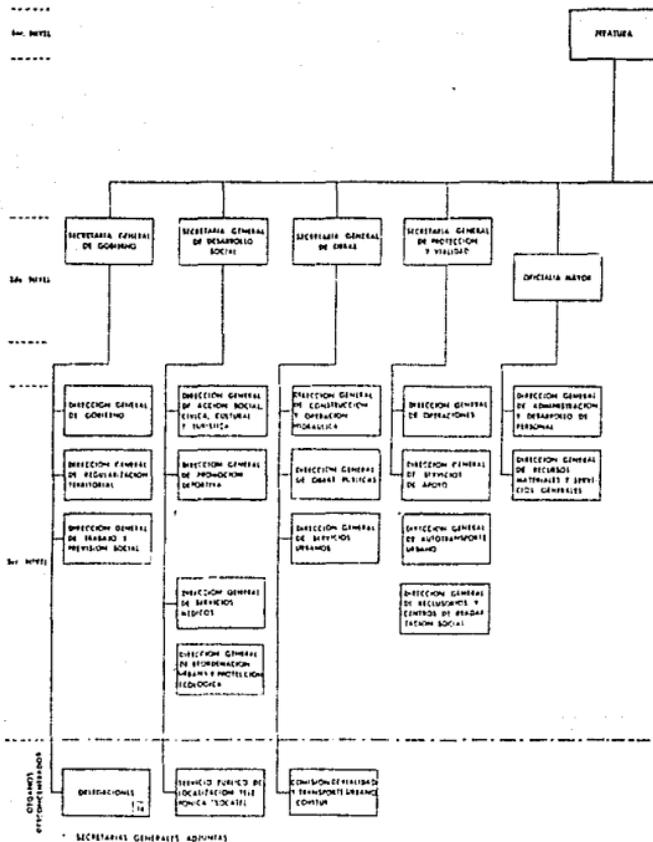
En lo relacionado a la participación ciudadana directa, los únicos órganos reconocidos por el Gobierno como tales y a través de los cuales se podía ejercer esta prerrogativa, eran los dependientes del Departamento del Distrito Federal, (Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana), sobre los cuales, sobre todo los partidos políticos ejercían una mayor censura sobre lo limitado de sus atribuciones: opinión y consulta.

Asimismo comienzan a manifestarse de manera clandestina y sin -- proyecto político de acción definido, los denominados Movimientos Urbanos Populares como una opción de participación y representación independiente del Departamento del Distrito Federal, razón por la que a continuación haremos un paréntesis en el desarrollo histórico de la etapa actual para abundar sobre éstos, que aún cuando no son objeto de nuestro trabajo ni punto medular del mismo, permiten dar una idea general de lo que son los movimientos independientes y su papel en este período de la vida histórica del Distrito Federal.

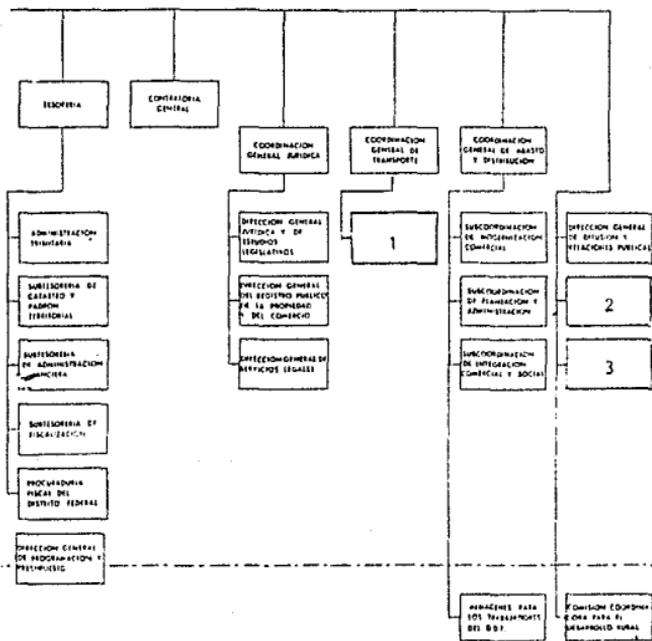
Frente a los órganos anteriormente enumerados y dependientes del

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Fuente: Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal.



1. Dirección General de Autotransporte Urbano.
2. Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.
3. Dirección General de Programación y Presupuesto.



FUNCIONES DE LOS ORGANOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En cuanto a las funciones, tanto de las unidades administrativas, como de los órganos desconcentrados del DDF a continuación se dará un esbozo de cada uno tomando como base lo establecido en el Manual de Organización Institucional del DDF.

Para ello, comenzaremos por la cabeza que es el Jefe del Departamento del Distrito Federal:

Jefatura del DDF: Dicta las políticas y lineamientos globales en materia jurídica, administrativa, de gobierno, hacienda, obras y servicios, social y económicas a las que deben sujetarse las unidades administrativas del sector DDF, para atender las demandas de servicios públicos de la población con el fin de proporcionar y satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en apego a los objetivos y -- prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Se subordinan a esta jefatura como órganos desconcentrados. En primer término:

- Delegaciones: Se definen como la circunscripción territorial, donde se llevan a cabo las actividades político administrativas de acuerdo a las atribuciones que tal territorio implica.

La máxima autoridad de estos órganos desconcentrados es el delegado político, funcionario nombrado y removido por el Jefe del DDF previo acuerdo con el Presidente de la República.

"Los delegados ejercerán las atribuciones que correspondan al DDF, en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas todas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propios de los órganos de la administración centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los delegados, en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad" (art. 15. Págs. 12 y 13 LODEDF).

De acuerdo con el citado manual de organización, se define como objetivo de las delegaciones: "dirigir, coordinar é instrumentar las normas políticas que impulsen el desarrollo socio-económico del D.F. y el bienestar de la población capitalina, ejerciendo las atribuciones en materia de prestación de servicios, creación de infraestructura, de tramitación y apoyo de diversas actividades en el ámbito de la jurisdicción, con apego a los lineamientos de las áreas normativas centrales y disposiciones jurídico administrativas, para apoyar a los órganos centrales en la ejecución de sus acciones operativas y contribuir al acercamiento entre

la ciudadanía y las dependencias".

Continuando con los desconcentrados encontramos:

-Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (Covitur). Crea la infraestructura para la operación y el funcionamiento del Sistema Colectivo "Metro", del servicio de transportes eléctricos y de autotransportes urbanos de pasajeros R-100, asimismo, contribuir en la búsqueda de solución al problema de la vialidad y el transporte urbano, con el objeto de mejorar la prestación del servicio público de transporte del área metropolitana del Distrito Federal.

-Almacenes para los trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Proporciona el servicio de abastecimiento de bienes de consumo de primera necesidad y de uso generalizado a bajo precio, tratando de satisfacer las necesidades alimentarias de los trabajadores del DDF y del público en general a fin de incrementar su poder adquisitivo.

-Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del DDF: promueve, participa y lleva a cabo estudios tendientes a determinar el desarrollo de las actividades productivas, agropecuarias, forestales de las zonas rurales y urbanas del Distrito Federal, así como cuantificar los recursos requeridos para su mejor aprovechamiento en función de las necesidades de la población, con el fin de coadyuvar a elevar la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito Federal.

Dentro de las Unidades Administrativas encontramos:

-Secretaría General de Gobierno: encargada de dictar, coordinar y evaluar las políticas de gobierno del DDF, así como el funcionamiento y cumplimiento de los programas en materia de organización territorial, trabajo y previsión social, así como de gobierno y coordinación de acciones operativas en las delegaciones para contribuir al enriquecimiento social de los habitantes de la Ciudad de México.

-Secretaría General de Desarrollo Social; planea, coordina y evalúa el funcionamiento de las actividades sociales que realiza el DDF con el fin de promover y contribuir al desarrollo social de los habitantes del Distrito Federal.

-Secretaría General de Obras: proyecta, dirige y proporciona los servicios de obras públicas, de operación hidráulica y de servicios urbanos que coordinen los programas que conforman la infraestructura y equipamiento para la imagen urbana del Distrito Federal con el fin de mejorar y facilitar la prestación de servicios públicos que demanda la ciudadanía, apeguándose a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

-Secretaría General de Protección y Vialidad: garantiza el cumplimiento de las atribuciones que la secretaria tiene encomendadas institucionalmente para otorgar

gar a la ciudadanía los niveles de seguridad pública que demanda, dentro de la mayor eficiencia y eficacia posibles.

-Secretarías Generales Adjuntas: atiende nuevas actividades y realizan las - tareas específicas que le encomienda el Jefe del DDF, con el fin de coadyuvar al logro de los objetivos y metas de las dependencias y entidades adscritas al DDF.

-Oficialía Mayor: programa, coordina y orienta las normas, políticas y lineamientos sobre administración de recursos humanos, materiales y servicios generales, así como el diseño, coordinación y aplicación además de evaluación de las políticas de modernización administrativa en las dependencias y organismos del DDF, a fin de asegurar la operación, vialidad y congruencia entre las atribuciones, programas y recursos del sector.

-Tesorería: define, coordina y conduce la política fiscal de la Hacienda Pública del DDF, con el fin de incrementar la recaudación tributaria, abatir la evasión fiscal y mejorar el servicio a los contribuyentes del DDF.

-Contraloría General: planea, instrumenta y coordina el sistema integral de control del DDF y vigila que las disposiciones políticas, programas, presupuestos normas, lineamientos, procedimientos é instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen en sus unidades administrativas, organismos desconcentrados y entidades paraestatales, con el fin de controlar el uso y aprovechamiento de los recursos así como prevenir y combatir la corrupción.

-Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología: determina y coordina los programas de desarrollo urbano y ecología en el D.F. vigilando se apeguen a las disposiciones jurídico administrativas vigentes para orientar y conducir el desarrollo urbano y contribuir a la resolución de problemas selectivos en el D.F., con el fin de controlar, prevenir y abatir la contaminación ambiental. Para complementar su acción se encuentra la Comisión de Desarrollo Urbano del DDF.

Complementan la estructura, los órganos de colaboración ciudadana que la Ley Orgánica del DDF legisla en el capítulo V que son:

- los Comités de manzana.
- las Asociaciones de Residentes.
- las Juntas de Vecinos.
- el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Finalmente, añadimos a todos estos órganos tres coordinaciones:

-Coordinación General Jurídica: Encargada de emitir, intervenir y realizar las políticas, normas y directrices en materia jurídica a las que deben sujetarse las unidades administrativas del Departamen-

to del Distrito Federal en la operación de sus actividades y para vigilar que se cumplan y apeguen a las disposiciones legales que rigen las atribuciones y derechos del sector.

-Coordinación General de Transporte: Encargada de programar, dirigir, coordinar y evaluar estudios, proyectos y políticas sobre transporte urbano, así como coordinar la prestación de este servicio a fin de hacer congruente la red y fluidez de transporte público en el Distrito Federal.

-Coordinación de Abasto y Planeación: A esta coordinación corresponde la planeación, instrumentación y evaluación de los programas de trabajo y acciones específicas en materia de abasto y comercialización de productos básicos, que realicen las unidades centrales y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, así como integrar el Programa Integral de Abasto en la entidad para satisfacer -- las necesidades de consumo básico de la población a precios accesibles.

Fuentes: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal.

Departamento del Distrito Federal, surgen los independientes buscando - nuevas formas de participación por medio de las cuales se satisfaga ó atienda las necesidades ciudadanas, al tiempo que se constituyen en medios de participación y organización integrados por individuos que están fuera de los grupos dependientes de la estructura oficial.

Hemos de especificar que la presente clasificación no constituye de ninguna manera un análisis acabado y profundo de la totalidad de - las organizaciones existentes, sin embargo, pensamos que describe a - grandes rasgos lo que son las asociaciones ó movimientos independientes, mismos que en ocasiones, aunque al margen del sistema oficial y sin reconocimiento pueden adquirir peso político, llegando a constituirse algunas de ellas en grupos de presión.

Nos ocuparemos del Movimiento Urbano Popular por considerarlo como el más importante.

El Movimiento Urbano Popular (MUP), "es un actor social presente en muchos ámbitos de la ciudad, realiza diferentes tipos de manifestaciones, marchas y mítines entre otras, con el fin de defender sus legítimas demandas de suelo, vivienda y servicios, así como de sus derechos democráticos y políticos, independientemente del control gubernamental".*

El origen de los MUPS se encuentra en la década de los setenta, antes no se puede hablar de este tipo de organizaciones, sino de grupos aislados. Esto, por la cooptación del Estado de grupos incipientes a los que, por medio de ciertas concesiones se controlaba y aglutinaba en la CNOP y en los órganos dependientes del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, a mediados de la década de los 70's, - dichos mecanismos de control fueron insuficientes, naciendo la organización y desarrollo de movimientos independientes conducidos por otras corrientes políticas como el PAN, que participa en algunas movilizaciones en zonas residenciales, pero sobre todo de izquierda PSUM, PRT, y PMT que se va convirtiendo en dirigente de diversos movimientos urbanos.

En el año de 1973, se puede ubicar con precisión el momento en que comienza el desarrollo del movimiento popular urbano con la integración de frentes y uniones, éstos nacidos durante el régimen político de Luis Echeverría Álvarez, cuando se dió tolerancia a las invasiones

*Definición elaborada de acuerdo a los conceptos de Juan Manuel Ramírez en su libro "El Movimiento Urbano Popular". Siglo XXI.

de algunos de estos grupos, creando para ello el financiamiento público a la vivienda por medio de instituciones como el Infonavit y el Fovissste.

Esta política permitió el beneficio de los MUP que lograron la regularización de la tenencia ilegal de la tierra.

Con el fin de cooptar estos movimientos y mantener su control, el Gobierno crea la Procuraduría de Colonias Populares del Departamento - del Distrito Federal y los Consejos de Colaboración Vecinal en los municipios conurbados del Distrito Federal. Todos ellos subordinados al control oficial.

Sin embargo, esta política de tolerancia a los MUP que caracterizó el sexenio de Luis Echeverría, desapareció en el período de José López Portillo.

En este período presidencial se mantuvo un clima de represión por parte del Estado, encontrando una de sus más claras manifestaciones en el desconocimiento de la legalidad de los movimientos y sus líderes, - quienes experimentaron aislamiento, castigo y detención, situaciones - que degeneraron en su desgaste y desarticulación, situación que contri- buye al freno de las luchas urbanas que entran en un período de crisis interna que limita su desarrollo, pero que les permite organizar su es- tructura interna* y planear sus formas de acción futura.

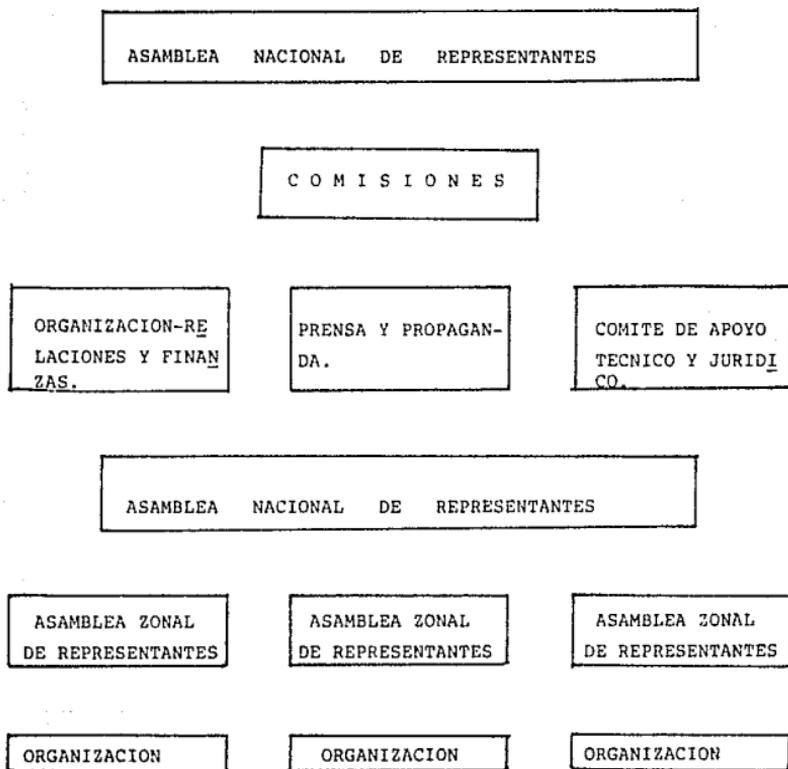
En los últimos años del sexenio estos movimientos habían madurado y aumentado, favoreciendo el establecimiento de relaciones entre el -- MUP y otros sectores independientes, de donde surgieron nuevos grupos como la Unión de Colonias Populares del Valle de México, (UCP-VM), ante este fortalecimiento de los MUP, la política gubernamental se centró en la prohibición de invasiones, desalojos masivos y violentos, así co- mo el desconocimiento de los representantes de los órganos de colabora- ción vecinal y ciudadana que hubiesen sido miembros anteriormente de -- grupos independientes.

En esta etapa, el desarrollo alcanzado por los MUP permite que "las reivindicaciones de corte político adquirieran peso creciente; los mo- vimientos enfatizan su carácter independiente y exigen el reconocimien- to de sus organizaciones y la validez de sus demandas conjuntas. En el caso de la CRMUP-VM** es un ejemplo de esta posición en la que se rei- vindica negociar al más alto nivel, (con el Jefe del D.D.F.), a nombre

* Ver el "Organigrama de la estructura de la Coordinadora Nacional del MUP".

** Coordinadora Regional del Movimiento Urbano Popular del Valle de México.

ESTRUCTURA DE LA COORDINADORA NACIONAL DEL MOVIMIENTO URBANO POPULAR.



de una organización regional y buscando soluciones "en paquete".

Sin embargo, la línea de acción es fundamentalmente defensiva, se trata más de enfrentar la política antipopular y represiva del Estado que desarrollar un proyecto propio" (11).

El sexenio de Miguel de la Madrid se caracterizó por el endurecimiento hacia los MUPS. Se continuó reprimiéndolos, llegando incluso al encarcelamiento de uno de los asesores jurídicos de la CONAMUP (Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular). A esto, se añade el desprestigio que el gobierno pretendió hacer de ésta con el fin de desconocerla y dar por terminado su diálogo con la CONAMUP, para dejar sin solución sus demandas. Sin embargo, la política oficial fracasó y la Conamup continuó en contacto directo con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

A continuación presentamos algunos de los grupos y organizaciones del MUP en el Distrito Federal.

Estado	Ciudad	Organizaciones y colonias
Valle de México a) Delegaciones del Distrito Federal	Del. Álvaro Obregón	*Bosques del Pedregal, Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (ucsv) 11 de Noviembre, *El Salitrero, Barrio Norte, Coordinadora del ex ejido San Bernabé Ocotepc, col. Jalapa, Primera Victoria, La Era, Cedros
	Del. Azcapotzalco	*Unión de Colonos Democráticos de S. M. Atenista
	Del. Coyoacán	*Colonia Ajuco, *Coordinadora de los Culhuacanes, Santa Marta del Sur, Carmen Serdán, *Movimiento Independiente de los Pedregales (mip), Cuchilla de la Magdalena, Los Reyes Culhuacán, Unión de Colonos Santo Domingo
	Del. Cuajimalpa	*Coordinadora de Cuajimalpa, Unión de Colonos de Cuajimalpa
	Del. Cuauhtémoc,	*Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero
	Del. Itacalco	*Comité de Residentes de la Unidad Tatelolco Campamento 2 de Octubre
	Del. Itzapalapa	*Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, *Col. Ricardo Flores Magón, *Emiliano Zapata, Asociación Democrática de Colonos Ixtahuacán (adco), *Ampliación Santiago Acahualtepec, *San José Aculco, *Comuna Santo Domingo, *Col. Jalpa, *Unión de Colonos de Sto. Domingo, *Guayamilpas, *Unión Popular de Colonos
	Del. Gustavo A. Madero	Col. Felipe Ángeles
	Del. Magdalena Contreras	Cerro del Judío, Coordinadora del ex ejido San Bernabé Ocotepc
	Del. Tlalpan	Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur (mpccs), Sta. Úrsula Xilitla, *Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda Popular (usocv), Col. Hidalgo, El Metro, Tepetongo, Unión de Colonos San Nicolás Totolapan, "2 de Octubre", Ampliación Miguel Hidalgo, *Colonia Belvedere, *Colonia Bosques del Pedregal, Leona Vicario, El Capulín, Las Fuentes, Caramaguey, Frente de Defensa del Ajuco, San Juan Tepechililpa, Pedregal de San Nicolás." (12)

(11) Ramírez, J. Manuel. "El movimiento Urbano Popular en México". Pág. 73.

(12) Op. Cit. Págs. 81, 82 y 83.

En el esquema anterior las organizaciones marcadas con un asterisco (*) son las integradas a la CONAMUP.

Adicionalmente, añadimos la Unión de Colonias Populares del Valle de México (UCP-VM), integrada por colonias de Coyoacan, Alvaro Obregón, Tlalpan, Contreras, Iztapalapa y Cuajimalpa.

La UCP-VM, mantiene alianzas con partidos y corrientes políticas como el PRT y la ULR (Unión de Lucha Revolucionaria), con sindicatos y otras organizaciones de masas, así como con sectores del MRP (Movimiento Revolucionario del Pueblo), y la Conamup, éste con el fin de obtener su registro como partido político, dado que su peso político frente al Gobierno es mínimo.

Con esta inquietud ha participado en coyunturas electorales como la de 1981, cuando se manifestó apoyando la candidatura de Rosario Ibarra, -poniendo en evidencia su alianza con el PRT, ULR y MRP-, y expresando que: "objetivo de (su) intervención electoral y parlamentaria es dar continuidad y mayor impulso a la lucha y a las demandas por las cuales se movilizan los trabajadores y sus organizaciones como son: la CONAMUP, el CNPA, laCNTE y el FCRN y otros más". (13)

Con este espíritu de lucha ha participado también en las elecciones de órganos de colaboración vecinal, llegando inclusive a presentar una "iniciativa democrática popular de Ley de Hacienda" y ha pedido la expropiación de ejidos, entre algunas de las muchas acciones que propone su proyecto, y que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- " -"que se tome en cuenta la opinión y participación de los colonos en el diseño y ejecución de los programas urbanos";
- "elección democrática de las mesas y juntas directivas de padres de familia y federación de escuelas";
- "que las colonias populares que sean declaradas como zonas populares para que obtengan reducciones y exenciones de impuestos (art. 32, ley de hacienda)", y
- "participación en las juntas de vecinos, consejos municipales, consejos de colaboración vecinal, asociación de residentes y grupos juveniles". " (14)

Logrando triunfar en:

" a) Reconocimiento de la UCP ante otras organizaciones y ante las autoridades.

(13) Op. Cit. Pág. 152.

(14) Ibidem. Pág. 147.

b) Ganar tres mesas de sociedad de padres de familia, tres consejos de colaboración y tres mesas de residentes de las colonias Cedros, Champa, San Bernabé, San Agustín y Pedregal.

c) Discusión y difusión de un programa revolucionario, elevación del nivel político de los afiliados a la UCP y coordinación de diferentes sectores del pueblo y organizaciones políticas durante la lucha electoral." (15)

Con base en estas experiencias y su participación durante los siglos de 1985, el movimiento urbano popular adquiere mayor experiencia y fuerza para lograr el cumplimiento de algunas de sus demandas como vivienda y servicios públicos, aunque debemos aclarar que estos triunfos aún son mínimos.

Asimismo, se multiplican las críticas tanto de estos grupos independientes como de la ciudadanía en general y los partidos políticos, frente a la ineficaz acción de los órganos de colaboración vecinal dependientes del Departamento del Distrito Federal y del Gobierno, que han manifestado incapacidad para responder con eficiencia a las demandas (sobre todo de servicios y vivienda) de los habitantes de la ciudad.

Es sobre todo a raíz de este período crítico, tanto en lo económico como en lo político y acentuado a raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que, tanto el Ejecutivo como el Gobierno del Distrito Federal, consideran la posibilidad de introducir un nuevo órgano de participación y representación ciudadana, con características y facultades diferentes a las de los ya existentes, pero sin romper con el esquema de acción del sistema político nacional y respetando sus principios. Con este fin, y constituyendo una etapa más en el desarrollo histórico del Distrito Federal, en 1986 se inició un proceso político del que nació LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, la cual, dadas sus características especiales por tratarse de un órgano "sui generis" dentro de la vida política del Distrito Federal, llamó nuestra atención constituyéndose en el punto nodal de nuestro trabajo, y sobre el que abundaremos de manera especial en la segunda parte, pero no sin antes presentar su definición, la cronología y fases del proceso político legislativo que la creó, así como el de su reglamentación.

La Asamblea de Representantes se definió como un órgano de repre-

(15) Ibidem. Pág. 164.

sentación y participación ciudadana, integrada por 66 miembros electos en forma directa y secreta por los ciudadanos del Distrito Federal.

Posee facultades para expedir bandos, ordenanzas, y reglamentos - de policía y buen gobierno, así como para ejercer funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas, políticas y de gobierno en el Distrito Federal.

La cronología de su proceso de creación y legislación se encuentra descrito de manera esquemática en el siguiente cronograma:

"Cronología del proceso de creación y legislación de la ARDF"

Audiencias Públicas de Consulta.

Convocatoria 17 junio de 1986.

Audiencias 3, 10, 17, 24, 31 julio y 7 agosto.

Proceso Legislativo que crea la Asamblea de Representantes.

Presentación Iniciativa: 28 diciembre 1986.

Discusión en período extraordinario 21 y 22 de abril de 1987.

Publicación en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987.

Proceso Legislativo que crea la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes.

Presentación Iniciativa: 12 noviembre 1987.

Discusión 26 y 27 de diciembre de 1987.

Publicación en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1988.

Proceso Legislativo que crea el Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y llevado a cabo por la primera Asamblea de Representantes. (Ley que no analizaremos por no ser objeto de nuestro trabajo pero incluida por formar parte de la legislación de la Asamblea de Representantes).

Presentación Iniciativa: 12 enero 1989.

Discusión: Dictamen de 1a. lectura: 9 de mayo de 1989.

Dictamen de 2a. lectura: 16 de mayo de 1989.

Discusión en lo particular: 16, 18, 23, 29 de mayo y 1o. de junio de 1989.

Publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 25 de julio de 1989.

Como resultado de la creación de esta Asamblea, el día 26 de mayo de 1988, aparecieron en el Diario Oficial, reformas y adiciones a los artículos 2o. 11, 18, 27, 45 y 50 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal dado que algunas de las funciones estipuladas en estos artículos y realizadas por diferentes órganos del Departamento del Distrito Federal, serían ahora atribuciones de la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal.

Concluimos este apartado sobre el desarrollo histórico del Distrito Federal y su estructura político administrativa* para dar paso a la presentación -en el siguiente apartado- de un breve esbozo de las formas de participación existentes, previas a la aparición de la Asamblea de Representantes, es decir, como una introducción y sobre las que no se profundizó en este apartado con el fin de que constituyera, además de una nota preliminar y punto de contacto con la segunda parte de nuestro trabajo, un margen de comparación y referencia respecto a este nuevo órgano.

*Con el fin de facilitar la revisión de hechos históricos más importantes que ha sufrido el D.F., presentamos un cronograma en la siguiente página.

CRONOLOGIA DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS POLITICOS EN EL DISTRITO FEDERAL.

PERIODO COLONIAL

AÑO SUCESO

- 1325 Fundación de Tenochtitlan.
1523 Establecimiento de la Cd. de México.

VIRREINATO

- 1824 Instauración del sistema municipal. Se establece como sede de los poderes la Cd. de México, en base a un sistema de ayuntamientos con gobernador.

PERIODO INDEPENDIENTE

- 1826 La ciudadanía obtiene representación en la Cámara de Diputados.
1837 El D.F. se incorporó al Departamento de México en manos de un gobierno y prefectos que regirían los ayuntamientos, que dejaron de ser de elección popular.
1854 Las facultades de participación directa de la ciudadanía se eliminaron dejando al ayuntamiento en manos de un gobernador.
1857 Con la nueva Constitución se proponía transformar el D.F. en el Estado del Valle de México y así restituir de derechos plenos a la ciudadanía. Sin embargo, este proyecto nunca prosperó.
1858-1898 Período de convulsiones.
1899 Con Porfirio Díaz en el poder se limita el federalismo y la participación se restringe quedando el gobierno del D.F. en manos del Prssidnete y el Congreso. El D.F. se divide en una municipalidad y 16 prefecturas.
1901 Se suprime la elección popular de las autoridades municipales.

PERIODO REVOLUCIONARIO

- 1917 Se establece en los artículos 42, 43, 44, 45 y 73 el marco jurídico del D.F. Se reinstaura el régimen municipal de elección popular directa.
1928 Es suprimido el régimen municipal. Nace el DDF y se expide su primer Ley Orgánica. Los municipios son transformados en delegaciones. Se crea el Consejo Consultivo.
1941 Se expidió la Ley Orgánica del DDF quedando claramente establecida la división de poderes. Desaparecen los Consejos Consultivos por delegación y se establece uno solo.

PERIODO ACTUAL

- 1970 Aparece una nueva Ley Orgánica del D.D.F. Nacen las Juntas de Vecinos, comienzan los Movimientos urbanos populares (mup). Nacen además las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana. Asimismo, aparece el referendun y la Iniciativa Popular.
- 1979 Como complemento a la Ley Orgánica del DDF, se publica el Reglamento Interior.
- 1985 Aparece un nuevo Reglamento Interior del DDF. Los grupos de participación ciudadana independiente (MUP), se manifiestan con más fuerza y mejor organizados.
- 1986 Comienza el proceso político que daría origen a la ARDF.
- 1987 Nace la ARDF.

Nota: se omitió el año 1847, cuando se reinstaura el régimen político de 1824 y el Distrito Federal alcanzó representatividad en la Cámara de Senadores.

II. FORMAS DE ORGANIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA DEPENDIENTES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El presente apartado se refiere a las formas de participación -- existentes previas a la creación de la Asamblea de Representantes y -- que dependen del Departamento del Distrito Federal, constituyendo órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Aún cuando esta parte es muy esquemática, la hemos considerado indispensable puesto que nos da idea sobre la forma en que el gobierno -- ha organizado los órganos de representación vecinal y las facultades -- que ha otorgado a los mismos y que nosotros hemos considerado como antecedentes de la Asamblea de Representantes, tema central del trabajo.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal expedida en 1978 y aún vigente, la reglamentación correspondiente a estas formas de colaboración vecinal y ciudadana se encuentran en el capítulo V, en 10 artículos (del 44 al 53*).

En éstos se expresa que son órganos de colaboración vecinal y ciudadana: los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las -- Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal (art.44)

Estos se organizan de la siguiente manera:

-En cada manzana existe un comité de ciudadanos del que se elige de manera directa a un sujeto que es denominado Jefe de Manzana.

-Con estos Comités de Manzana existentes en cada colonia se forma lo que se llama Asociación de Residentes.

-Con las Asociaciones de Residentes se integra la Junta de Vecinos.

-Las Juntas de Vecinos tienen un presidente y el conjunto de éstos integran el Consejo Consultivo.

1. Comités de Manzana.

Es muy poco lo que hay que decir de ellos puesto que es la forma más elemental de organización ciudadana, sin embargo, es la célula básica, ya que en ella encuentra su origen el resto de los órganos de colaboración vecinal.

Los Comités de Manzana son electos de manera popular por medio de la convocatoria que hacen las autoridades de la delegación, se integra por: jefe de manzana, secretario, y tres vocales mínimo.

Fungirán por un periodo de 3 años y no podrán ser reelectos para

* Al final del presente apartado.

el inmediato siguiente. Asimismo, se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica, su Reglamento Interior y demás ordenamientos.

2. Asociaciones de Residentes.

Se integran con los comités de manzana, es decir, con los jefes - de manzana de cada colonia, barrio, pueblo ó unidad habitacional que - exista en cada delegación.

tendrán de acuerdo a lo establecido en el art. 51 fracciones IV y V del Reglamento Interior, una directiva integrada por un presidente, un secretario y un mínimo de tres vocales; electos cada tres años lo - mismo que los comités de manzana.

3. Juntas de Vecinos.

Al igual que el Consejo Consultivo, se caracterizan por un grado mayor de complejidad en lo que a sus actividades se refiere, y por lo mismo, tienen mayor cantidad de atribuciones que los comités de manzana y asociaciones de residentes, cuya existencia es eminentemente simbólica lo mismo que su acción en pro de las personas que representan.

Las Juntas de Vecinos se integran con los presidentes de las asociaciones de residentes de la delegación (deberán tener un mínimo de - 20 miembros), su directiva se integra de la misma forma que la de los órganos anteriores, ejercerán sus funciones por el mismo período de - tiempo y con idénticas limitantes en materia de reelección.

Es importante resaltar que el ocupar un cargo en cualquiera de - estos tres órganos es honorífico.

Las atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos se encuentran reguladas por el artículo 47 de la Ley Orgánica, las cuales son exclusivamente de opinión, información, cooperación y sugerencia sobre asuntos del Distrito Federal.

Estas Juntas de Vecinos están regidas adicionalmente por el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y por el Reglamento de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal y el Reglamento Interior de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

Como puede comprobarse al revisar el contenido de las facultades - que todas esas leyes otorgan, no son más que de opinión, proposición, información y cooperación.

4. Consejo Consultivo.

Se define como el "órgano de colaboración ciudadana para propiciar

la debida administración pública, y en especial la eficaz prestación - de servicios generales a los habitantes de la capital de la República proponiendo las medidas que se requieren para su mejoramiento" (16)

Se integra con los presidentes de las juntas de vecinos, sus sesiones ordinarias serán cuando menos una vez al mes y las extraordinarias cuando se considere conveniente.

Ninguna sesión será privada y en ella se designará mediante cédula de votación un presidente y su respectivo suplente, asimismo, se designarán las comisiones de trabajo, sometándose a votación las planillas correspondientes.

Por su parte, el Consejo Consultivo también se regula por su propio Reglamento Interior.

De igual modo que las juntas de vecinos, el Consejo Consultivo ve limitadas sus funciones a proposición y opinión.

Se suma a esta circunstancia, el hecho de que la totalidad de éstos órganos de participación y representación ciudadana son manejados por la política é ideología del partido oficial, limitándose la posibilidad de cualquier transformación que pueda desestabilizar la política del Distrito Federal, de aquí que, las facultades de estos órganos se limiten y sean exclusivamente propositivas.

Finalmente si hicieramos un balance entre las características de los movimientos urbanos populares, sobre los que hablamos en el apartado anterior y las de los órganos dependientes del Departamento del -- Distrito Federal, encontramos que la diferencia de éstos, los MUP y -- otras organizaciones independientes surgen con el fin de procurar soluciones a problemas no resueltos por el Departamento del Distrito Federal y conscientes de que partiendo de los medios oficiales, se dificultará ó en el peor de los casos no se dará solución a los mismos.

La diferencia que se da entre los órganos dependientes del gobierno y los independientes, es que los primeros representan un sistema en el que la participación se reduce a opinión y no a acción ó decisión.

Las independientes, por su parte, únicamente llegan a constituirse en grupos de presión, puesto que, en casi la totalidad de todos los casos son absorbidos por partidos políticos de izquierda y subordinados a su proyecto político. Por su parte, en el caso de los dependientes su subordinación es total al partido oficial.

(16) Manual de Organización del Gobierno Federal. Pág. 492.

*Asimismo, consideramos que es importante tener en cuenta no sólo el aspecto formal de integración de los

Sin embargo, a pesar de que existen múltiples diferencias entre - ambos grupos de de organizaciones, tienen un fin común (para sus integrantes), ampliar los márgenes de acción real con el fin de responder efectivamente a sus demandas y problemas.

A las exigencias que los integrantes de ambas formas de organización hacen al gobierno del Distrito Federal, en torno a una apertura - política que garantice mayores perspectivas de participación en los -- procesos de toma de decisión del gobierno del Distrito Federal, se su- man las de los partidos políticos con que se vinculan.

La situación de estos grupos y sus demandas, aunadas al desgaste de la política oficial interesada en "conciliar" estos intereses con - los propios, motiva la creación de medios, órganos ó instituciones pol- íticas, que permitan su subordinación a la política oficial, como es el caso de la Asamblea de Representantes, punto nodal de nuestro traba- jo y en que se centra la segunda parte.

En esta primera parte hemos realizado un esbozo general de los he- chos histórico-políticos que han caracterizado la evolución del Distri- to Federal y sus formas de participación y representación política ciu- dadana, ésto, con el fin de describir el momento histórico y las razo- nes políticas de cada cambio, como lo es en 1987 el surgimiento de la Asamblea de Representantes, como instancia novedosa e inexistente den- tro del sistema político del Distrito Federal.

El carácter peculiar de este órgano fue lo que motivó nuestro in- teres en su análisis, razón por la que en la segunda parte nos daremos a la tarea de presentar a grandes rasgos el panorama bajo el que surge la Asamblea de Representantes, pero no sin antes aclarar que no fuimos exhaustivos puesto que sería motivo de otro estudio; sobre lo que sí profundizaremos, será sobre el análisis político del proceso jurídico mediante el que se crea y legisla, esto por medio de la presentación de todas las fases que condujeron a su creación y a la aparición de su Ley Orgánica.

de los órganos de colaboración vecinal, sino que haría falta analizar el proceso práctico del mismo tomando en cuenta la disposición de la ciudadanía de participar, tanto en el proceso de elección de estos órganos como de su desempeño dentro de los mismos en el caso de integrarlos. También sería prudente evaluar los sistemas de información y promoción que sobre los mismos ha implementado el gobierno para los períodos de elecciones, y, si los períodos y formas de elección directa de los representantes son efectivamente democráticos y promueven la seria y comprometida participación de la ciudadanía.

Asimismo, como último apartado complementario de esta fase histórica y guardando estrecha relación con la segunda parte en que entramos de lleno a lo que es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a continuación presentaremos un breve análisis de lo que son las Asambleas Modernas de otros países en relación al caso mexicano - Asamblea de Representantes del Distrito Federal- y sus características dentro de un sistema como el nuestro.

REGLEMENTACION DE LA COLABORACION VECINAL Y CIUDADANA.
(Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Colección Porrúa,
11ª edición. México, 1989.)

CAPITULO V

De los órganos de colaboración vecinal
y ciudadana

ART. 44.—Los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal son órganos de colaboración vecinal y ciudadana que prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta ley y en los reglamentos respectivos.

ART. 45.—En cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrará los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; y para el Distrito Federal un Consejo Consultivo en la forma siguiente:

I. En cada manzana del Distrito Federal habrá un comité de ciudadanos; entre ellos se designará, en forma directa, al jefe de Manzana;

II. En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes;

III. En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se integrará una Junta de Vecinos, en la forma que determine el reglamento respectivo, y

IV. En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los presidentes de las Juntas de Vecinos. Los suplentes de éstos también tendrán este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios.

ART. 46.—Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos respectivos.

ART. 47.—Son atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos:

I. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente;

II. Proponer al delegado, las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos, y sugerir nuevos servicios;

III. Informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo, sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y, en general, todo aquello en que la comunidad tenga interés;

IV. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación;

V. Dar opinión al delegado, sobre las medidas administrativas de las Delegaciones; conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes;

VI. Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades;

VII. Cooperar en los casos de emergencia, con las autoridades del Departamento del Distrito Federal;

VIII. Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social;

IX. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afectan a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;

X. Recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente, y

XI. Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

ART. 48.—La integración de las Juntas de Vecinos se hará con la oportunidad necesaria para que el Consejo Consultivo pueda a su vez, integrarse y funcionar dentro del término que fija su reglamento.

ART. 49.—En la primera sesión que celebre el Consejo Consultivo, después de su integración, designará de entre sus miembros, mediante cédula de votación, un presidente y su respectivo suplente.

ART. 50.—Los cargos de miembros de los Comités de Manzana, de las Asociaciones de Residentes y de las Juntas de Vecinos, serán honorarios.

ART. 51.—Corresponden al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

I. Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fijen las leyes y reglamentos aplicables;

II. Proponer a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de los ya existentes que procedan de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al Jefe del Departamento, la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular;

III. Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que surjan en la administración pública y, especialmente, en la prestación de los servicios generales de cualquier tipo;

IV. Proponer que determinada función o actividad que se realice regular y continuamente, se declare servicio público, cuando estime que es de interés público y de utilidad general; proponer que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el Departamento del Distrito Federal, o viceversa; y proponer la declaración y creación de nuevos servicios públicos;

V. Opinar sobre estudios de planeación urbana;

VI. Emitir opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal, acerca de la política fiscal del propio Departamento;

VII. Coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos;

VIII. Conocer oportunamente en su integridad los planes y programas de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;

IX. Recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en relación con sus opiniones y proposiciones, y

X. Las demás que fijen esta ley y otras disposiciones aplicables.

III. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL DENTRO DEL CONTEXTO DE LAS ASAMBLEAS ACTUALES.

Antes de comenzar la parte central de nuestro trabajo sobre la descripción y análisis jurídico-político de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, presentaremos en este apartado el panorama general de la forma de estado y gobierno mexicano en que se inscribe el Distrito Federal así como las peculiaridades que reviste en relación a otras actualmente existentes en otros países cuyos regímenes políticos son semejantes al nuestro.

Para ello comenzaremos por definir lo que es el Estado Mexicano de acuerdo con nuestra Carta Magna que en su artículo 40 lo define como:

"Art. 40. ... una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación..." (17)

En el caso de nuestro país (federación), formado formado por 31 estados libres y soberanos y un Distrito Federal, el gobierno se ejerce por medio de tres poderes supremos:

- Ejecutivo
- Legislativo
- Judicial

El Ejecutivo esta a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce por medio de los Secretarios de Estado, la Procuraduría General de la República, los Organos Descentralizados, las Empresas de Estado y los Fideicomisos Públicos.

A ésto, se añade un aspecto de singular interés para nosotros, el gobierno del único departamento existente, el Departamento del Distrito Federal, también es ejercido por el ejecutivo a través de la persona por el designada y denominada: Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El poder Legislativo encuentra como máximo órgano al Congreso Federal que se integra con la Cámara de Diputados (con 500 miembros como representantes de la ciudadanía) y la Cámara de Senadores (con 64 miembros por medio de los cuales se representa con dos senadores a todos y cada uno de los 31 estados de la Federación y el D.F., legislado por este

(17) CONSTITUCIÓN FEDERAL, México, 1991. Párrafo. Art. 40

~~poder~~ unicamente)

El poder Judicial por su parte, es el que se centra en la impartición de justicia federal, a la cabeza se encuentra la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de circuito y los Juzgados de Distrito. (Sobre este poder no abundaremos mas por no ser objeto de nuestro trabajo), pero no sin antes destacar que el único poder con que cuenta el Distrito Federal es el Judicial.

Esta triada de poderes se repite en las 31 entidades federativas, en un segundo nivel (estados), como: Ejecutivo estatal: a cargo de un gobernador y sus órganos administrativos; Legislativo estatal a cargo unicamente de un Congreso local formado por diputados de la entidad; y Judicial estatal.

Finalmente, como un tercer nivel encontramos el Municipio que dentro de las entidades federativas y de acuerdo con el artículo 115 Constitucional es "base de su división territorial y de su organización política y administrativa", con un gobierno municipal integrado por ayuntamientos con un presidente municipal, regidores y munícipes para cada uno de éstos.

Aún cuando en nuestro país tenemos esta división de poderes en todos los niveles de gobierno, se caracteriza por un exacerbado presidencialismo que rompe el equilibrio entre poderes y disminuye las facultades y poder real que deberían poseer tanto el legislativo como el judicial.

Este problema de poderes ampliamente estudiado por los clásicos como Platón y Aristóteles, trasciende hasta nuestros días con antecedentes como la teoría de la división de poderes de John Locke que puede resumirse como: "Balancing the power of goverment by placing several parts of it in different hands" (equilibrando el poder del gobierno poniendo varias partes de este en diferentes manos) y las ideas de Montesquieu plasmadas en su libro el Espíritu de las Leyes, donde expuso como necesario para el buen funcionamiento de un estado el que "no solo existiera el poder absoluto del Rey, o del Ejecutivo, sino poderes que equilibraran la gran fuerza del Rey, y que esos poderes bien podrían ser el legislativo y el judicial. En ste juego de fuerzas y contrapesos, el poder legislativo frena al ejecutivo, el judicial al legislativo y asi todos se equilibran para tender hacia una verdadera democracia" (18)

Sin embargo, a lo largo de la historia mundial y si atendemos al recorrido histórico anteriormente presentado, podemos darnos cuenta que el equilibrio de poderes parece imposible, sobre todo en un régimen político como el nuestro en el que a lo largo de la historia, desde 1824 en que se nombra como primer presidente a Guadalupe Victoria, pero aun conmas fuerza a partir de la Revolución con Alvaro Obregón, se buscó el fortalecimiento y preeminencia del poder ejecutivo en todos los órdenes de la vida nacional.

Por otro lado, al mismo tiempo que nuestro país nació como Federación en 1824, la Ciudad de México se convierte en el Distrito Federal, y de igual forma que el régimen del país cambia según el período histórico del que se trate, cambian las formas de denominación y régimen del actual Distrito Federal, siendo objeto de constantes debates en torno a lo que a su régimen político se refiere dado su carácter de asentamiento de los poderes federales y subordinados a la autoridad del ejecutivo.

por la razón anteriormente expuesta, las peculiaridades político-administrativas a que se encuentra sujeto el Distrito Federal como sede federal gobernada por el ejecutivo por medio del representante que nombra (regente); teniendo dentro de esta forma de gobierno "sui generis" representación política dentro del Congreso Federal, y poder judicial propio de la entidad es de notable interes para nosotros el analizar el porque del surgimiento y características que reviste en la actualidad la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de participación y representación ciudadana, cuando a lo largo del desarrollo histórico del Distrito Federal se fue terminando con las instancias existentes con este fin como lo fueron en algunos períodos federalistas (1824, 1856) cuando se tuvo la existencia de municipios.

Estos aspectos serán detallados en la segunda parte de nuestro trabajo pero no sin antes presetar en forma breve la situación de algunos países cuyo régimen federal es razón de la inherente existencia de un Distrito Federal y cuenten con un órgano similar a la existente Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los países a presentar son: E.U.A, Argentina y Brasil.

La selección de estos países atiende, en el caso de E.U.A. a su sistema federal, mismo que ha sido considerado como modelo para el estable-

cimiento del nuestro, mientras que en los casos de Argentina y Brasil, atendimos a la similitud de su régimen político respecto al nuestro.

En el caso de E.U.A., República Fedral formada por por 50 Estados y un Distrito Federal, que constituye la capital federal (Washington) su poder ejecutivo es ejercido por el presidente de la República asig^u tido por un vicepresidente, (inestente en nuestro país y que de alguna manera da matices a este sistema de República Parlamentario).

Asimismo, es el presidente quien nombra a sus secretarios denominándolos "ministros".

Su poder legislativo se encuentra depositado en un Congreso compuesto por dos Cámaras: -Senado

-De Representantes.

Abundando en lo que a su D.F. se refiere y objeto de nuestro apartado, el Distrito de Columbia (Washington) nació con la Constitución de 1787, facultándose al anteriormente citado Congreso para legislar sobre los asuntos referentes al mismo.

Al principio el gobierno de este Distrito sede de los poderes federales fue ejercido por tres comisionados permaneciendo así hasta que en 1967 se modificó este patrón de gobierno, quedando en manos de un comisionado nombrado por el presidente con aprobación del Senado é instituyéndose además un "Consejo" integrado por nueve ciudadanos en representación de los habitantes del Distrito, y de igual forma que el comisionado, elegidos por el ejecutivo.

Argentina por su parte, se define con un gobierno idéntico al nuestro: republicano, representativo y federal, cuya única diferencia en cuanto a la división de poderes se centra en la existencia de un ejecutivo que recae en el presidente auxiliado de un vicepresidente.

Su poder legislativo recae en la Cámara de Diputados y de Senadores y el Judicial en la Suprema Corte de Justicia y sus correspondientes tribunales.

Su Distrito Federal, sede de todos estos poderes y capital de la República designó desde 1957 en su Digesto Constitucional, al municipio de la Ciudad de Buenos Aires a cuya cabeza se encuentra un gobernador, siguiéndose un nivel de gobierno municipal.

De igual forma Brasil es una República Federal de tipo presidencialista, dividido en tres poderes.

El ejecutivo a cargo del Presidente de la República.

El legislativo depositado en un Congreso Nacional y dividido en Cámara de Diputados y Senadores.

Además de poseer su poder judicial.

La sede de estos poderes, mismos que se repiten a nivel estatal, tienen a Brasilia como Distrito Federal, el cual es gobernado por un prefecto, regente o gobernador nombrado por el presidente y una cámara legislativa de elección popular.

Si atendemos a la descripción de los tres sistemas federales anteriormente presentados, -reconociendo que no fuimos exhaustivos en su descripción y análisis-, podemos dar cuenta de las diferencias que --guarda al organización política de sus Distritos Federales en relación al nuestro, pues si bien es innegable que todas son repúblicas con régimen federal, donde es indispensable la existencia de un espacio territorial exclusivo para alojar a los poderes federales, sin interferencia de otros poderes o niveles de gobierno los órganos y formas que regulan estos espacios son diferentes en cada país, sucediendo lo mismo con lo que podríamos denominar como "poder legislativo". Es un hecho que estos se encuentran presentes en todos los países anteriormente presentados, sin embargo, funcionan de acuerdo a características muy especiales y claramente definidas en cada nación.

No obstante, es importante destacar que ha excepción de E.U.A. que cuenta con un Consejo de Representantes designados por el ejecutivo, tanto Argentina como Brasil cuentan con un órgano legislativo de elección popular que favorece la participación ciudadana directa de los habitantes del Distrito Federal, situación que llama sobremanera nuestra atención puesto que en otros casos como el de E.U.A. y el nuestro (hasta antes de la aparición de la ARDF, punto central de nuestro trabajo y a desarrollar ampliamente en la segunda parte), la existencia de este tipo de instancia política se encontraba ausente, razón por la que el análisis de la creación y legislación de la ARDF ha despertado nuestro interés, lo mismo que su denominación que pareciera más propia del sistema parlamentario, y que para estar más de acuerdo con nuestra tradición federalista consideramos debió ser llamada "Congreso", pero que tampoco podría ser denominada así dado el margen de funciones y atribuciones que se le asignan y tomando en cuenta que no se trata de

una entidad federativa sino del Distrito Federal, sede de los poderes federales y donde el gobierno del mismo esta a cargo del ejecutivo federal que lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero que además cuenta con representación en el máximo órgano legislativo del país (Congreso General).

Consideramos muy importante la presentación de este pequeño apartado como punto de enlace previo a la presentación y descripción de lo que es la ARDF, conscientes de que no constituye en forma alguna un estudio acabado de este tema, pues si bien, sería objeto de otra investigación, nos permite introducir el caso de la ARDF mexicana en relación a los órganos de otros países, al tiempo que facilita la comprensión del nacimiento y características "sui generis" de este órgano en nuestro país y el porque de su naturaleza.

SEGUNDA PARTE

SEGUNDA PARTE

I. SITUACION ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL PREVIA A LA APARICION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.*

El presente apartado no es más que un esbozo muy general del panorama económico, político y social que antecedió a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sin embargo, hemos de advertir que de ningún modo es exhaustivo, ni agota la totalidad de factores presentes en esta coyuntura, únicamente hemos tomado en consideración algunos de los más importantes tanto a nivel nacional como internacional, aspectos que caracterizaron este período histórico del Distrito Federal y guardan vínculos con el surgimiento de la Asamblea de Representantes.

Tomando en consideración el desarrollo histórico y la evolución político administrativa que ha sufrido el Distrito Federal desde 1824 hasta nuestros días, encontramos que siempre se ha caracterizado por el cambio constante en lo referente a sus formas de participación y representación política, las cuales han ido siendo modificadas con el fin de subordinarlas a la línea política oficial.

Sin embargo, ninguno de estos cambios surgió de manera espontánea, sino siempre motivados por circunstancias específicas y estrechamente vinculadas con la política gubernamental del presidente en turno.

Este factor no es único, a él se añaden otros como el nivel económico del momento político y sus condiciones sociales.

Con el fin de describir la coyuntura bajo la que surge la Asamblea de Representantes, presentamos el fenómeno tomando en cuenta esta triada de factores (económico, político y social), pero vistos de manera conjunta con el fin de dar la visión más general y objetiva posible de lo que sucedía en el Distrito Federal antes de la creación de la Asamblea de Representantes y tomando como punto de partida el año de 1985.

* Dentro de esta segunda parte nos referiremos a la ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL por sus siglas ARDF.

El desarrollo histórico del Distrito Federal se caracteriza por un constante debate sobre la forma de regirlo y organizarlo sin dejar de tomar en cuenta que se trata del asentamiento de los poderes federales, que es el aglutinador de las fuerzas económicas, políticas y sociales más importantes del país, a lo que se añaden los problemas inherentes al crecimiento desmesurado de su población.

Estas características exclusivas del Distrito Federal han devenido en una creciente falta de correspondencia entre las demandas de la población y las soluciones de las autoridades, (deficiente comunicación entre ciudadanos y autoridades-órganos de gobierno del Departamento del Distrito Federal), razón por la que tanto habitantes como autoridades proponen cambios a las formas de organización del Distrito Federal poniendo especial énfasis en el aspecto político.

Si bien es cierto que, el Distrito Federal se ha caracterizado por un desarrollo superior al de cualquier estado de la Federación, situándolo como el más importante a nivel nacional, tampoco se pueden dejar del lado los supuestos "privilegios" de que goza y que se refieren principalmente a aspectos económicos, sobre todo subsidios, mientras que las contradicciones en el campo político y social van en aumento.

Es verdad que esta crisis no es únicamente del Distrito Federal sino que forma parte de otra mayor, que de acuerdo con Miguel Messmacher se define como:

"La crisis estructural del sistema, manifestada por: a) la crisis ecológica, con el deterioro y agotamiento de los recursos naturales y la polución; b) la crisis económico-social con el desempleo y la marginación social; c) la crisis urbana con el crecimiento explosivo de la población y sus demandas; d) la crisis institucional por falta de correspondencia entre las estructuras políticas y las económicas, plantea la necesidad histórica de alcanzar urgentemente nuevas alternativas globales que incidan en los problemas que afectan a la Ciudad

dad de México" . (19)

Toda esta problemática del Distrito Federal se agudizó y adquirió un peso político superior al de cualquier otro momento de la etapa histórica que nosotros denominamos como "actual" en el apartado anterior, (exceptuándose el movimiento estudiantil de 1968), a raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que afectaron de modo incommensurable la capital del país.

Las consecuencias del terremoto tuvieron tal magnitud para sus habitantes que, trascendiendo los aspectos eminentemente económicos, sociales y de salud , llegándose incluso al cuestionamiento de la eficiencia y responsabilidad del sis tema político del Distrito Federal, que enfrenta esta problemática y el incesante crecimiento de su población desde la fundación misma de la Ciudad en 1325.

El origen de esta situación se encuentra en las características de la acción ciudadana que, rebasando la capacidad de respuesta del gobierno se manifestó de manera espontánea é independiente- mente de los órganos instituidos por el gobierno, y de los partidos políticos institucionalizados.

Sus demandas y actuación se manifestaron más allá de reformas de tipo eco nómico ó social (servicios, vivienda, etc), convirtiéndose en políticas bajo - este origen de organización ciudadana espontánea.

Este hecho motivó la participación de los diferentes partidos políticos - nacionales y de algunas organizaciones independientes del Depto. del Distrito - Federal, que aprovechando esta situación se convirtieron en abanderados de las demandas ciudadanas con la finalidad de abrirse espacios de manifestación e intervención política en el Distrito Federal.

Se suman a esta participación, los medios de comunicación -sobre todo de la prensa- quienes, censurando la ineficaz acción del gobierno y su línea política alentan la participación ciudadana.

En este sentido encontramos opiniones como las de Trejo Delarbre, quien se confesó asombrado por la espontánea movilización masiva que se generó a raíz del terremoto y que definió como:

" la sorprendente participación - ciudadana de esos días...

(19) Messmacher Miguel. "La Ciudad de México y sus problemas". DDF. México, 1979. pág. 206.

a lo que añade:

... la sociedad salió a la calle a ofrecer su solidaridad, como lo hace siempre que es necesario, y ocupó su ciudad, lo que preocupó en extremo a "unas autoridades" que prefieren tener a sus órdenes una población nacida para callar y obedecer". (20)

Por su parte, Miguel Angel Granados Chapa en su Plaza Pública del diario La Jornada, expresó el 27 de septiembre:

"gerá preciso aclarar los alcances de - la notificación oficial que proscribe la participación de voluntarios en los trabajos de rescate, y que algunos hemos interpretado como una prohibición de su actividad. Si este es el sentido correcto quiere decir que el gobierno se percató rápidamente de una de las - consecuencias políticas más inmediatamente visibles del terremoto y se propuso impedir su consolidación.

Es seguramente una exageración afirmar que el público raso tomó el poder esos dos días -19 y 20 de septiembre-, pero seguramente lo es menos considerar que ciertos círculos gubernamentales, escasa mente habituados a que la gente común fuera protagonista de acontecimientos públicos -pues la entiende como parte de la comparsa ó , mejor aún, como sombra difusa al fondo del escenario-, se estremecieron tanto por esta aparición como por el terremoto, y resolvieron - salir del paso...

Gente organizándose, descubriéndose en contrando objetivos comunes, hallando

capacidad para exigir, siendo - protagonista de los mensajes difundidos por los medios de comunicación, no es gente grata a - ciertas autoridades... tales círculos de gobierno no comprenden aún el tamaño de las transformaciones de todo género que el terremoto provocó". (21)

En el mismo diario, Adolfo Gilly anunciaba una reunión convocada por la Conamup (Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular), el Frente contra la Represión y un conjunto de organizaciones sociales y políticas, caracterizándolas así:

"1) Se hacen después de una acción práctica de masas como fue la movilización de la población en los primeros días del desastre, y por eso se fundan en una seguridad ya adquirida de los participantes en su capacidad colectiva de actuar y decidir; 2) se realizan con la convicción de que el sistema institucional existente ni quiere ni puede dar cauce útil a esas fuerzas sociales". (22)

Así, mientras se aplaudía y motivaba esta participación independiente de los canales institucionales, la crítica al gobierno y al Departamento del Distrito Federal era incontrolable.

"En la edición del miércoles 25 de septiembre, el diario La Jornada publicaba una carta de su colaboradora, la escritora Olga Harmony, quien decía que, en medio de la emergencia, el jefe de la manzana donde vive nunca acudió en auxilio de sus vecinos ni mucho menos fue capaz de organizar la acción de sus presuntos representa-

(21) La Jornada. 27 de septiembre de 1985.

(22) Op. Cit.

dos. 'No se trata de denunciar a una persona ni un hecho aislado si no a toda una estructura de ineptitud que raya en la corrupción... tampoco es mi intención -agregaba- pedirle a las autoridades que nos nombreⁿ a personas mas responsables, sino hacer un exhorto a los pobladores de la latismada ciudad para que formemos auténticos comités de manzana ó vecinales, elegidos democráticamente, y desconozcamos a las personas impuestas por una estructura rígida y autoritaria y que ni siquiera son capaces de hacer méritos para mediar dentro de ella. Si vamos a reconstruir nuestro entorno, ganemos sus espacios para lo grar una participación real, en lo que a todos nos atañe, de manzana en manzana, de delegación en delegación'. La carta preguntaba al lec tor acerca de los jefes de manzana: ¿Sabe usted quien es el suyo?"(23)

De acuerdo con la serie de testimonios anteriores donde la presencia de la ciudadanía fue avasalladora, en relación a la actividad oficial y de las demás corrientes políticas organizadas del país, logró captar la atención de todas las facciones parlamentarias que se manifestaron cediendo sus dietas de un mes con el fin de ayudar a la población sin recursos que se vió afectada por el sismo.

En cuanto a las tendencias asumidas por los partidos políticos éstas, se manifestaron posteriormente mediante proyectos ó ideas específicas para ayudar en las labores de reconstrucción, ó bien, participar de su organización. También se presentaron propuestas de futura planificación del Distrito Federal.

El PAN fue el primer partido que, a sólo tres días del terremoto presentó un proyecto de decreto en el que proponía la descentrali^z zación del Distrito Federal.

Por su parte, los partidos de izquierda se constituyeron en portavoces de las demandas de los sectores populares de la ciudadanía -quienes fueron los más afectados-, dentro del conjunto de peticio-ⁿ nes presentadas por el PMT, PRT, y PSUM, figuraron:

-La constitución de un fondo de reconstrucción y ayuda a damnificados con una estricta vigilancia del destino de las aportaciones - al mismo.*

(23) Musacchio H. "Ciudad Quebrada". Pág. 46.

* Sólo en esta propuesta se adhiere el PAN.

-La construcción de viviendas seguras y suficientes para reubicar a las familias afectadas. En relación a la expropiación de predios cuyas construcciones se vieron afectadas, su propuesta giraba en torno a una reforma urbana en la que se estatizara la industria constructora como medio para evitar la especulación.

-La mejora de las condiciones laborales de las costureras, hecho que descubrió las deficiencias de la actual legislación laboral y que puso al descubierto la corrupción de las centrales sindicales oficiales.

Posteriormente, comenzaron a presentar proyectos y demandas, no sólo de solución a los problemas que presentaba la ciudadanía en relación al sismo, sino que se insistió en la descentralización y se presentaron proyectos que proponían formas de autogobierno y representación política propia del Distrito Federal resultada de un proceso electoral.

Por su parte, la corriente oficial asumió una actitud de solidaridad con los grupos de rescate y auxilio, organizando posteriormente, grupos de damnificados bajo su control.

sin embargo, tanto la acción del gobierno como la emprendida por el PRI fue reducida en comparación con el resto de las corrientes políticas que junto con la participación de la ciudadanía se colocaron muy por encima de cualquier control oficial.

A esta situación se añade el hecho de que, aún cuando esta crisis económica y social tiene antecedentes desde los regímenes de -- Luis Echeverría y José López Portillo, en el régimen de Miguel de la Madrid los desequilibrios financieros empeoraron a raíz del temblor. Con esta agudización en los rezagos económicos, se limitaron aún más, las posibilidades de solución a las demandas de la sociedad del Distrito Federal.

Ante esta situación que acrecentó el deterioro económico nacional, y con ello el descontento de la población, el gobierno contempla como posibles soluciones a esta crisis:

- Dejar de pagar la deuda externa, o bien,
- Negociar una moratoria que permitiera el restablecimiento de la economía severamente afectada por el costo de los daños causados por el sismo. (Cuadro en la siguiente página)

Sin embargo, no fueron sólo aspectos económicos los que provo-

CUADRO

"ESTIMACION DE DAÑOS CAUSADOS POR EL
TERREMOTO DE 1986".
(Millones de pesos)

TOTAL	TOTAL	DIRECTOS	INDIRECTOS
	1283.3	1147.4	135.9
VIVIENDA	520.3	520.3	-
SALUD	170.0	170.0	-
EDUCACION	201.6	201.6	-
INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS	612.4	570.3	42.1
EDIFICIOS PUBLICOS	390.3	390.3	-
COMUNICACIONES	76.6	46.6	33.0
TURISMO	78.6	75.0	3.6
ACUEDUCTO Y DRENAJES	22.6	22.0	0.6
ENERGIA	7.4	7.2	0.2
BANCA	20.6	20.4	0.2
RECREACION	6.8	5.8	1.0
OTROS SECTORES	150.6	56.8	93.8
INDUSTRIA Y COMERCIO	80.6	56.8	23.2
SIDERURGIA	6.0	2.0	4.0
PEQUEÑA INDUSTRIA Y COMERCIO	74.0	54.8	19.2
PATRIMONIO CULTURAL Y RELIGIOSO	23.8	-	23.8
GASTOS DE DEMOLICION Y REMOCION DE ESCOMBROS	46.8	-	46.8

FUENTE: CEPAL.

caron problemas en este sexenio, sino la dificultad y complejidad que implicaba darles solución, y que se transformó en una severa - crisis política que puso en peligro el equilibrio y control ejercido por la corriente oficial sobre el sistema político, evidentepr:

a) El desgaste de los mecanismos conciliadores y negociadores del gobierno. Se expresa en la falta de habilidad política que manifestó el gobierno para conciliar los intereses de los diferentes - grupos políticos opositores subordinándolos a su proyecto político.

b) La falta de credibilidad en el gobierno y su incapacidad - de respuesta a las demandas ciudadanas. Expresadas en la búsqueda de canales de representación y participación efectiva distintos a los instituidos oficialmente, ya sea para organizarse como grupos independientes que trabajen autonomamente para la solución de sus problemas ó con el fin de adherirse al proyecto político de algún partido opositor al oficial.

c) La fragmentación del PRI y sus desacuerdos internos, encontrándose como muestra clara el nacimiento de la corriente democrática. Situación que le acarrea el desprestigio y pérdida de confianza de sus afiliados, dificultándose su ejercicio político hegemónico, permitiendo que la oposición pueda aparecer como una opción.

Relacionados con este aspecto se encuentran:

1.-El creciente abstencionismo que se manifestó en las elecciones de 1982 y 1985, 30.94 y 44.80% respectivamente. (Datos de - la CFE).

2.- La proximidad de un nuevo período electoral, enmarcado en esta conflictiva coyuntura.

3.- La insistente proposición hecha por la oposición -apoyada y difundida por los medios de comunicación-, de transformar el status político del Distrito Federal con el fin de convertirlo en un estado más de la Federación.

A estos aspectos de política interna añadimos los que se relacionan con la política internacional, centrado en el creciente endeudamiento del país, cuyo débito externo ascendía en 1987 a 110 mil millones de dólares, lo que motivó una búsqueda desesperada de fór-

mulas que permitieran su renegociación ó que aligeraran su peso, - ésto, con el fin de aliviar el descontento y la falta de apoyo popular a las acciones de Miguel de la Madrid durante la segunda mitad de su sexenio que se caracterizó por la presencia de altos índices inflacionarios que en 1986 superaban el 100%, y una reducción en los salarios de un 40% en términos reales, agravándose en 1987, cuando se denomina hiperinflación.

Con estas dificultades, que se pueden concretizar como una -- profunda crisis económica y política de amplias repercusiones sociales, el gobierno enfrentó la impostergable obligación de dar solución ó encontrar algún tipo de escape que disminuyera las tensiones que caracterizaron este período, sobre todo, por tratarse del fin del sexenio, cuando todos los conflictos antes mencionados, repercutirían directamente en los resultados del siguiente período electoral, -6 de julio de 1988-, y en el que la corriente oficial difícilmente encontraría apoyo popular.

Por esta razón, y como una de las muchas salidas que se dieron para superar esta crisis, en el caso específico del Distrito - Federal, se consideró la posibilidad de renovar su sistema político, para ello, y dentro del proceso de Reforma Política emprendido por Miguel de la Madrid a nivel nacional, se llevó a cabo una "Consulta Popular sobre la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal".

Esta Consulta constituyó un foro de participación para todas las corrientes políticas del país, y donde se comienza a esbozar - por parte de la corriente oficial de manera muy general, el proyecto de lo que más adelante habría de convertirse en la actual Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y cuyo proceso de creación y legislación será analizado a continuación.

Con esta acción el ejecutivo busca recuperar su capacidad negociadora y conciliadora buscando además aliviar el conflicto político del Distrito Federal, así como la renovación del sistema de gobierno, pero bajo los términos y esquemas de poder que caracterizan la línea ideológica oficial con el inherente fortalecimiento -

de la figura del Presidente y del Regente.

Este proceso de creación de la ARDF es concebido por la comiste oficial como un medio de legitimación a sus acciones y decisiones, al mismo tiempo que constituye una forma de dar juego a las demandas ciudadanas, (tanto económicas como políticas), y a la participación activa de los partidos políticos, pero siempre bajo esquemas con límites preconcebidos para que sus propuestas y acciones no pongan en peligro la exclusividad del ejercicio político - del partido oficial y del gobierno capitalino.

A continuación procederemos al análisis del desarrollo detallado del proceso que siguió la creación de la ARDF.

II. PROCESO DE CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL (ARDF).

A. AUDIENCIAS PUBLICAS DE CONSULTA SOBRE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. (PROPUESTAS)

Como resultado de la crisis política que tuvo que enfrentar el sistema, -anteriormente descrita y caracterizada por la demanda de servicios y atención del gobierno capitalino a los problemas derivados del sismo y la presión de los partidos políticos en relación a la intervención directa de la ciudadanía en los asuntos políticos de la entidad-, el Gobierno Federal se da de inmediato a la tarea de convocar y promover las denominadas "Audiencias Públicas de Consulta".

con esta acción, el Ejecutivo se propone adicionalmente dar cumplimiento a sus tesis de campaña y al compromiso que asumió como primer mandatario de trabajar por la renovación política y la democratización integral de la sociedad.*

El primer paso previo a la creación de la ARDF y con el que según nuestro criterio da inicio el proceso legislativo fue lo que se denominó Audiencias Públicas.

Para ello, el 17 de junio de 1986 y como parte de un complejo proceso de Reforma Política, el Presidente Miguel de la Madrid convocó a partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y a los ciudadanos en general para que participaran en las Audiencias Públicas de Consulta con el fin de "contribuir al perfeccionamiento de la vida democrática del Distrito Federal", según sus palabras.

* El Ejecutivo Federal dió a conocer en su discurso de toma de posesión el siguiente proyecto: "Mantendremos permanente la Consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de reforma política, la función é integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial".

El objetivo de esta serie de consultas se expresó en los siguientes términos:

"Recabar opiniones que permitieran al ejecutivo a mi cargo, encontrar formas de perfeccionamiento democrático, en particular en torno a la participación de los ciudadanos y partidos políticos en la integración de la representación política, el sistema de participación política y la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La consulta incluirá opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno del Distrito Federal, tomando en consideración su naturaleza jurídica como sede de los poderes federales". (24)

De igual forma en que se definió el objetivo de la consulta, también se establecieron los tiempos y formas en que se llevarían a cabo estas audiencias que el ejecutivo denominó como de "perfeccionamiento democrático", y que a nuestro juicio sólo fueron un espacio de opinión y participación plural.

El calendario que se dió para las audiencias a celebrarse en el salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, fue el siguiente:

3, 10, 17, 24 y 31 de julio además del 7 de agosto.

La conducción de cada una de las audiencias de la consulta correspondió a una comisión integrada por:

- Secretario de Gobernación (Presidente)
- Subsecretario de Gobernación (Secretario)
- Un representante de la Cámara de Diputados
- Un representante de la Cámara de Senadores
- Un representante por cada uno de los partidos políticos con registro.

Aún cuando admitimos que este proceso de búsqueda de opiniones y opciones sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal tuvo trascendencia histórica y política, -puesto que nunca se había llevado a cabo una acción similar-, también consideramos que nació como un proyecto democratizador limitado desde el momen-

to en que se dan a conocer sus términos en la convocatoria.

A pesar de que se habló de "Incluir opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno del Distrito Federal", y pareciendo como si esta frase abriera una serie inagotable de posibilidades, cuando se afirma: "Tomando en consideración su naturaleza jurídica como sede de los poderes federales", tendríamos que revalorar la intención y fines de la consulta.

A partir del 3 de julio de 1986, atendiendo a la convocatoria* hecha por el ejecutivo, comienzan las audiencias públicas -- con la participación de los nueve partidos políticos registrados (PRI, PAN, PPS, PSUM, PRT, PDM, PARM, PST, y PMT), y de ponentes -- que en representación de alguna institución, agrupación ó a título personal presentan su punto de vista, en este grupo participan: UNAM; Instituto Mexicano de Derecho Electoral (IMDE), Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.c. (CLCPAPAC), UAM; Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado (FNASE), Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Asimismo, las organizaciones denominadas: Partido Obrero Socialista y partidos de los trabajadores Zapatistas (POS y PTZ respectivamente), Confederación Nacional de Colegios y Asociaciones Profesionales de México - (CNCAPM), Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT).

Adicionalmente a lo expuesto en cada una de las audiencias la Comisión recibió un total de 28 trabajos (escritos) relacionados con el tema.

Con la participación de los partidos políticos, --sobre los -- que fijaremos nuestra atención--, de todos estos grupos e instituciones, así como de la prensa, se logró pluralidad de opinión en todas las audiencias, sin embargo, la esperanza de introducir algún cambio sustancial en el sistema político del Distrito Federal fue redefinido y replanteado a medida que avanzaban las audiencias y la corriente oficial iba sentando las bases de su línea política, orientada a la aceptación de propuestas que no trastocaran el régimen político del Distrito Federal ó tendieran a la modificación de

* Universidad Nacional Autónoma de México. ** Universidad Autónoma Metropolitana.

su status como sede de los poderes federales.

El resultado de estas audiencias a nuestro juicio, y después de un balance de las propuestas presentadas por cada uno de los --partidos políticos participantes, puede resumirse en los términos siguientes:

1) La planteada por la oposición y cuya esencia es: convertir el actual Distrito Federal en una entidad federativa más integrante del Pacto Federal con la correspondiente restitución de derechos plenos a sus habitantes.*

2) La planteada por el Partido Revolucionario Institucional: crear una Cámara, Consejo, Cabildo ó Asamblea local** que permita la participación ciudadana directa en su proceso de integración, y que constituya un medio de representación política para los habitantes del Distrito Federal. Dicho órgano estará dotado de facultades que permitan atender los problemas de la ciudad.

Tomando en consideración esta coincidencia de planteamiento - de ocho partidos políticos y su diferencia radical respecto a uno -PRI- iremos analizando de manera paralela las propuestas y argumentos planteados como defensa a su posición y de cuestionamiento a aquellas con las que difieren, así como de las características -propias del debate.

Para llevar a cabo este análisis, partimos de las dos posiciones anteriormente mencionadas, y que definieron la orientación de la corriente oficial y de los partidos políticos opositores.

Desde la primera audiencia pública de consulta el PRI se convirtió en el portavoz gubernamental, al mismo tiempo que define la línea que debía de seguir la consulta: "Deben evitarse modificaciones ó reformas radicales en la estructura constitucional del Distrito Federal a fin de evitar conflictos de poder". Con ésto se complementaba el objetivo que ya se había definido en la convocato

*Nota: A pesar de que las propuestas de la oposición se sintetizan en este objetivo común, no sucede así con las formas de reorganizar al D.F. propuestas por cada partido y en estrecha relación con su línea ideológica. Razón por la que presentamos de manera resumida la proposición de cada partido en el Anexo I al final del apartado.

** Para una mejor comprensión de estos términos consultar Glosario de Términos.

ria: "...la consulta incluirá opiniones... tomando en consideración su naturaleza jurídica como sede de los poderes federales".

Con este criterio como guía, el PRI rebatió cualquier propuesta presentada por la oposición, justificando su proposición de constitución de un congreso local u órgano similar como "única alternativa válida" dentro del proceso de renovación política, al tomar en cuenta los problemas (como la sobreposición de poderes y facultades en un mismo territorio y la imposibilidad de restablecer el sistema municipal considerado como ineficaz para el Distrito Federal), que a su criterio traería consigo cualquier reforma en el régimen del Distrito Federal.

Para el PRI, la posición asumida por el conjunto de la oposición en torno a la constitución del Estado del Valle de México como medio idóneo para fomentar la participación y representación de los habitantes del Distrito Federal, no es viable puesto que, es exclusivamente válida en teoría y de no existir poder federal, sin embargo como esta no es la situación del Distrito Federal, el transformarlo en un estado más de la Federación, traería consigo la existencia de conflictos entre los distintos niveles de autoridad que coexistirían en un mismo territorio, (federal-estatal-municipal), así como lo relacionado a sus esferas de competencia.

Con este argumento, la corriente oficial defiende su propuesta de congreso local y combate la de la oposición, exponiendo adicionalmente la inviabilidad que representa el establecimiento de un sistema municipal en el Distrito Federal, puesto que sólo contribuiría a acentuar las diferencias económicas ya existentes, y que sólo podrían ser superadas por medio de un subsidio federal, en detrimento del sistema financiero nacional, al mismo tiempo que se contribuiría al crecimiento del aparato burocrático.

A la apología que hizo el partido oficial de su propuesta de congreso local, y a la desaprobación de cualquier otra propuesta por considerar que sólo complejizaría la vida económica y política del Distrito Federal, y que de ningún modo contribuiría a la solución de sus problemas, cuyo origen se encuentra -según su criterio-, en el desmesurado crecimiento poblacional y la constante migración del campo a la Ciudad.

Ante esta negativa a sus proposiciones, la oposición presenta una profunda serie de reflexiones en torno a la viabilidad que tiene la restitución de derechos plenos a los habitantes de la ciudad, la transformación del Distrito Federal en un estado de la Federación, - lo que a nuestro juicio y en términos reales puso en dificultades - la propuesta oficial que se presentó en todas las audiencias con los mismos argumentos, expuestos anteriormente y que por repetitivos y débiles fueron poco convincentes para la oposición que en ningún momento aceptó las razones dadas por el PRI, sobre la imposibilidad de llevar a cabo alguno de sus proyectos.

Por otra parte, y contrariamente a la propuesta y objetivos de la mayoría oficial, se encuentra el hecho de que los partidos opositores se constituyeran como un frente común contra la propuesta propia.

Como ya hemos mencionado, aún cuando cada uno de los partidos de oposición presentó su propuesta con características diferentes, el espíritu de todas se centró en la transformación del Distrito Federal en el Estado del Valle de México y la correspondiente restitución de derechos políticos plenos a sus habitantes, para ello lleva a cabo un recuento de los obstáculos que a su juicio un sistema político como el imperante presentaba en materia de participación y representación efectiva de la ciudadanía.

Con este espíritu, hicieron un recuento de los problemas primordiales del Distrito Federal tales como: el desmesurado crecimiento poblacional, la creciente demanda de vivienda y servicios públicos, por mencionar sólo algunos y frente a los que el gobierno no manifiesta gran capacidad de respuesta ó solución.

Para ilustrar esta situación recurren a las dificultades que enfrentó la ciudadanía durante los sismos de 1985, cuando los habitantes de la ciudad actuaron de manera autónoma ante la ausencia de respuesta oficial.

Este hecho es considerado por la oposición como el signo más evidente de la madurez política de los capitalinos y que explica y justifica la necesidad de una reforma tendiente a la intervención política directa de la sociedad, a su "democratización", pero enten

diendo ésta como una apertura a la discusión del status político - del Distrito Federal y la posibilidad de un cambio, lo mismo respecto a la posibilidad de restituir de derechos plenos a los defensores.

Tomando como base el hecho de que las condiciones sociales y - políticas para el cambio en el Distrito Federal ya estaban dadas des de antes que se realizara la consulta pública, el objetivo de la mis ma, según el criterio de la oposición, debía ser el de una reforma tendiente a la ampliación de los márgenes de participación y representación política ciudadana, aún cuando esto implicara la transformación del Distrito Federal en un Estado.

teniendo como antecedentes los problemas del Distrito Federal y de acuerdo a la consideración que hace de lo que debieran ser es tas audiencias, presenta su propuesta en franco desacuerdo con la - oficial y los términos en que concibe al "Congreso Local", así como los argumentos con que pretende invalidar su propuesta.

Su principal punto de debate con el partido oficial es el relacionado con la transformación del Distrito Federal en un estado de la Federación y los posibles conflictos de poder que esta situación originaría, este problema es resuelto por la oposición explicando - que este cambio no tiene porque implicar problemas de poder o inter ferencias de competencia y niveles de gobierno puesto que, como lo manifestó el PAN, esta posibilidad es nula ya que cada poder tiene su propia esfera de actuación bien definida.

Descartando la posibilidad de conflicto, el PPS establece que en el remoto caso de que llegase a surgir algún desacuerdo entre po deres, el artículo 115 constitucional plantea los términos y medios en que se resolvería.

Reforzando esta posición, el PSUM, apoyándose en los artículos 104, 105, 108, y 122 de la Constitución, manifiesta que existen recur sos legales suficientes para dirimir cualquier posible problema.

Con esta serie de argumentos tanto el PAN, PPS y el PSUM, (que son quienes dominan el debate, dada la consistencia de su argumentación en defensa de sus propuestas, la variedad de sus proposiciones y los enjuiciamientos a que somete los planteamientos de la corrien te oficial), resuelven por medio de la Constitución cualquier posi-

bilidad de conflicto entre poderes, al tiempo que el PRI resultó incapaz de dar ejemplos convincentes y no simplemente especulativos de los problemas que surgirían de la convivencia de distintos niveles de gobierno en esta entidad.

A pesar de todos los problemas planteados por la corriente oficial en torno al cambio de status del Distrito Federal, y que iban desde los económicos, administrativos y sociales hasta los políticos, los partidos opositores no dejaron de insistir en su proposición que fue rechazada sistemáticamente debido a la magnitud de los cambios que implicaba y que repercutirían, no sólo en la estructura política del Distrito Federal, sino en la nacional.

Frente a esta perspectiva de rechazo a su propuesta y tomando en cuenta la presentada por el PRI, en torno a la creación de un Congreso Local, presentan una crítica sobre la incongruencia de un órgano como éste en el Distrito Federal, subordinado a un sistema político como el vigente y que pocas posibilidades de pluralidad ofrece a los habitantes de la ciudad.

Uno de los aspectos más discutidos a lo largo de las audiencias y con el que se pretendió invalidar la proposición priísta fue el relacionado con lo que se consideró como una limitación exclusiva de los habitantes del Distrito Federal, y que radica en la imposibilidad de elegir directamente a sus autoridades (regente, delegados, etc), y que se ha venido justificando por parte de la corriente oficial, con el argumento de que, con la elección directa del presidente de la República, los defensores otorgan su consentimiento y le confieren la facultad de designar a la persona que gobernará el Distrito Federal a su nombre.

Sin embargo, esta forma de elección indirecta defendida por el PRI, no satisface las demandas de participación real presentadas por la oposición, y es criticada fuertemente por considerarse como el medio que fortalece el presidencialismo que es redimensionado denominándolo "superpresidencialismo", al mismo tiempo que, según lo expresan las corrientes opositoras, impide el equilibrio real de poderes.

De aquí que cualquier tipo de modificación propuesta en la que

no se da paso a la elección directa de las autoridades del Distrito Federal, sea considerada como inútil para transformar su sistema político en pro de la mayor participación y representación política de sus habitantes. A esto se añade el que, ni aún con la instauración del multicitado Congreso Local se lograría la equidad de poderes puesto que, aunque éste se convirtiera en el legislativo de la entidad, sumándose al ya existente judicial, faltaría un ejecutivo propio electo por votación directa.

Asimismo se plantea lo absurdo que resulta proponer la existencia de un poder legislativo local conviviendo con un legislativo federal, donde existe ya, un judicial local y federal sin problemas en lo relacionado a su esfera de competencia, pero sin que se acepte como posible la convivencia de un poder ejecutivo local con el federal.

Otro de los puntos medulares de las audiencias y estrechamente vinculado con el anterior, fue el referente al origen de las autoridades del Distrito Federal. Este fue el único aspecto en el que, tanto la oposición como el PRI compartieron el mismo criterio en lo que se relaciona con la necesidad de que quienes ejerzan el gobierno del Distrito Federal sean originarios del mismo y con arraigo local, esto, con el fin de que se sientan plenamente identificados con la entidad al tiempo que conozcan con profundidad y claridad los problemas, necesidades y capacidades de la entidad y su población.

Un tema sobre el que ninguna de las corrientes se pone de acuerdo fue en el relacionado con el referendum, quizá el origen de este desacuerdo se encuentra en la línea política y principios ideológicos de cada partido.

A excepción del PAN, que participó con entusiasmo a lo largo de todo el debate, en relación a este tema no emitió ninguna opinión a diferencia del resto de los partidos participantes, sobre los que hablaremos a continuación:

El PRI concibió el referendum como una prerrogativa del órgano local de representación política que se instituyera en el Distrito Federal, órgano que además se encargaría de la iniciativa popular

y de la consulta pública.

Para el PRT, el referendum es el punto de partida para reformar y democratizar el Distrito Federal. Propone que sea por medio del referendum, que se decida si se conserva el status actual o -- bien, que sea a través de este medio que la población decida sobre la forma de gobierno.

Por su parte el PMT y el PST proponen como medio para impulsar la participación política de los ciudadanos, la reglamentación del referendum.

El PDM propone el perfeccionamiento del referendum sin indicar los términos.

Unicamente el PSUM se manifestó en desacuerdo con la aplicación y reglamentación del referendum, prerrogativa que considera in necesaria, sobre todo en situaciones como la de este debate, en el que se puede definir la voluntad mayoritaria a favor de la creación del Estado del Valle de México, en relación a la proporción de -- partidos que se abocan a este cambio.

Durante el desarrollo de las audiencias no fueron pocos los - argumentos con que unas y otras corrientes políticas defendieron - sus proposiciones, sin embargo en las últimas audiencias algunos - partidos opositores al oficial como el PAN, PSUM, PRT y PARM, mani festaron cierto grado de disposición a la negociación con la corrien te oficial, al considerar el establecimiento del Congreso Local co mo una posibilidad de avance hacia la democratización de la vida - política del Distrito Federal siempre y cuando adquiriese el carác ter de constituyente y fuera un principio de reorganización del Dis trito Federal con el fin de que en el futuro fuera transformada en una entidad federativa, hecho con el que aseguraría la consumación de su propuesta inicial.

El resto de los partidos opositores (PDM, PPS y PST), apostaron exclusivamente por la creación del Estado del Valle de México.

Con esta actitud de apertura a la negociación, concluyó la fa se de audiencias públicas, sin que ninguna de las propuestas adqui riera consenso absoluto, aún a pesar de que la propuesta presenta-

da por el PRI logró relativa simpatía entre partidos como el PAN y el PSUM.

Así las cosas, parecía que la proposición con mayores posibilidades de triunfo era la priísta, que además contó con el apoyo incondicional del ejecutivo y el gobierno del Distrito Federal.

Esta etapa de consulta motivó numerosos comentarios de la prensa, unos, como los contenidos en periódicos como El Día y El Sol de México, muestran un acentuado apoyo a la proposición gubernamental de Congreso Local y definen este proceso como de avance democrático. Otros, como el Unomasuno, Excélsior, Universal y La Jornada así como la revista Punto, entre otras, cuestionaron la efectividad de este proceso de audiencias de consulta como auténtico medio para recoger la opinión de las mayorías y democratizar el Distrito Federal.

Con el fin de ilustrar este aspecto, hemos incluido un anexo con algunos de los muchos comentarios periodísticos* emitidos y que pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los defensores de la política oficial y voceros de ésta, y los que la censuran.

Concluimos así, el contenido de lo que fue la fase previa al proceso jurídico que dio origen al nacimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). sobre el que nos ocuparemos a continuación.

* Contenedos en el Anexo 2 al final del apartado.

ANEXO 1

AUDIENCIAS PUBLICAS DE CONSULTA.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI). Se caracterizó por la presentación de ponencia en cada una de las Audiencias.

En la primera Audiencia Pública se puso de manifiesto la necesidad que existe en el D.F. de representación política, pero sin que por ello tenga que llevarse a cabo una reforma radical en la estructura del Distrito Federal; evitando así los conflictos de poder que se originarían la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa.

Su preocupación gira en torno a la representación política, centrándose en la posibilidad de crear un órgano colegiado de elección directa bajo el sistema de representación proporcional y no de distritos uninominales, esto con el fin de favorecer la participación plural. Propone que dicho órgano se integre con 2 ó 3 veces el número de las delegaciones, y con una duración de 3 años en el cargo sin posibilidad de reelección.

En lo referente a la participación ciudadana se le conceptuó en los siguientes términos: "la potestad de tomar parte dentro de los procesos de formación y ejercicio del poder político. Es la posibilidad que tiene cada ciudadano para expresar su voluntad electoral y de sufragio para responsabilizar a otros en el cumplimiento de ciertas obligaciones ó en lo personal para aceptar y cumplir las mismas, cuando así lo decida la mayoría de la comunidad".*

Tomando en consideración el concepto anterior, la corriente priista expresa que tanto la representación como la participación política se da desde el momento en que se elige al ejecutivo y al resto de los representantes populares, a saber, 40 diputados y 2 senadores.

Con esto se refuerza el argumento que explica que los habitantes del D.F. no son ciudadanos de segunda como se les ha denominado, si no que mas bien se trata de ciudadanos privilegiados con más ciudadanía que los demás habitantes del país, puesto que, en el D.F. la par

* Palabras de Manuel Osante López durante la primera Audiencia Pública de Consulta.

ticipación se da por medio de un doble sufragio:

Directo - Presidente (que nombre)

Indirecto - Regente.

La corriente oficial centra su propuesta en el Congreso Local y propone a la Comisión Legislativa de la Cámara de Diputados como el órgano local que actuando de forma independiente y con un período de sesiones propias y sede particular. Que se integre con los actuales diputados de mayoría y representación además de los dos senadores con su correspondiente diputación y senaduría suplente.

Para dar marcha a este proyecto se propuso que la Comisión legislativa al constituirse como órgano de representación política efectiva tenga a su cargo el referendum, la iniciativa popular y la consulta pública además de los órganos de participación ciudadana, las representaciones de los partidos políticos y las cámaras de gremios.

Propone adicionalmente un estatuto de ciudadanía para el Distrito Federal. Por medio de su participación en cada audiencia define mejor su propuesta en relación al establecimiento de un órgano legislativo, que en términos del partido de define como democrático, de elección popular y pluripartidista, orientado a la atención de los problemas territoriales, económicos y sociales de la ciudad y con similitud a los congresos locales, pero sin perder de vista el hecho de que la ciudad es el asentamiento de los poderes federales, y que quien gobierna lo hace a nombre del presidente.

Se le da el nombre de "Asamblea Representativa" y se le concibe como un antecedente para incrementar la participación ciudadana, lo mismo que las delegaciones políticas como el medio de búsqueda de la eficiencia administrativa lo mismo que las Juntas de Vecinos, por ello se propone el fortalecimiento de la organización vecinal y otros cuerpos representativos del D.F.

Se reafirma como "la única alternativa válida el Congreso Local". Considerando que este legislativo es una vía de representación política más directa entre éste y sus representados, al tiempo que crea una instancia específica para la atención de los requerimientos políticos y normativos de la entidad con capacidad de decisión sobre los problemas del Distrito Federal.

Asimismo, Jesús Salazar Toledano, Alejo Martínez Vendrell y César Zazueta reiteran la Línea del partido en relación a la creación de un Congreso Local de elección popular y capacidades de decisión - respecto a los problemas del Distrito Federal.

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA (PPS). El PPS al igual que el PRI tuvo ponencia en cada una de las Audiencias. Durante la primer audiencia manifestó que para fomentar la participación política se requiere de la creación del Estado de Anahuac, circunscribiendo el Distrito Federal al centro como un municipio.

Con el fin de llevar a cabo efectivamente su propuesta, da a conocer la presentación de una iniciativa que modifique el artículo 43 y 44 durante el próximo periodo de sesiones, reiterando su proposición de constituir el Estado libre y soberano de Anahuac como medio para fortalecer la participación política, resolviendo el problema de ubicación de los poderes federales mediante reformas al artículo 43 y legislando en lo referente a la ubicación de los poderes, en cualquier municipio de la República modificando el artículo 44 constitucional.

La propuesta del PPS en términos de representación política plantea el establecimiento de un Estado en el que el municipio libre sea la base de la división territorial y política, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa basado en el principio de representación proporcional.

Propone la división del Estado de Anahuac en 16 municipios con la ubicación del D.F. en el centro histórico.

Para integrar la legislatura del Estado de Anahuac se plantea la elección de diputados mediante votación directa en la que tomen parte diferentes partidos políticos. Los legisladores que integrasen esta cámara (60), sesionarían en dos periodos ordinarios, durarían en el cargo 3 años y podrán ser reelectos en forma indefinida.

En otra exposición (5a.), reitera su propuesta de establecer el Estado de Anahuac como medio para fomentar la participación política y ampliar los márgenes de representación.

Finalmente en la última Audiencia expresó de manera tajante que: "como única vía de lograr la participación plena de los ciudadanos del Distrito Federal (se encuentra) transformarlo en un Estado con su poder ejecutivo, legislativo y judicial dividido en 16 municipios y dentro de los límites territoriales actuales".

PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES (PRT). Para el PRT la forma de mejorar y dar cauce a la participación política de la ciudadanía del D.F., es someter a referendun, si el D.F. se mantiene con su status actual ó no. Se busca la restitución de derechos políticos plenos a fin de que sean los propios ciudadanos quienes decidan su -- forma de gobierno.

En lo referente a la representación política en el Distrito Federal, se propone que si como resultado del referendun se aceptara la - creación del Estado del Valle de México, se convocaría a elecciones - para integrar una Asamblea Constituyente como ejecutivo temporal encargado de promulgar la nueva Constitución Política.

Dicha ASamblea Constituyente se integraría por 200 diputados. Ba jo la tutela de este Congreso se reglamentarían:

- elecciones por el mecanismo de proporcionalidad simple.
- participación de todas las organizaciones que lo deseen.
- libertad de concertar alianzas electorales.
- Colegio Electoral formado por un representante propietario y - uno suplente de las organizaciones con candidato registrado.
- tiempo por radio y t.v. a cargo del Estado para la campaña electoral.

De esta forma se sentarían las bases para la creación del Estado del Valle de México con sus tres poderes y donde el legislativo estaría a cargo de un congreso local integrado por el principio de proporcionalidad simple.

Se complementa su exposición con la especificación que hace de - los denominados Consejos Municipales como máxima autoridad municipal é integrados por representantes vecinales.

PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO (PSUM). Para el PSUM la - propuesta presentada en todas las Audiencias en que participó gira en torno a la conversión del D.F. en entidad federativa con derechos plenos, con una organización basada en los municipios. Municipios planteados en términos de una demarcación geográfica a partir de la identificación de las comunidades naturales, es decir, en razón a su tradición historia y necesidades.

Se propone además que la participación ciudadana se de en la digcusión, ejecución y evaluación del presupuesto, justificando esta pro

puesta en relación a la poca vinculación que existe entre lo económico y lo político.

Aún cuando el planteamiento base del PSUM es la conversión del - Distrito Federal en entidad federativa, no descarta la posibilidad de establecer una Asamblea, pero que tenga carácter de constituyente a - fin de reorganizar la entidad y como primer paso para restituir a la ciudadanía de los derechos que se le han conculcado.

PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES (PST). La propuesta del - PST fue expuesta en la 4a. Audiencia unicamente, su criterio se puede resumir en los siguientes términos:

- A fin de impulsar la participación ciudadana propone la reglamentación del referendum.

- En lo referente a la representación y participación política, plantea la posibilidad de constituir una entidad integrante del pacto federal y donde el regente sea electo por voto popular.

- Que se erija una cámara local integrada por legisladores electos bajo el sistema de representación proporcional, con dos periodos de sesiones al año.

- La creación de consejos delegacionales integrados por consejales electos mediante el sistema de representación proporcional y un delegado político a la cabeza elegido por el principio de mayoría relativa.

PARTIDO MEXICANO DE LOS TRABAJADORES (PMT). Unicamente participó en la segunda Audiencia y en ella manifestó el punto de vista de su - partido sobre los términos bajo los que se concibe la participación - ciudadana en el Distrito Federal.

Para ello, propuso la conversión del Distrito Federal en un estado más de la Federación pero con un espacio reservado exclusivamente al Distrito Federal con un gobernador electo. Además de la reglamentación del referendum.

PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN). La propuesta global del PAN en - términos de representación y participación política fue:

- Propone se erija el Estado del Valle de México y que los poderes federales se alojen en la Ciudad de México como capital del nuevo

Estado.

-Organización del nuevo estado en base a municipios y ayuntamientos. Quedando constituido el ayuntamiento por un presidente municipal y un cuerpo de regidores electo por el sistema de representación proporcional. A este cuerpo podrían sumarse representantes de las comunidades.

-Con el establecimiento del Estado del Valle de México se plantea la división de poderes en la siguiente forma:

*Legislativo: Congreso ó cámara de diputsdos local, electa por el principio de representación proporcional estricta y no el aplicado a nivel federal. Integrada por un número de miembros que el Congreso constituido previamente determine.

*Ejecutivo: unipersonal, duraría tres años en el cargo, sin posibilidad de reelegirse. Se busca que los representantes tengan arraigo local, por lo que se propone como mínimo 5 años de residencia previa a la elección. Se le otorgan facultades para nombrar a los secretarios de despacho y departamentos administrativos.

*Judicial: Ya estructurado.

Para toda esta serie de cambios el PAN propone reformar los artículos: 43, 44, 73, 74, 79, 89, 110 y 111.

PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA (PAM). Su posición respecto a la participación y representación ciudadana fue:

- El establecimiento del Estado del Valle de México como entidad soberana con gobernador electo popularmente.

- Que tanto el Congreso Local, como el Constituyente encargado de organizar la nueva entidad, se integren con la participación de las minorías mediante un sistema mixto (mayoría relativa y representación proporcional).

- Con senadores que representen esta nueva entidad.

PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO (PDM). El PDM propone como medio para promover la participación ciudadana: la constitución del Estado del Valle de México con su Constitución correspondiente y la posibilidad de establecer un sólo municipio para el D.F. Con un ejecutivo originario del D.F. y ejercido por un ayuntamiento encabezado por gobernador ó alcalde electo por voto directo.

Asimismo, propone la descentralización de funciones de gobierno y ayuntamiento a través de las correspondientes delegaciones y subdelegaciones políticas en las que participen Consejos Ciudadanos.

De acuerdo a su propuesta los artículos a reformar son: 43,44, - 73 fracc. VI, 74 fracc. IV y VI, 79 fracc. II y V y 89 fracc. II y -- XVII.

Se hizo hincapié en la participación ciudadana a través de la elección directa del gobernador del Estado del Valle de México y con un poder judicial que descentralice las funciones ejecutivas en delegaciones, subdelegaciones y consejos ciudadanos.

15 agosto 1986

Democratización del DF

Caja de Pandora

POR ADRIAN LAJOUS

SEAN un antiquísimo mito recogido por los griegos. Pandora fue la primera mujer de la tierra. Júpiter le regaló una caja, en la cual estaban encerrados todos los males, con la advertencia de no abrirla. Su esposo no resistió la curiosidad y abrió la caja dejando escapar los males que se espantaron por todo el mundo.

Pues bien, el gobierno está abriendo una caja de Pandora. Se trata de la propuesta de democratización del Distrito Federal. Confieso que no entiendo por qué lo hace. No hay ningún peligro para ello. Fuera de los líderes de los partidos políticos, no conocen a nadie que se muera de ganas de votar por el gobernador del DF. Hay muchos, muchísimos que quieren rebatir al actual gerente pero no siento ningún temor particular interés en escapar a su sucesor.

*

AH, pero eso sí, una vez que el pueblo abre la caja de Pandora, no puede participar en la designación, se va a entusiasmar. Creo que se trata de un caso en que los griegos se han grillado a sí mismos sin que nadie se los pida o se los agradezca.

El hecho es que el gobierno va a tener ocasión de arrepentirse. No va a dejar satisfechos a los que de verdad quieren democracia pues, si no está dispuesto a darla en Chihuahua, como la va a dar en la capital de los poderes federales. Sólo va a tener intranquilos e irritados a aquellos a quienes los ha-

ya despertado interés en la materia. La supuesta consulta popular sólo va a alborotar al cotarro.

La zona metropolitana, lo que podríamos llamar la gran ciudad, tiene unos 15 millones de habitantes, de los cuales el 40% residen en el estado de México. Los 10.5 millones restantes viven dentro de los límites del Distrito Federal. Estos últimos constituyen el 13% de la población del país y son por mucho los más politizados de la República. Para los que creemos en la posibilidad real y conveniente de la democracia, a pesar de todos sus inconvenientes, esta es razón suficiente para que le permitamos a los capitalinos escoger a sus autoridades. Pero este derecho sería funesto para el sistema político vigente, la "democracia dirigida", que justamente objeta. Enríque Krausz, autor de "Democracia sin Adictivos".

Si se nos diera el voto se despertaría interés en el proceso de selección de nuestras autoridades. Cuando el PRI monopoliza el voto dondequiera que se encuentra un peligro de perder, seguramente lo haría aquí también. Al pueblo le importa un bledo quienes son los diputados y senadores pero si éstos fueran personas inmediatas. En estas condiciones, las presiones que ahora tienen lugar allá en la periferia nacional se aparecerían con creces aquí en el mismo centro político, dando origen a autoridades federales, donde está la prensa nacional, donde no se podrían esconder

fácilmente los resultados reales de las elecciones.

Imaginemos plantones y huelgas de hambre frente a Los Pinos y en el Zócalo. Pensemos en el bloqueo de Insurgentes, de Reforma y otras cuantas arterias principales. Y, ¿qué tal si se contagia la burocracia?

No, la libre elección de las autoridades del Distrito Federal y la democratización dirigida son incompatibles. Pensemos, pues, en algún esquema que de un pequeño paso hacia la participación popular sin provocar el choque entre dos sistemas contradictorios. Hay que ser realistas en este imperfectísimo mundo.

ESTOY de acuerdo con la propuesta de crear un congreso local al cual, para distinguirlo del Congreso de la Unión, llamaré el congreso. Pero este congreso no sería elegido. Sería preferible integrarlo con los dos senadores por el D.F. y los dos del estado de México, así como todos los diputados por el D.F. y los de los distritos electorales de dicho estado que están conurbados a la ciudad de México. Aunque el congreso sólo tendría jurisdicción en el D.F., tendría la participación de los vecinos por la íntima relación que las zonas señaladas tienen con el Distrito Federal. Mucha gente vive en una jurisdicción y trabaja en la otra. La más probable interacción de servicios requiere una estrecha colaboración entre autoridades. El Metro y otros medios de transpor-

te necesitan pasar la línea divisoria. Las tuberías de agua potable y drenaje no deben interrumpirse en una línea arbitraria. Los hombres pueden auxiliarse mutuamente. Solían en los países para buscar coordinación dentro de toda la zona metropolitana. Tanto en planeación como en ejecución.

El congreso legislativo para el Distrito Federal y nombraría a dos funcionarios: al gerente o alcalde del DF y al gerente urbano para toda la zona metropolitana, incluyendo las partes conurbadas del estado de México. El gerente, funcionario político, sería escogido de una forma propuesta por el Presidente de la República. El gerente urbano que sería el encargado de obras y servicios públicos, sería nombrado libremente por el congreso pero podría ser vetado tanto por el presidente como por el gobernador del estado de México.

Hay otros lugares del mundo donde algunas ciudades tienen gerente además de alcalde. Habría que estudiar cómo se distribuyen y como se coordinan las funciones en esas ciudades para escoger la forma de reclutamiento más difícil para un hombre.

Un congreso local, posible salida a la demanda ciudadana de democracia

El camino que seguirán las audiencias públicas sobre "Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal" —a las que convocó por decreto el presidente Miguel de la Madrid, en una actitud que fue impugnada por su corto alcance y el presumible afán de distraer la atención ante el recrudecimiento de la crisis económica—, está trazado desde ahora. Es consenso público que todo quedará en la mera instalación de un Congreso local, lo cual no provocará mayores cambios en la forma de gobierno que rige en la capital desde 1928.

En este sentido apuntan, al menos, las afirmaciones del Partido Revolucionario Institucional y de funcionarios del Departamento del Distrito Federal. Jesús Salazar Toledo, líder del PRI en el DF, afirmó el mismo día que se publicó el decreto presidencial (19 de junio) que "prevalece hasta ahora la alternativa de crear un cuerpo legislativo de carácter local, que se ocupe de las cuestiones fundamentales que afectan directamente a la colectividad y promueva, a su vez, en forma madura y plural, otras instancias de participación política popular".

En esa misma dirección han sido orientados los argumentos de funcionarios del DDF. Guillermo Cosío Vidaurri, secretario general del Gobierno, expresó días pasados que lo que más conviene a los capitalinos es contar con un Congreso local. El mismo tono han adoptado la mayoría de los delegados políticos.

La posibilidad de ir más lejos, como el derecho a elegir al regente o gobernador —demanda ésta de los partidos de oposición y organizaciones independientes de colonos—, fue desechada para el momento por Salazar Toledo y Cosío Vidaurri. Esta posibilidad, afirman, deberá quedar para una etapa posterior.

Una etapa que, a juicio de Juan Molinar Horcasitas, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, difícilmente llegará por sus complicaciones políticas y administrativas. Por eso la promesa de campaña de De la Madrid de abrir mayores cauces de par-

ticipación política a los capitalinos se reducirá —opina— a establecer una Cámara local. "Todo indica que la línea de gobierno va dirigida hacia ese lado, pero viéndolo positivamente es menor, malo en comparación con el actual sistema de gobierno".

Autor del trabajo "Reformas al Distrito Federal" que recientemente presentó en un seminario sobre los problemas del DF y que forma parte de un libro que próximamente se publicará, Molinar Horcasitas no excluye, sin embargo, la posibilidad de que el gobierno se decida, en lugar de un Congreso local, por fortalecer las instancias representativas vecinales, como el Consejo Consultivo de la ciudad de México, que desde su creación ha sido un aparato más del DDF, o bien crear nuevos órganos de ese tipo, como las asambleas cívicas delegacionales y la asamblea del DF, propuestas éstas de Pedro Zorrilla Martínez, exgobernador de Nuevo León, que la semana pasada fueron reafirmadas por él mismo durante su participación en las consultas públicas que se llevan a cabo en la Secretaría de Gobernación.

En su análisis, el universitario sostiene que "al quedar las facultades legislativas en manos del Congreso de la Unión y las ejecutivas y de gobierno local en manos del Presidente, se dejó a los capitalinos con muy poco que decir con respecto a cómo serán gobernados".

Ejemplifica: los provincianos son quienes determinan quién gobierna a los defesños. Los capitalinos únicamente eligen a 40 de los 400 diputados federales y a dos de los 64 senadores que integran el Congreso de la Unión. Mas el Presidente es elegido principalmente gracias a los votos que cosecha en provincia, pues sólo dos de los 17 millones de sufragios que obtuvo Miguel de la Madrid fueron emitidos en el DF.

En una mesa redonda organizada por la UNAM sobre "La democratización en el DF", que la semana pasada se difundió por la televisión, Jorge Maizrao, coordinador de Humanidades de la UNAM, dijo acerca de este problema: "Los capitalinos somos ciudadanos de



10 julio 1986

Un reto para nuestro sistema democrático

¿D. F., estado con 18 millones de habitantes?

• Por JESUS PAVLO TENORIO

Sería la entidad más densamente poblada del país con 18 millones de habitantes • Pero el Comité de Consulta Popular, que sesionará los martes y jueves de julio y agosto, ya sabe que los capitalinos no queremos eso • En cambio afirman que podremos elegir en las urnas al regente de la ciudad • En esta ocasión el Foro de Consulta no será una pantomima • ¿Pero?

NO sólo sería la entidad más densamente poblada de la República, sino también *gozaria por primera vez en su historia*, de la mayoría de edad, al tener la opción de elegir a sus gobernantes como cualquier comunidad democráticamente constituida. Si nos referimos al estado del Valle de México la nueva jurisdicción política, que eventualmente podría ser constituida por el Distrito Federal y la zona conurbada que lo rodea.

Sería un estado con 18 millones de habitantes, repartidos en 16 delegaciones que harían las veces de otros tantos municipios; todo lo cual determinaría que el Presidente de la República y su gabinete en pleno, como Poder Ejecutivo, y los otros dos poderes, tuvieran que trasladarse a una nueva sede en el interior del país.

Pero acostumbrados al surrealismo que nos caracteriza a los mexicanos, esto nos sucedería. Durante este mes de julio y el de agosto, todos los martes y jueves, el Comité de la Consulta Popular, abierto ex profeso sesionará para supuestamente escuchar las opiniones mayoritarias; pero *extraoficialmente* ya se ha anunciado que se descarta que la población distritofederalense se pronuncie por la constitución del estado del Valle de México. O sea, nuestros sistemas de elección de la voluntad popular son tan eficaces que saben de antemano lo que va a optar la mayoría.

LA CONSULTA POPULAR EN PLENO FUNCIONAMIENTO

En efecto, desde comienzos de este mes, el Comité de Consulta Popular sobre la Democratización en el Distrito Federal, integrado por representantes de todos los partidos políticos, instituciones académicas, el Congreso de la Unión y el Gobierno Federal, han comenzado a escuchar, los martes y los jueves, las opiniones de la ciudadanía acerca de como puede ser más democrático el gobierno capitalino y las instituciones políticas locales.

De lo recabado en estas 16 sesiones de audiencia popular, los integrantes del Comité de Consulta harán los ajustes necesarios a las leyes en esta materia. Es muy seguro que después de esta consulta se cambie radicalmente la manera de elegir a las autoridades capitalinas, pues hasta hoy, los ciudadanos del Distrito Federal podían elegir a sus diputados, senadores y al Presidente de la República, pero jamás a las autoridades municipales, responsables directas de la vida cotidiana.

Sin embargo, después del terremoto del año pasado, en el que las autoridades de la ciudad no estuvieron lo acertadas que todo mundo hubiera querido, tanto en el auxilio a las víctimas de los dolores naturales como en las soluciones suministradas en favor de la población damnificada, se

dejo sentir a nivel de sentimiento general, la necesidad de elegir en las urnas a los candidatos más idóneos, pues las experiencias recientes, demostraron que en la elección por designación presidencial, no siempre se ha escogido a los funcionarios más áptos que puedan responder a los problemas de la ciudad más grande de la Tierra, ya no solo en términos de desastre, sino en la cotidianidad más normal.

Uno de los errores más trascendentes, el cual quedara consignado en los anales de las penurias capitalinas, sería esa lista de expropiaciones hechas sobre las rodillas, que dio lugar a un nuevo decreto y a otra lista. Esta equivocación en otros tiempos menos absurdos como los que experimenta en el regente, que por honradez y respeto a quien lo había designado, debiera haber presentado su renuncia. Pero parece que en algunos funcionarios tales actitudes no pueden ser integradas a su capacidad administrativa, y por tanto, se ve como una bendición el que Regado el momento, los capitalinos podamos elegir democráticamente a los candidatos que presencien los distintos partidos políticos, desde luego atendiendo a la experiencia gubernativa de quienes aspiran a ser los alcaldes de la ciudad más poblada del mundo.

Proporcionalidad y representatividad

Por JOSE AUGUSTO GARCIA LIZAMA

EL pasado martes 10 de julio dieron comienzo en la Secretaría de Gobernación las audiencias públicas de consulta sobre "Renovación Política Electoral" y el jueves siguiente las de "Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal".

Este paso que seguramente constituirá parte importante de la "Democratización Integral de la Sociedad" del Presidente Miguel de la Madrid viene a ser continuación de la "apertura" de Luis Echeverría y de la "Reforma Política" de José López Portillo.

Estas audiencias se dan precisamente en el momento en que se están llevando a cabo elecciones locales en varios estados de la República y cuando la mira de la suspirada de fraude electoral se va proyectando desde el extranjero.

Habrá que esperar un poco para poder valorar el significado y la trascendencia de tales circunstancias, sin embargo, es conveniente ir analizando las participaciones de algunos representantes de la llamada "mayoría".

En estas primeras audiencias se observó, por un lado, el deseo de algunos priistas porque se aproveche la oportunidad de hacerle reformas a la LOPPE con el fin de dificultar a los demás partidos su participación en la actividad política.

Se trata de ponerle cada vez más obstáculos a los de oposición e independientes y, a la vez, abrir la puerta a una mayor representación —que no representatividad— priista en la Cámara de Diputados.

Por otro lado, se dejó sentir la tendencia a dejar las cosas como están o como "mal menor" aceptar la mínima participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Según se puede apreciar, lo que

buscan, en franca contradicción al propósito perfeccionador del Presidente De la Madrid, es cerrar el paso a la incipiente democratización, dando incluso marcha atrás en todo lo que les sea permitido.

Un argumento menejado para ello, como pretexto, es el de la igualdad entre candidatos y partidos políticos, olvidándose, desde luego, del pueblo y de la representatividad proporcional que es la aducida en organismos plurales como la Cámara de Diputados.

Alegan, por una parte, que un porcentaje de candidatos a diputados federales de los partidos minoritarios tienden doble oportunidad o posibilidad de llegar a ser representantes populares en franca desigualdad con la mayoría de candidatos de su mismo partido, y, por la otra, que los candidatos de lista del PRI no tienen —más bien no han tenido— ninguna oportunidad de llegar a ser diputados y que por ello "son nacidos para perder". Todo lo cual es, o ha sido, verdadero, pero bien podría cambiar al pasar a ser minoría.

Así las cosas, esta relativa desigualdad, que su propio partido aceptó y aprobó, la quieren cambiar por otra desigualdad que a ellos beneficia; argumentado para ello que se trataba de una situación meramente transitoria y conciliatoria, o prácticamente de un mero "chance" de la mayoría a las minorías.

Lo que pasa, en realidad es que ven que, a pesar de todas sus artimañas, el pueblo se va imponiendo poco a poco. Por ello los quieren frenar, aparentando ser defensores de la igualdad.

Es así como su espíritu igualitario y justiciero no llega a reconocer y mucho menos a proponer, hasta ahora, que la representación política

nacional en la Cámara de Diputados sea, en su totalidad, electa por el principio verdaderamente justo e igualitario de la representación proporcional, con lo cual bajara el número de su representación cameral en beneficio de una auténtica representatividad de la voluntad popular.

Además, mediante la vigencia exclusiva del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, se evitarían infinidad de problemas y procedimientos aritméticos inconvenientes a la democracia y aliados silenciosos del grupo mayoritario, sean cual fueren.

Además, no sería necesaria la utilización de doble boleta electoral, la que hasta ahora ha servido para regalar diputaciones, y darle vida artificial, a los llamados partidos de "utilería", más bien conocidos como "paleros" del sistema.

La simpatía por la cerrazón en cuanto a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se dejó sentir, mediante aplausos, después de una larga lista de autoelogios de un comparcente que se pronunció por "menos política y más administración", agregando que no es momento oportuno para darle mayor participación política al pueblo de la capital o en su defecto darle la mínima posible.

Si lo que se quiere es un real perfeccionamiento de la vida democrática en nuestro país, es

tiempo reconocer que la representatividad efectiva, en la Cámara de Diputados requiere de la proporcionalidad como una fórmula de elección. El perfeccionamiento democrático exige de la proporcionalidad para que pueda haber de representatividad. La proporcionalidad es aquí y ahora lo igualitario.

Reforma política: anhelo de la oposición y necesidad del PRI

Raúl Trejo Delarbre

Hay muchas maneras para reformar el régimen político de la ciudad de México. Al parecer, la consulta iniciada por el gobierno federal se traducirá en la formación de un congreso local, si bien las atribuciones que este alcanzaría aún no están del todo claras. Otros sectores, especialmente los partidos de izquierda, quieren más. Y es natural, después de que, hace seis décadas, los habitantes de la ciudad de México perdieron el derecho de elegir a sus gobernantes, quedaran transformados, para esos efectos, en ciudadanos de segunda.

Sin embargo, pensar que este es el único paso de la reforma política que necesita la ciudad de México, podría llevar a grupos de la oposición a pretender que ahora se consiga *toda*, lo cual parece en estos momentos imposible. A menudo la izquierda resulta muy intrínseca que muchos de sus interloquios. Si lo fuera en esta ocasión, dejara de comprender la influencia que ella misma ha tenido para que se iniciara el proceso de consulta abierto ahora por el gobierno. La necesidad de establecer espacios para que el representado los intereses de quienes habitan el DF ha sido compartida por, virtualmente, todas las fuerzas políticas de importancia en el país. Pero la izquierda ha sido la más empeñosa en señalar esa urgencia. De allí que accese singularmente dosis de prudencia y paciencia, tanto para reivindicar legítimamente como parcialmente suyo un avance que beneficiaría toda la vida política del país, como para estar en actitud de, más adelante, profundizar los cambios que ahora pueden iniciarse.

Desde su campaña electoral, el actual Presidente de la República había sugerido la posibilidad de cambios en la estructura política del DF por ese virtual consenso había quedado sin cumplir. ¿Por qué se revindica hoy? Don José Carrero Cadrón presenta, en la entrega anterior de PUNTO, una sugerente hipótesis, habría

ahora "voluntad del régimen de avanzar en la reforma política no sólo a pesar de la crisis económica, sino precisamente para asegurar que su conducte no tome vías autoritarias, sino democráticas". Tal posibilidad, en caso de estar siendo considerada seriamente desde las cúpulas, sólo tendría eficacia si estuviera acompañada por cambios en la política económica. Pero en todo caso, y sin restar autenticidad a esa eventual motivación del régimen, habría otras hipotéticas razones para que ahora, en plena crisis, este manifieste voluntad de cambios políticos: A) Los terrenos de septiembre hicieron evidente, por si alguien lo dudaba, que hay una sociedad con ganas de participar pero sin canales institucionales para ello, ante la solidaridad fraterna y declarada, justificada en la urgencia, se buscaban cauces permanentes de expresión, aunque fueran de mediana eficacia. B) El avance de Acción Nacional, especialmente en zonas urbanas, respire acciones que vayan más allá de la descalificación arropada en la enseña patria o de las artimañas electorales; se buscaría así, acortar al toro por los cuernos, es decir, combatir al PAN en el campo de la lucha política, ampliando los mares que existen para ella. C) Si se reconoce, más allá de las declaraciones de principios, que la participación social es indispensable para salir de esta crisis —y no sólo para capitalizarla— resultaría necesaria entonces la renovación política en el DF, y eso tendría que implicar además, la renovación del PRI. Este partido, para estar en actitud de competir ventajosamente con la oposición en terrenos tan calientes como las zonas marginadas, los barrios residenciales o las colonias clase media, tendría que volcarse a la ciudad, con eficiencia pero sin propósitos.

De ser así, la reforma política en el DF podría entenderse como parte de un proceso, interrumpido hace un semestre cuando la reforma electoral fue exportada, pero con posibilidades de alcanzar, en la

sucesivo, plazos menos dilatados. Sería factible, entonces, pensar que habría una "reforma política de Miguel de la Madrid" puesto que es bajo su Gobierno que se aplicarían los nuevos cambios, pero eso no significaría que las adecuaciones en la estructura política de la gran ciudad fueran definitivas. Podría pensarse inclusive, en el establecimiento de plazos concertados entre las fuerzas políticas del país: congreso local ahora, designación de regente a cargo de ese congreso dentro de poco tiempo, organización municipal para más adelante, por ejemplo.

Esa concertación, sería posible si las premisas de la reforma que posiblemente vendrá pronto, en efecto parten de urgencias sociales advertidas por el gobierno y siempre cuando, además, la oposición se tiene en serio estos cambios. Un congreso local, sería un formidable espacio para negociar los problemas de ahora, y los muchos que surjan en el futuro inmediato, pero resultaría irresponsable concebirlo, por sí mismo, como solución de nuevos conflictos con el poder político.

La seriedad del compromiso tanto del gobierno como de la oposición, habrá de advertirse en las próximas semanas, tras las consultas que ahora tienen lugar. Hay razones para tener esperanzas en una renovación política del DF, pero también las hay para considerar que todos estos proyectos pueden quedarse en el limbo de las reformas incompletas. A comienzos del sexenio tuvo lugar una amplia consulta popular sobre comunicación social, que no se tradujo en resultado alguno dentro de las políticas del gobierno. Y hace meses de no más, se abría con consultas para renovar al Senado, pero en diciembre ese proyecto quedó conculcado. Ahora, la modernización política del DF no es únicamente anhelo de la oposición, sino necesidad del PRI. O al menos de quienes, desde ese partido, aspiran a gobernar a sueldo en algo más que mercedes.

La Jornada

5 julio 1986

REFORMA POLITICA, PRIMERA SEÑAL

■ Jorge Alcocer V. ■ El pasado miércoles 2 dieron inicio las sesiones de consulta sobre la reforma político-electoral convocadas a iniciativa presidencial. Quizá por la premura con que fue lanzada la convocatoria, en esa primera sesión fueron las posiciones de los partidos políticos las que ocuparon el lugar central. Destaca la premura priista por presentar su posición, intentando quizá, convertir tales audiencias en una especie de foro de consulta al más puro estilo del partido oficial, colocando su opinión y propuestas como eje de la discusión.

Cabe señalar, antes que nada, que si bien es cierto que las propuestas de los partidos políticos nacionales deben ocupar un lugar central en las audiencias, no pueden pretender erigirse, de antemano, en el objeto de toda la consulta. Para eso no habría necesidad de convocar a audiencias públicas, habría bastado con reunir a la Comisión Federal Electoral para que ahí se vieran las propuestas partidarias. Las audiencias tienen por objeto, según entiendo, escuchar opiniones y propuestas de organizaciones sociales y ciudadanos en lo individual. Una primera obligación del gobierno y de los partidos es estar atentos a esas opiniones, para, a partir de ellas, confirmar o rectificar sus posiciones. De lo contrario, las audiencias se convertirán en monólogos sin sentido.

La propuesta priista, presentada por su secretaria general, Irma Cué de Duarte, se refiere a la forma de integración de la Cámara de Diputados, excluyendo —según las notas de prensa— cualquier mención a otros órganos colegiados de gobierno (senado, congresos locales y ayuntamientos). Queda claro que en esta materia la intención priista puede resumirse en una palabra: "agandalle", propone la secretaria del PRI que este tenga derecho a participar en el reparto de las diputaciones plurinominales, hoy reservadas a los partidos que obtienen menos de 60 diputaciones de mayoría relativa. Según la ponente, "tal trato es desigual, y por tanto injusto, y por otra parte se viola el principio de igualdad ante la ley".

Se le olvida a doña Irma que la injusticia verdadera del actual sistema de elección de los diputados radica en que pese a que su partido es minoritario, frente al conjunto de las demás fuerzas

políticas, en la enorme mayoría de las zonas urbanas del país, sigue gozando de las diputaciones que corresponden a esas zonas. Al parecer la señora Cué no sabe, o quiere olvidarlo, que, por ejemplo, en el Distrito Federal el PRI obtuvo sólo el 45 por ciento de los votos en 1985, pero se llevó las 40 diputaciones de mayoría. ¿Le parece eso justo o igualitario?

La deformación de valores que sufren los priistas es un mal congénito heredado de sus padres fundadores, lo justo o injusto está en función directa de los beneficios que obtiene. La ponencia de la señora Cué no resiste el menor análisis, pero su importancia estriba en que expresa, por un lado, la intención del partido oficial de hacer de las reformas político-electoral, oportunidad para preservar su dominio, poniendo la ley todavía más a su favor.

Por otro lado, y esto es lo más preocupante, porque comienza a dar sustento a lo que, según versiones confiables, es el proyecto del gobierno: modificar el sistema de integración de la Cámara de Diputados llevando la composición a 200 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, para que el PRI participe también del reparto de los 200 plurinominales, sin restricción alguna. ¿Qué ventaja tendría el PRI?; modificando la composición territorial de los distritos electorales desmembraría la fuerza electoral conquistada por otros partidos en determinados distritos, lo que le daría enorme ventaja en los distritos de mayoría, asegurándose de entrada la casi totalidad de ellos, y además se llevaría la parte del león en la fórmula plurinominal.

Con las cifras electorales de 1985, y suponiendo que el PRI hubiese perdido las mismas once diputaciones, empleando la "novedosa" fórmula que ha despedido la señora Cué, el PRI hubiese obtenido 189 diputaciones de mayoría relativa y con el 60 por ciento de la votación plurinominal, 12 curules de representación proporcional; total: 309 diputaciones. (Con la fórmula actual obtuvo 259). La justicia de doña Irma y su partido está en que con el 65 por ciento de la votación total, pretenden llevarse el 77.25 por ciento de las diputaciones.

¿Justicia? ¿agandalle? usted juzgue.

crónicas

4 julio 1986

ddf

elecciones o dedazo

Por José GARCÍA SANCHEZ

Ahora la consulta popular será encauzada al problema de las elecciones del Distrito Federal, esa abstracción, desde el principio de la administración ha sido el pretexto para tomar decisiones unilaterales.

El hecho de que sea electo por voto popular, el regente capitalino, no implica que la capital se democratice, esto, en caso de existir, señalaría la igualdad de oportunidad de todos los ciudadanos para hacer escuchar su voz. Juntas de vecinos, jueces, representantes de manzanas, han sido en vano, hay aún muchos que carecen de fuerza por externar sus carencias y necesidades.

Las diferentes circunscripciones mantienen problemas que radican en las diferencias sociales. En todas las delegaciones políticas de la capital, cuyos titulares deben también ser electos, existen graves problemas de administración.

En la delegación Benito Juárez, por ejemplo, las inundaciones hacen verdaderas lagunas como la que se forma en Popocatepetl, Balboa y Alhambra, junto al paso a desnivel de Tlalpan. El encargado de resolver este tipo de problemas, tiene un puesto de re-

ciente creación denominado Coordinador de Servicios y Grandes Avenidas, cobrando sus nóminas del erario público.

Este tipo de favoritismos es el que incrementa la anti-democracia administrativa de la capital; en lo económico y social las desigualdades y deficiencias son mayores. Nadie es capaz de prestarle el apoyo de compadrazgos y amiguismos. La democracia en la capital es tan inexistente como en el resto del país, con la diferencia del tinglado electoral, que monopolizan los conatos electorales como de lugar y manipula los comicios.

La consulta popular no recoge las opiniones de las minorías, no sólo por los malos logros obtenidos en la solución a los problemas sino por la desigual participación ciudadana.

No deja de ser una estrategia propia de una clase que, al estar acostumbrada a la sordera, impone sus intereses como a los legitimados. También es otra bandera arrebatada, cuyos consecuencias daran marcha atrás, para quedar peor que ahora, como sucedió con la municipalización del transporte y la nacionalización de la banca.

Elementos para una política urbana democrática

Cauzhtémoc ABARCA y Alejandro VARAS

Cierto es que la ciudad de México, especialmente la zona centro de la misma, cuenta con el mejor equipamiento del año del país. También es cierto que dentro de ella coexisten situaciones contrastantes y que como consecuencia de la crisis económica se ha observado una disminución importante de la calidad y cantidad de servicios públicos, tanto de aquellos que todo mundo percibe de inmediato (agua potable, por ejemplo), como de aquellos otros que aunque se perciben mucho la gente no percibe de la misma manera su falta, tal es el caso de los centros de salud o de las escuelas de nivel medio y medio superior.

Asimismo, la atención, la prestación de servicios públicos, por lo general no obedecen a una política racional y continua sino que más bien basadas en políticas sesgadas que se traducen en discontinuidad, desperdicio y contradicciones, cuyas consecuencias —como es de suponer— son sufridas por la población del D.F.

Asíloa, guarniciones y banqueros no constituyen un problema de la zona centro, ya que por su importancia política, demográfica y comercial, el gobierno ha atendido este rubro; en cambio, en las zonas populares de la ciudad así como en el área conurbada existen importantes carencias al respecto. Hay servicios permanentemente deficientes como el de recolección de basura, y pláticas, áreas verdes y espacios recreativos y culturales. Por lo general, la cantidad y calidad de los servicios va de la mano con el nivel económico de la zona, esto es, a más alto nivel económico mayores servicios. De esta forma la prestación de servicios públicos, lejos de contribuir a paliar las desigualdades y funcionar como un mecanismo de justicia social, tiende a agrandar las desigualdades dándole más al que más tiene. El colmo lo marca el hecho de que en muchos casos, en cambio, son los habitantes de las zonas populares los que pagan mayores impuestos y en contrapartida reciben menores servicios, lo que de hecho viola el espíritu de las leyes fiscales que señalan que lo que se recibe en impuestos se ha de utilizar en servicios con criterios de justicia social.

Un claro ejemplo de lo que decimos es el caso del drenaje público, el cual ha estado en forma irregular, dando prioridad a la zona centro, dejando de lado las zonas periféricas de la ciudad, con las peores consecuencias (recuérdense las recientes inundaciones en Ixtapalapa). Además, en muchas zonas no hay conexiones al sistema de drenaje profundo y, por otra parte, las vías entregentes de desagüe ponen en grave riesgo a los habitantes de la zona conurbada de Ecatepec, fundamentalmente de las zonas de colonias populares conocidas como "Los Saguaros".

Otra muestra de la falta de planificación que también se relaciona con el nivel económico de la población, es el caso del transporte público el cual es insuficiente, deficiente e inéquico, y que además ha favorecido a una variante del pulpo carterístico, como es el caso de los taxis colectivos o "pepetos", situación que se quiere llevar al extremo de autorizar un conjunto de servicios paralelos de transporte a través de los llamados minibuses, en perjuicio del autobús el cual claramente tiene que invertir largas horas en espera y transporte de y hacia su trabajo. Los tránsitos, transporte económico y no contaminante, se han eliminado. Los problemas cubren áreas muy limitadas y el crecimiento del metro es lento en relación con las necesidades de la ciudad.

En contraste, los impuestos suben rápidamente, buscando captar ma-

yores ingresos tributarios que contribuyan a disminuir los déficits gubernamentales, en vez de buscar un desarrollo urbano más justo y equilibrado.

Ante estos y tantos otros problemas, la ciudadanía carece de canales institucionales reales de participación y opinión que le permitan tener la influencia debida en los procesos de toma de decisiones y de gobierno que le incumben directamente.

La antidemocracia con que se maneja el gobierno de la ciudad y en general toda la zona pública en el D.F., es un asunto estructural que más en el fondo de todos los problemas. Para contrarrestar esta realidad, el gobierno necesita pasar de un rol tan pasivo de un proveedor de bienes públicos a un rol como los Comités Cívicos de Managua, promoviendo, entre otras cosas, una mayor participación ciudadana.

Las Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y Consejo Consultivo que derivan de los comités de manzana, son órganos importantes, ya que aunque su papel es sumamente limitado, casi ornamental, y se restringe a la emisión de opinión cuando son "consultados", ya que no es obligación del gobierno de la ciudad de consultarlos, y si lo hace, no tiene la obligación de actuar de conformidad con la opinión por ellos emitida.

Los COPLADES son entelequias sobre los cuales el grueso de la ciudadanía no sabe nada, y por ende los planes de desarrollo urbano son documentos casi secretos, para iniciados, sólo conocidos por algunas autoridades del DDF y por quienes los elaboran.

Para la población del D.F. la posibilidad de participar y de influir en las acciones de gobierno, se da fundamentalmente a través de la organización vecinal. Las Asociaciones y Uniones de Vecinos, Inquilinos y Residentes, son canales de participación natural que surgen de las propias bases y que permiten libre opinión y participación de sus integrantes para proponer acciones, planes y medidas de beneficio popular y, desde luego, para luchar contra el DDF y por quienes los elaboran.

Ejemplo de lo anterior lo han dado organizaciones integrantes de la Coordinadora Única de Demócratas (CUD) en lo particular, y la propia CUD en lo general, demostrando claramente que con la organización democrática desde las bases, es posible proponer, orientar y/o orientar la política y acciones de gobierno.

Los programas de atención a los damnificados, tanto en su fase I como II, han surgido de la propuesta de la CUD, lo mismo que el convenio de concertación democrática para la reconstrucción, el programa de reconstrucción para Teotihuacán y muchas otras cosas. Hemos demostrado, además, que se gobierna mejor cuando participan los gobernados, y que eso no sólo es conveniente para la sociedad sino para el Estado mismo el cual se legitima de esta manera además de actuar con mayor apego a la realidad y de ahorrar importantes recursos económicos.

Desde luego, la participación a través de las organizaciones vecinales es importante pero debe acompañarse con la lucha por canales reales de participación democrática de la población, en la mira a una real democratización del gobierno de la ciudad en todos sus niveles, lo que constituirá —sin duda— un aporte invaluable en la lucha más amplia por la democratización de este país. La lucha no es fácil ni corta pero se hace el camino al andar.

7 agosto 1986

Algunas Proposiciones Para Ampliar y Fortalecer la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal

Por el Lic. JOSE R. CASTELAZO

UNA vez más el proceso histórico de México le brinda la oportunidad al sistema nacional de su democracia. En esta ocasión nos reúne la preocupación por hacer más efectiva la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

El modelo de representación popular, el gobierno de la capital de la República ha transitado por diversos y acalorados caminos a partir de habernos constituido como país independiente. El Distrito Federal, recordamos, ha sido parte del Estado de México y se ha conformado como municipio, como un conjunto de municipios y como Departamento Administrativo en diferentes épocas. Esto ha obedecido a distintas causas políticas, económicas y administrativas, particularmente por los momentos que ha vivido el país y por lo que han exigido los tiempos, las circunstancias y las demandas sociales. Una vez extinguidas las municipalidades del Distrito Federal en 1928, ha imperado el criterio técnico-administrativo consistente en el nombramiento y remoción libre del jefe del Departamento del Distrito Federal por el Presidente de la República, ratificándose lo establecido en la Constitución Política, ya que al elegir al Presidente de la República, se elige a la vez al Gobernador del Distrito Federal en la misma persona.

Pero la demanda de una representación política popular, de mayor ingerencia de la sociedad en el Gobierno de la ciudad, sólo constante y creciente a través de los años. Esta fue abundantemente expresada durante la última campaña presidencial e igualmente en las

consultas que le sucedieron.

Seguramente con base en esta amplia demanda de individuos, grupos y partidos, el Presidente de la República emitió el Acuerdo de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, asunto este último, que ahora nos permite expresarnos mediante la conyectoria que licita el Secretario de Gobernación.

En este marco es que el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, expone a continuación, en forma sintetizada, sus puntos de vista en torno a la problemática político-administrativa en el Distrito Federal, considerando que lo actualmente establecido en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal puede y debe superarse ya que las instancias de participación existentes, los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos en las Delegaciones y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, resultan ser instrumentos fríos para atender la grave situación por la que atraviesa nuestra capital.

Por lo que se refiere al Referéndum y a la Iniciativa Popular, que son opciones lapidariamente muy valiosas en un sistema democrático, no se puede emitir pido o alguno respecto de su aplicación, ya que el Gobierno y el Pueblo no los han reglamentado desde hace ya casi diez años en que fueron incorporados a la Constitución Federal para reformar lo referente al proceso legislativo en el Distrito Federal, lo que hace suponer que en la práctica son importantes, debido a que a su

activación está supeditada a la voluntad del Congreso y del Presidente de la República. Probablemente influye también la estructura de nuestra propia cultura política.

Por estos y otros motivos, el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., propone las siguientes vías: la primera vinculada a una más real y efectiva representación vecinal, la segunda relativa a la participación de los habitantes en la administración de los servicios delegacionales, a través del establecimiento de un Consejo Delegacional, la tercera se refiere a la integración de una Asamblea Legislativa para el Distrito Federal, la cuarta tiene que ver con los requisitos de residencia para el nombramiento o designación del jefe del Departamento del Distrito Federal y de sus Delegados, y la quinta con una desconcentración administrativa más efectiva del Departamento Central a las Delegaciones.

En tales condiciones se propone concretamente que la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal se estructure en las siguientes organizaciones: a) Comités de Residentes por pueblo, colonia, barrio o unidad habitacional, que a su vez se conformarían con un número de integrantes congruente con los servicios por parte de la Delegación a la que pertenecen, es decir, quedarían organizados por funciones específicas y bajo la dirección de un presidente; b) Consejos Delegacionales integrados por representantes de los Comités de Residentes de las Delegaciones; c) Asamblea Legislativa formada por diputados elegidos por la ciudadanía del Distrito Federal.

Hacia una nueva forma de gobierno V

Perfiles de un nuevo órgano legislativo

Miguel COVIAN ANDRADE

Sólo para culminar nuestra referencia relativa a la propuesta de restablecer en el Distrito Federal el régimen municipal un par de reflexiones.

Si alguna vez existieron municipios en el D.F., estos comprendían poblaciones físicamente separadas por extensos espacios deshabitados. En la actualidad, la conformación del D.F. equivaldría a un "macro-municipio", cuyo ayuntamiento sería gigantesco con un "presidente municipal" equiparable a un "gobernador", y esto implicaría nuevamente incurrir en el error que ya examinamos antes, de que coexistiera un funcionario de esa jerarquía con los funcionarios federales.

Además, dividir ficticiamente al bloque urbano compacto que es el D.F. en varias partes, traería consigo un sinnúmero de dificultades para aplicar políticas generales de gobierno y de prestación de servicios tan inmediatos como los de transporte, limpia, agua, etc., que deban ser "continuos" y "uniformes".

En síntesis el origen del municipio atendiendo a sus circunstancias geográficas reales y al cumplimiento de los objetivos políticos, económicos y sociales además de estar interrelacionados, no pueden ser inventados aunque quienes los propongan estén movidos por un caro afán democrático.

Si no se dan esas condiciones, cualquier intento por traslapar una figura jurídica a una realidad que no la pueda acoger en su seno, está destinado a causar muchos perjuicios y nulos beneficios, lo que no implica que estemos en contra de una figura constitucional y de una institución política que tiene la gloria indiscutible de haber sido germen de nuestras primeras ideas independentistas. Recuérdese la tesis histórica de Primo Verdad al sostener ante Iturrigaray que el pueblo de Nueva España reasumía su soberanía en virtud de la Invasión napoleónica a la península Ibérica, siendo aquel regidor del cabildo de la hoy ciudad de México.

Lo que tratamos de demostrar es que un municipio en un bloque urbano como el actual D.F. es sencillamente invariable y sería política y administrativamente contraproducente.

Hasta aquí entonces las referencias hechas en lo general a las distintas propuestas que hemos venido analizando a lo largo de varios artículos, todas las cuales de una forma u otra nos parecen medios inadecuados en el caso concreto del D.F. para propiciar en el mayor participación política ciudadana.

¿Cuáles serían entonces las posibilidades idóneas o más cercanas a la realidad para lograr esa participación política ciudadana en el D.F., que todos perseguimos?

Una propuesta que intencionalmente hemos reservado para examinarla al final de esta serie de artículos es la que ha venido presentando en las diversas audiencias el Partido Revolucionario Institucional en voz de algunos de sus más destacados militantes y dirigentes, y que salvo variantes y modificaciones de detalle, en lo general se refieren a lo siguiente.

Se plantea la conveniencia de formar un órgano legislativo en el D.F., —que no es un congreso local, pues este ya existe y se deposita en el Congreso de la Unión—, cuyo origen, cuya conformación, cuyas facultades, etc., correspondieran a la realidad especialísima y particular de la capital de la República, asiente de los poderes federales.

Hacia una nueva forma de gobierno III

Estado 32 y jueces del PAN

Miguel COVIAN ANDRADE

En marcha las primeras audiencias sobre la estructura política del Distrito Federal, y de inmediato las primeras imprecisiones debidas entre otras razones, a aquella confusión conceptual que hemos venido señalando de tiempo atrás: no se trata de "democratizar" el Distrito Federal, sino de propiciar una mayor participación política de su ciudadanía.

En la Secretaría de Gobernación, conforme se suceden las intervenciones de ponentes y partidos políticos, salvo honrosas excepciones, se alternan las proposiciones totalmente irrealizables con las propuestas serias, pero confusas y sólo unas cuantas posturas representan opciones viables y dignas de reflexión.

A manera de ejemplo, partidos como el PST y el PMT proponen reducir el área del Distrito Federal al centro histórico de la ciudad de México, error de concepción y de perspectiva consistente en empaquetar simplemente el asunto concreto que nos ocupa, y en causar graves consecuencias políticas concomitantes.

El Distrito Federal sea del tamaño que fuere, seguiría teniendo la misma estructura constitucional que actualmente tiene, lo cual demuestra que reducir su tamaño no corresponde a los objetivos de la consulta, porque tanto la entidad federativa, como los habitantes de la misma, seguirían en la misma situación jurídica actual. El problema se disminuye, pero no se soluciona.

Falta agregar además, la nueva configuración del resto del área del hoy Distrito Federal que dejaría de serlo, la cual de conformarse en una entidad federativa autónoma nueva, única alternativa posible, circundaría o encerraría a los poderes federales de la República, convirtiéndolo a su gobernador, en un poderoso vigilante, o en una peligrosa amenaza para la seguridad, sobre todo, del Presidente de México.

Otro tanto se puede decir en cuanto a la simplista proposición del PAN, de trasladar los poderes federales a otro sitio de la República, cuestión que no merece siquiera consideraciones de costo económicos y materiales que serían muy elevados, ni de operatividad administrativa, que se complicaría muchísimo. Como en el caso anterior, el expediente es inadecuado, porque estuviera donde estuviera el Distrito Federal, la pregunta seguiría sin respuesta: ¿Cómo lograr una mayor participación política ciudadana en el "nuevo" Distrito Federal? Es decir, el problema se traslada, pero no se resuelve.

Uno de tantos yerros de fondo en torno al

asunto que comentamos, se debe sin duda, a que la concepción del Distrito Federal de una federación se limita en las mentes de muchos al territorio que ocupa físicamente, por eso de manera infantil se dice, "trasladaremos los poderes federales a otro sitio y resolveremos el problema". Sin embargo, se desconoce por completo, que el Distrito Federal además de ser un territorio, es un elemento jurídico y político abstracto dentro de un sistema federal, cuya estructura constitucional debe corresponder a su naturaleza específica, en tanto asunto de los poderes federales, muy al margen de la porción física de la República donde se ubique.

En cierto modo incurren en el mismo disparate el PSDM y el PPS, al proponer lianamente, que el territorio que hoy ocupa el D.F. se convierta en otro "estado de la Federación", en el que se eligiría autónomamente al gobernador y al congreso locales, porque lo que supliran en el fondo es desaparecer directamente la entidad jurídica y política Distrito Federal, a la cual no le asignan un nuevo ámbito físico, todo lo cual implica de nueva cuenta, la confusión del Distrito Federal, con el territorio en el que se asienta.

Una proposición más se refiere a la elección popular de los miembros del poder judicial. Al respecto es oportuno recordar que los jueces no deben ser involucrados en procesos de elección política, pues de lo contrario, el desempeño de sus funciones estaría condicionado por un compromiso explícito o tácito con la corriente ideológica que lo hubiera llevado al poder.

Por otra parte, el elector no puede conocer ni aquilatar los conocimientos ni las cualidades profesionales y técnicas que deben caracterizar a un juez, cuestiones que tienen que ser el fundamento indispensable para ocupar una posición de esta naturaleza. Estas circunstancias impedirían que un ciudadano común pudiera discernir concientemente entre las diversas opciones de elección que se le presentaran.

Todas las anteriores propuestas no requieren de una consideración jurídico-política muy minuciosa de nuestra parte, porque su propio fundamento es producto de la deficiente concepción de la naturaleza constitucional del D.F.

En nuestra próxima colaboración examinaremos dos alternativas un poco mejor elaboradas: "elección del regente y reincorporación del régimen municipal al Distrito Federal".

Arturo Contreras Cuevas

Un acierto del gobierno federal, la apertura democrática en el DF

"Para que realmente pueda haber una democratización en el Distrito Federal hay que seguir las bases asentadas en la Constitución, y en cuanto a la convocatoria del presidente Miguel de la Madrid para hacer participar al pueblo en la democratización, es un adelanto bastante considerable porque vamos a saber si efectivamente los capitalinos consideran que se deba cambiar el sistema de gobierno actual de la capital", dijo el presidente de la Junta de Vecinos de Gustavo A. Madero, Arturo Contreras Cuevas.

Asimismo, al abundar sobre la democratización del gobierno del Distrito Federal, el representante vecinal aseguró que con base en la experiencia que ha tenido como diputado federal, al estar en contacto con las clases populares, considero que no hay una corriente de opinión muy fuerte, así tan importante que esté pidiendo un cambio en la administración del gobierno de esta metrópoli.

Agregó que "sentimos que el pueblo entiende que el gobernador, el jefe del Ejecutivo en el Distrito Federal, es el Presidente de la República, eso lo entienden perfectamente los habitantes de esta capital y siento que no estarían de acuerdo con que perdiera esa característica, que dejara de ser el Ejecutivo Federal el que los gobernara, pero para eso es la consulta popular, precisamente".

En cuanto a apertura democrática, señaló Contreras Cuevas, me parece un acierto por parte de nuestro gobierno federal, de nuestro régimen el dar a la participación ciudadana, la apertura a la consulta popular, para que los habitantes del Distrito Federal externemos nuestra opinión para saber cuál sería la forma más conveniente de gobierno que podríamos darnos.

El presidente de la Junta de Vecinos de GAM explicó que siendo diputado de la comisión del Distrito Federal en la quincuagésima legislatura hubo esa inquietud, incluso por parte de la comisión del DF, en la que participaban todos los partidos, "y nosotros como priistas nunca le rehuimos a la demanda de las clases populares, al pueblo a que se democratizara el gobierno de la capital.

Claro que en la forma que yo estaba proponiendo por los partidos de oposición, de izquierda principalmente, sentíamos que podría causarse mucho escándalo, muchos problemas, además era totalmente fuera de la ley, nosotros a lo que nos comprometimos fue a respetar la Constitución, la que tiene previsto que en el momento en que los Poderes de la Unión salieran del territorio que ocupan actualmente en el Distrito Federal, pues se creara el Estado del Valle de México, y eso no se ha dado.

Yo estoy de acuerdo, expresó Contreras Cuevas, en que se pudiera dar una apertura democrática, sin que sea desde luego algo que vaya en contra de la Constitución, a lo que señala la ley, o al menos que se reformara en ese aspecto, en ese sentido, para ver la posibilidad, entonces sí, de la creación de un nuevo Estado.

Al preguntarle si considera que el pueblo participara en la elección de un gobierno democrático para el DF, el representante vecinal respondió que "esa es la idea, esperamos que realmente participe, que responda, porque yo he tenido la experiencia siendo diputado federal al tener contacto con los campesinos, los trabajadores, de que en realidad no hay una corriente --a mi manera de ver-- fuerte, así tan importante que esté pidiendo un cambio en la administración del gobierno del DF.

Ciudad visible

Un congreso para el Distrito Federal

César ZAZUETA

Aconseja la sabiduría popular que, cuando uno no sabe, bueno es preguntar. Aplicaremos esta recomendación y, consultando a distinguidos expertos en el asunto, pasaremos al costo al hipotético lector lo que averiguamos sobre el tema político del día: la profundización de las prácticas democráticas en nuestra ciudad capital.

La opción que analizaremos en la que plantea la conveniencia y racionalidad de constituir un Congreso del Distrito Federal. Esta postura, siguiendo a los expertos, considera la posibilidad de conformar un órgano legislativo compuesto exclusivamente de ciudadanos del Distrito Federal que decidieran en exclusiva los asuntos propios de la entidad, evitando la participación de representantes de toda la nación en esta tarea, mayoritariamente de los estados; a la vez, con ello se permitiría una participación directa de la población en la definición de su gobierno, ampliando la democracia y fortaleciendo la vinculación entre gobernantes y gobernados, sin desvirtuar el carácter federal en la entidad.

El órgano legislativo local permitiría desahogar la tarea legislativa del Congreso General, posibilitando un más profundo análisis de los asuntos correspondientes y una legislación surgida del trabajo de representantes auténticos de la población capitalina. Incluyendo a las opciones políticas minoritarias.

Este órgano legislativo no tendría carácter estatal, por cuanto su constitución se contendría en la Constitución General de la República y sería producto del ejercicio de los Poderes de la Federación, en concreto del Congreso General, de su atribución explícita para legislar en lo referente al Distrito Federal. Además, este Congreso tendría relación directa con el Ejecutivo Federal, del que sería contrapeso en el ámbito del territorio sede de los Poderes Federales, por lo que sería cualitativamente distinto de los Congresos Estatales.

Cabría agregar que, debido a su fundamentación al nivel de la Constitución General de la República, su establecimiento estaría sujeto a reformas constitucionales que necesariamente

tendrían que ser producto del proceso legislativo del Constituyente permanente, del cual no habría de formar parte el Congreso del Distrito Federal por cuanto no sería depositario en estricto sentido del ejercicio de una "soberanía" estatal — en la connotación correspondiente a autonomía interior — sino producto del ejercicio de la soberanía nacional encomendada al Legislativo Federal y

por ende, órgano derivado, no supremo. Su autodeterminación legislativa estaría así limitada, al ser creado por un órgano legislativo federal que lo dotaría de competencia, de conformidad con la norma constitucional de la Unión, la cual podría ser modificada solamente por dicho órgano.

La principal oposición a un congreso para el Distrito Federal sería el cuestionamiento al carácter federal o local de la instancia y al ámbito específico de su competencia, pues teniendo atribuciones correspondientes al ámbito estatal, formaría parte del ejercicio gubernativo de la Federación. Frente a ello, se podría argumentar la viabilidad del establecimiento de este órgano por cuanto resulta diferente del Ejecutivo, de carácter personal, mientras que el Congreso sería por su propia naturaleza colegiado; y por la existencia de una instancia local que ejerce la función judicial en el ámbito del Distrito Federal en lo correspondiente, en los estados, al órgano constituido a este nivel.

Las ventajas de un Congreso del Distrito Federal serían, entre otras:

- a) Participación directa del pueblo en la definición de su gobierno;
- b) Participación exclusiva de representantes de la entidad en los asuntos internos;
- c) Profundización en el examen de los asuntos correspondientes a la entidad; y
- d) Inclusión de opciones políticas minoritarias conforme su presencia en la entidad.

Que conste como escribimos primero, lo consultamos con los expertos y se lo pasamos al costo

Democratización integral

¿Nuevo régimen político para el DF?

Francisco PERALTA BURELO

La ciudad de México, asiento de la capital de la República de México y sede permanente de los poderes nacionales, posee, en razón de estas dos características que le son exclusivas, una estructura jurídico político especial, como lo significa el hecho de que, como excepción a la regla establecida por la Constitución General, carezca de un régimen interno al estilo del estatal y que, como éste, se sustente formalmente en la organización municipal.

En efecto, y por virtud de que en 1929 se abrogó el Municipio en el Distrito Federal, la única parte integrante de la Federación que no está basamentada internamente en este modelo institucional —fuera de la ciudad capital todo México es Municipio— es, precisamente, el D.F., un donde, para mayores referencias, se encuentra asentada habitualmente —en porcentajes aproximados— la sexta parte de la población nacional.

Esta enorme concentración humana es producto del crecimiento poblacional interno y de la incesante migración de quienes pretenden encontrar en la gran urbe lo que es carencia cotidiana en su medio natural (la provincia), población que si bien disfruta de un habitat que le permite el acceso a determinados estándares de vida —por la calidad y cantidad de los servicios públicos que se le ofrecen—, experimenta, en cambio, a pesar de que hasta ahora no se ha producido una reacción sensible de desagrado capitalino, un evidente deterioro de su status político que, contrastando con el alcanzado en el interior del país, ha dado pie para que algunos analistas le llamen a los residentes de la ciudad de México —y por cierto con justas razones— "ciudadanos de segunda categoría".

El capitalino, pues, inmerso en el régimen de la ciudad de México, no tiene acceso actualmente a todas las ventajas de la democracia mexicana, ya que si ejerce plenamente su potestad ciudadana —como todos los mexicanos— para elegir a los representantes federales —que son autoridades para todo el país—, no tiene atribuida titularidad para escoger a sus propios y particulares gobernantes. El ciudadano entonces, como es obvio, carece de autogobierno, lo que no deja de ser, para él, una manifiesta desventaja y, para el sistema institucional de la nación, una ostensible falta.

La discriminación es evidente. Formalmente —como se advierte— el capitalino posee menos derechos democráticos que el provincialino. Sin embargo, y a pesar de que en este espacio se encuentra concentrada la mayor cantidad porcentual de ciudadanos y, de seguro, el más selecto número de personas pensantes, pocas son, en verdad, a no ser algunas aisladas, las voces que se hacen escuchar, y los argumentos que se esgrimen, para estimular una importante corriente de opinión pública que tienda a mejorar la calidad de la vida del capitalino, haciendo de ésta un verdadero estilo democrático. Ha sido, hasta ahora, más la responsabilidad histórica del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que la convicción y el empuje del hecho, lo que ha abierto expectativas propicias para la inauguración, previo el desahogo de la consulta popular para la que se ha convocado, de una etapa de mayor dignidad para ellos y para todos los mexicanos.

Los presupuestos indispensables están sentados. Seguramente el capitalino tendrá —quizá en breve; tal vez a mediano plazo— un nuevo status jurídico político más a propiello con los tiempos modernos y con los hombres de hoy, pero todo habrá de depender de la pasión y el entusiasmo con que responda a la consulta popular para la que se lo ha convocado. Allí, precisamente en esa forja y en todos los que resulten idóneos, deberá de hacer convicción de su circunstancia y con imaginación buscar las alternativas que puedan resultarle más favorables para su plena realización social.

Miguel OSORIO MARBAN

LA REFORMA POLITICA: CONSULTA POPULAR

LA REFORMA Política ha sido un proceso permanente de adecuación a las exigencias políticas de nuestro pueblo, a las condiciones históricas del país y al camino revolucionario de México.

A partir de 1917, y con la Ley Electoral de 1918, se inician una serie de profundas transformaciones en nuestra vida interior, para organizar y responsabilizar a todos, de nuestra estabilidad política sin estancamientos; de nuestro esfuerzo por alcanzar mejores niveles de vida y estratos sociales más justos, éso que el pueblo en armas reclamó y cuyas demandas más sentidas fueron incluidas en la Constitución Política de 1917; ejemplar por todos conceptos, pero que sobre todo dejó en su texto la posibilidad de transformar instituciones y gobierno. Este sentido dinámico y sujeto a perfección de la Carta Magna, es lo que ha permitido que tareas cumplidas se plasmen en la ley y en nuevas instituciones; los reclamos se conviertan en limpias banderas y la discusión popular determine cuáles de ellos han de conformar nuestra realidad política.

La Reforma Política como una de las grandes vertientes de la Revolución, logró la organización de partidos políticos nacionales, aun de aquéllos dispuestos a destruir el nuevo orden social establecido; otorgó más tarde el derecho de voto a la mujer mexicana; creó los diputados de partido; estableció, en un pueblo joven, la ciudadanía a los 18 años; permitió el acceso a las cámaras de representantes a los 30 y 21 años y reconoció a todas las ideas que en el mundo se dan y se manifiestan en nuestro país al través de organismos políticos serios; todas estas acciones se constituyen en pasos gigantescos para construir nuestra democracia y evitar que los enemigos de dentro y fuera destruyan nuestro ser nacional y el derecho del pueblo mexicano para escribir y continuar su historia.

No está por demás afirmar, aunque esto duela, a nuestros opositores, que este avance democrático ha sido encabezado por el PRI, y sus más distinguidos militantes.

Es ahora el deber de la Nación el que recoge la demanda de su pueblo y se vaya a una consulta popular. Que nadie se equivoque: no se trata de crear una Democracia distinta, porque vivimos en la propia; el objetivo es lograr una más amplia participación de la ciudadanía para que se fortalezca el sistema político que los mexicanos hemos determinado darnos; están errados los que piensan que la Revolución mexicana se va a destruir a sí misma; si hay que aclarar aún más la ley, así lo haremos, pues somos los primeros interesados en la limpieza de nuestro proceso electoral y político; la Revolución Mexicana no requiere de subterfugos para mantenerse en el poder porque está segura de sus tesis y sus compromisos populares; los nuevos métodos e instituciones que puedan crearse, serán determinados con la aprobación de la gran mayoría de los mexicanos que integramos el frente popular, democrático, nacionalista y antimperialista que milita en el PRI, partido de masas e instrumento político de la Revolución.

Esto no significa ignorar o desoir a la minorías, éstas cuentan en proporción de la fuerza, amplitud y arraigo de sus tesis políticas frente a los mexicanos; deben ser escuchadas y dadas democráticamente la oportunidad de organizarse como opciones políticas; permitirles, con base a su real dimensión, el acceso a los órganos de poder; requerimos de partidos fuertes, respetables y con rumbo definido; pero sobre todo responsables del destino de México.

El nuevo paso que daremos debe servir para evitar caballos de Troya que pretendan minar lo que hemos construido con tanto esfuerzo en este país generoso, durante muchos años, todos los mexicanos.

No podemos renunciar ni a la libertad, ni a la justicia, ni a la democracia e independencia política. Negaríamos la patria que desde ahora reclaman nuestros hijos.

Se ha determinado la consulta popular con la certeza que por el venturoso y democrático sendero de México, transitarán todos los mexicanos con confianza y fe en su país. Sea bienvenida este nuevo paso en la Reforma Política Mexicana.

Se ha determinado la consulta popular con la certeza que por el venturoso y democrático sendero de México, transitarán todos los mexicanos con confianza y fe en su país. Sea bienvenida este nuevo paso en la Reforma Política Mexicana.

Editorial

Gobierno del DF: necesaria adecuación con la realidad



El presidente Miguel de la Madrid, a través de la Secretaría de Gobernación, ha convocado a los partidos y asociaciones políticos, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general a participar en una gran consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Con esta determinación no sólo se otorga formalidad a una discusión que ha estado presente en la realidad nacional desde hace varios años, sino se le proporciona un cauce legal que sin duda desembocará en modificaciones jurídicas que abran paso a un nuevo tipo de gobierno para el Distrito Federal.

En su marco más amplio, este inicio de la discusión formal tiene que ubicarse en la Reforma Política a la que siempre hemos visualizado más que como un acto único, como un proceso de perfeccionamiento de la vida democrática del país. En este sentido, reviste particular importancia que la comisión encargada de organizar y sistematizar la consulta popular esté integrada por un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como por los representantes de los partidos políticos con registro. Se reafirma así, por un lado, la correcta relación entre los Poderes de la Unión y por otro, el pluralismo como fenómeno ya integrado y cada vez más consolidado en la realidad nacional.

Destaca, además, que en medio de los agobios derivados de la crisis económica y particularmente de las dificultades financieras, se procure avanzar en el terreno político y abrir cauces de participación en el gobierno del Distrito Federal.

En lo que atañe al contenido mismo de la discusión que se inicia, es decir, a la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se trata de avanzar en una adecuación que no sólo nos parece necesaria, sino urgente, entre la realidad y los ordenamientos jurídicos y las formas políticas que hoy ya resultan estrechos para contenerla.



DF: PARTICIPACION CIUDADANA

POR INICIATIVA del Presidente de la República, Miguel de la Madrid, se convocó a los ciudadanos del Distrito Federal, para que participen en audiencias públicas de consulta para evaluar los aspectos que deberá comprender la renovación político-electoral y la forma de participación en el gobierno capitalino. Todos los que tengan algo que decir, tendrán la oportunidad de participar directamente, mediante asociaciones políticas de cualquier otra índole.

Durante su campaña presidencial, De la Madrid ofreció abrir foros de consulta popular, para saber el sentir ciudadano sobre los diferentes aspectos de la vida en la ciudad. La participación política será fundamental, pues los grupos de la oposición insisten en participar en las decisiones del gobierno del Distrito Federal. La sola oportunidad de externar opiniones demuestra el interés del gobierno por escuchar el sentir de las mayorías. El gobierno sabe que la población de la Ciudad de México carece de un Congreso local, o de un gobernador, pues las experiencias históricas demostraron en el pasado su inconveniencia. Los habitantes de las ciudades suelen estar más politizados, que los de otras regiones del país.

La democracia capitalina permitirá una perfecta igualdad de derechos, de participación. Todos, independientemente de su origen geográfico, podrán tener la misma oportunidad para trabajar en la administración capitalina, sin más limitación que su capacidad y talento.

Pronto veremos cambios de carácter substancial en la política del Departamento del Distrito Federal. La oportunidad de promover adecuaciones, representa un avance en la democratización del país.

B. INICIATIVA DE CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL (ARDF) PRESENTADA POR MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

1. EXPOSICION DE MOTIVOS Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

Al concluir las Audiencias Públicas de Consulta, se dió por terminado el proceso que recogió diversas opiniones sobre la participación y representación política de los habitantes del Distrito Federal, quedando a disposición del ejecutivo todas las propuestas presentadas y de las cuales seleccionaría aquellas cuyo contenido contribuyera a mejorar el nivel político de la ciudadanía, dando paso con ello a esta segunda etapa en la que Miguel de la Madrid presentó la iniciativa de ley que dió paso a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A todas las propuestas presentadas en el apartado anterior, y que en teoría tuvo que considerar el ejecutivo para presentar de modo concreto en una iniciativa de ley, añadimos otras:

=El 9 de diciembre de 1980, el PPS presentó una iniciativa de ley en la que se proponía la creación de un órgano legislativo local relativo al Distrito Federal, con facultades para ratificar -- los nombramientos que llevara a cabo el ejecutivo del Gobernador, Procurador y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Para ello habría que reformar los artículos 73, 74 fracc. IV, y 89 fracs. II y XVII.

=El 17 de noviembre de 1983, el PST propuso un gobierno depositado en un individuo electo popularmente y delegados municipales, también que fuera el Gobernador del Distrito Federal quien designe al Procurador General de Justicia y a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. con aprobación de la Cámara de Diputados. Reforma los artículos 73 fracc. IV, 74 fracc. IV, y 89 fracciones II y XVII.

=El 23 de septiembre de 1986, el PPS a través de una nueva iniciativa propone la creación del estado de "Anáhuac" en el territorio ocupado por el Distrito Federal, estableciendo como sede de

*Algunas anteriores a este proceso efectuado en 1986.

los poderes federales un municipio del nuevo estado. Con este fin reformar los artículos 43, 44 y 73.

=La iniciativa hecha el 21 de octubre de 1986, por los coordinadores de las fracciones parlamentarias del PAN, PSUM, PRT, PMT y PDM proponía: "La creación de un nuevo estado de la Federación que se denominaría Estado de Anáhuac, asentado en el territorio que ocupa actualmente el Distrito Federal y con los límites de éste. El Estado de Anáhuac se conformará por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y se organizará internamente bajo el régimen municipal.

En el Estado de Anáhuac, cuya creación se propone, se elegirán con carácter de autoridades locales: un Gobernador, diputados locales y ayuntamientos municipales. Para la organización jurídica política del nuevo estado la iniciativa propone la instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política correspondiente". (25)

Asimismo propone reformar los artículos: 43, 44, 74 fracc. IV, 89 fracs. II y XIV, 92, 104 fracc. I, 108 y 134.

Como puede comprobarse con la exposición anterior, el contenido de cada una de las iniciativas presentadas sintetiza el objetivo y tendencia asumida por cada corriente política en las audiencias públicas de consulta.

Con el carácter de iniciativa de decreto y fechada el 23 de diciembre de 1986, en Palacio Nacional, el entonces presidente Miguel de la Madrid presentó a los Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de ley que propuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ella se modificaban los artículos: 73 fracc. VI, 79 fracc. I, 89 fracc. XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, así como la derogación de la fracc. VI del artículo 74 constitucional.

En la presentación que hace de la iniciativa expone de manera

(25) Gaceta Oficial del D.D.F. Quinta Epoca. No, 18. 13 de agosto de 1987. pág. 17.

breve las consideraciones que llevó a cabo para crear este órgano, asimismo, manifiesta las razones políticas que motivaron tal decisión.

Con la creación de la Asamblea de Representantes, el presidente Miguel de la Madrid buscó responder a su compromiso de democratizar el Distrito Federal, cumplir con lo prometido en sus tesis de campaña y refrendar su mensaje de toma de posesión, cuyo objetivo era llevar a cabo una reforma política que favoreciera la participación y representación política plural en el Distrito Federal.

Entre los diversos propósitos que tiene la creación de este nuevo órgano, se encuentran -según Miguel de la Madrid- :

- Ampliar la participación de la sociedad en las actividades del gobierno, de tal forma que la relación ciudadanía-gobierno (autoridades) sea democrática.
- Favorecer el diálogo democrático y la Consulta Popular.
- Perfeccionar y profundizar en la desconcentración y descentralización.
- Fortalecer las organizaciones vecinales de participación social.
- Elevar a rango constitucional, el derecho a iniciativa popular y la participación social, esto con la finalidad de que las gestiones y procesos que lleva a cabo el gobierno, sean supervisados y cumplidos efectivamente con la correspondiente optimización de los recursos, todo ello, con el fin de satisfacer las demandas de la sociedad.
- Mejorar la función judicial para garantizar a la ciudadanía la correspondiente administración de justicia.
- Mejorar la representatividad de la sociedad fortaleciendo el pluripartidismo.

En otras palabras, se busca como fin mejorar en todos los aspectos el nivel de vida de los habitantes del Distrito Federal pero, "corresponderá a los ciudadanos, a las organizaciones vecinales y a los partidos políticos, aprovechar el singular instrumento político y administrativo, que constituye la Asamblea del Distrito Federal" (26)

Para elaborar la iniciativa, el ejecutivo tomó en considera--

ción las propuestas presentadas por las diferentes corrientes políticas presentes en las Audiencias Públicas de Consulta.

De este cúmulo de propuestas que pueden ser consideradas en - dos grupos tenemos:

- a) La que propone la creación de un estado libre y autónomo - en lo que hoy constituye el Distrito Federal, con un Congreso local y gobernador electo directamente por los habitantes del Distrito Federal, lo mismo para el resto de las autoridades. Asimismo, el establecimiento de un régimen municipal con sus correspondientes ayuntamientos en lugar de las actuales delegaciones políticas.
- b) La que pugna por el mantenimiento del actual status político del Distrito Federal como sede de los poderes federales y la creación de un órgano colegiado, congreso legislativo ó cabildo como medio para favorecer la participación ciudadana.

La primera proposición fue totalmente descartada por el ejecutivo ante la imposibilidad de llevar a cabo un cambio tan radical en el Distrito Federal y contrario a la esencia de la Constitución y de su propuesta que "asume y ratifica las decisiones fundamentales del pueblo de México, de constituirse en una República Federal y, como consecuencia, reservar una circunscripción territorial para la residencia de los poderes federales, manteniendo el status político y jurídico del Distrito Federal conservando su sede en la Ciudad México como se decidió el 18 de noviembre de 1824" (27)

Tomando en consideración este argumento, a continuación exponemos las razones históricas, jurídicas, políticas y administrativas con que el ejecutivo justificó su iniciativa y que explican el porque no es viable lo propuesto por la oposición.

En el aspecto político jurídico y sustentándose en la tradición constitucional, el ejecutivo argumentó la imposibilidad de crear

(27) Ibidem. pág. 14.

*"... Contraje el compromiso político, legal y moral ante el pueblo de México, de trabajar por la democratización integral en los términos en que nuestra Constitución concibe la democracia."

un nuevo estado pues, rompería el equilibrio del pacto federal además de que, para que fuera posible la formación de un nuevo estado sería indispensable que los poderes fueran trasladados a otro lugar de acuerdo a lo establecido en el artículo 44.

La aplicación del artículo 44 tendría como objetivo evitar la coexistencia de poderes -local y federal , en un mismo ámbito espacial, pues de hacerlo, según las tesis de Miguel de la Madrid se rompería el pacto federal al mismo tiempo que se afectaría la unidad nacional.

Asimismo, expresa la inviabilidad de un nuevo estado por la serie de transformaciones que implicaría la aplicación del régimen municipal consagrado en el artículo 115, y que daría origen a una serie de municipios conurbados, los cuales, carecerían de recursos suficientes para solventar sus gastos, lo que implicaría un enorme costo, en el que los recursos que actualmente se destinan al Distrito Federal resultarían insuficientes. Por otra parte, los ayuntamientos actuando de manera individual no podrían satisfacer eficientemente las demandas de la sociedad. Todo esto, sin contar -- los posibles conflictos que la división municipal originaría.

Finalmente, y como razón histórico-política que justifica la existencia del Distrito Federal, el presidente se basa en su tradición histórica que, parte de la formación de Tenochtitlan y que continuó tanto en la época virreinal como en las sucesivas hasta nuestros días afirmándose como eje aglutinador de poder y "centro e instrumento de la Unidad Nacional".

Por todo esto, el ejecutivo consideró a la Asamblea de Representantes como el instrumento idóneo para mejorar la vida de los habitantes del Distrito Federal al tiempo que se perfeccionan sus formas de participación y representación política, sin que para ello se requiera de cambios radicales en el gobierno y organización de la entidad.

Con base en esta argumentación, el Presidente da a conocer - su Iniciativa de Decreto por la que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y cuyas características son las - siguientes* :

*Documento íntegro en el ANEXO 3

Mediante las modificaciones hechas al artículo 73 Constitucional se defiende la forma de su integración, funcionamiento, facultades y atribuciones, es decir, son las bases de la Asamblea de Representantes.*

En los artículos constitucionales 110, 111, y 127 se legisla lo referente a las prerrogativas de los representantes, las cuales se conciben en los mismos términos en se hace para diputados y senadores.

Los cuatro artículos transitorios de que consta hacen referencia al momento en que se integraría la primer Asamblea de Representantes, (LIV legislatura), y a la forma en que funciones encomendadas a ésta, serán realizadas por otros órganos en tanto se instala.

Después de la presentación de este conjunto de iniciativas, - de entre las cuales se eligió la del ejecutivo, dio comienzo el debate de la misma, y sobre la que centraremos nuestro análisis a continuación.

* Para una mejor comprensión se sugiere revisar el contenido de la iniciativa que se presenta en las siguientes páginas antes de entrar al siguiente apartado.

INICIATIVA DE DECRETO DE CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F.
(REFORMAS CONSTITUCIONALES).

GACETA OFICIAL DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.

permiso someter a la consideración del Organó Constituyente Permanente, la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTICULOS 73 FRACCION VI, 79 FRACCION V, 89 'RACCION XVII, 110 PRIMER PARRAFO, 111 PRIMER PARRAFO Y 127, Y QUE DEROGA LA FRACCION VI DEL ARTICULO 74 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO PRIMERO. Se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V. ...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, 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 determine la ley respectiva.

2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados serán electos cada tres años y por cada propietario de mayoría relativa se elegirá un suplente; los vacantes de diputados electos según el principio de representación proporcional, serán cubiertos en los términos del párrafo final de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La asignación de los diputados electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la Ley correspondiente contengan para los diputados federales electos según el mismo principio.

Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64, de esta Constitución.

La Asamblea del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos diputados, en los términos que señale la ley.

Son facultades de la Asamblea del Distrito Federal las siguientes:

a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación; espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y viviendas; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energías; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias; cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural;

b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los concilie en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

e) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

f) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestión ciudadana;

g) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los diputados que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión;

h) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

ii) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior, y

jj) Iniciar ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia relativas al Distrito Federal.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso a) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

La Asamblea se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 15 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del

mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los diputados a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso a) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por

la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los magistrados y los jueces recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su cargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

6a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente:

VII. a XXX. ..."

"ARTICULO 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a IV. ...

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República;

VI. a VIII. ..."

"ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. a XVI. ...

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea del Distrito Federal;

XVIII. a XX. ...

"ARTICULO 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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados del Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

"ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

"ARTICULO 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal y los demás

servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."

ARTICULO SEGUNDO. Se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

SEGUNDO. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal serán electos simultáneamente a los diputados federales que integrarán la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, en la forma y términos que señale la ley respectiva.

TERCERO. La Ley sobre Justicia en Materia de Falta de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en las materias a que se refiere el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 75 de la Constitución, continuarán vigentes hasta tanto la Asamblea del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente Decreto.

CUARTO. En tanto se instala la Asamblea del Distrito Federal, los nombramientos de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal continuarán siendo sometidos por el Presidente de la República, a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, en su caso.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más alta consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

Palacio Nacional, a 23 de diciembre de 1986.

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

MIGUEL DE LA MADRID H.

Boletín

C. DEBATES EN LA CAMARA DE DIPUTADOS EN TORNO A LA INICIATIVA DE CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL (ARDF) PRESENTADA POR MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

Como lo expresamos anteriormente, del conjunto de propuestas hechas en las Audiencias Públicas de Consulta y las presentadas como iniciativas por el PPS, PST, PAN, PSUM, PRT, PMT y PDM, así como por el ejecutivo, únicamente es aceptada esta última en la que se proponía:

"La creación de un órgano de Representación ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, que directamente interesan a los habitantes de la Ciudad de México." (28)

De este conjunto de propuestas, que se resumen en las cinco iniciativas turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, para su estudio y análisis, con el fin de elegir aquella que favoreciera la ampliación de los márgenes de participación y representación política en el Distrito Federal, se justificó la elección de la presidencial por considerar que, "responde a las expectativas del pueblo de México para incorporar a la Constitución Política las bases de democratización del gobierno del Distrito Federal." (29)

Con la selección de la iniciativa del ejecutivo como medio para favorecer la participación ciudadana se termina la fase de sondeo (iniciada con las Audiencias Públicas de Consulta), que permitió la opinión plural por contar con la participación de diferentes grupos, partidos políticos y de la ciudadanía en general, iniciándose el proceso legislativo que dió origen a la ARDF y en el que la pluralidad de corrientes y opiniones, que caracterizó las Audiencias, se redujo a la participación exclusiva de los partidos políticos integrantes de la LIII legislatura.

Este proceso legislativo dió inicio el día 7 de abril de 1987

(28) Op. Cit. pág. 17.

(29) Ibidem. pág. 26.

con la presentación del dictamen* de la Comisión permanente, -que aceptó como única posibilidad viable en el Distrito Federal, el contenido de la iniciativa presidencial, razón por la que se convocó un período extraordinario de sesiones en el que se llevaría a cabo el análisis y discusión de la iniciativa. Estas sesiones se efectuaron los días 21 y 22 de abril.

Fue a partir del contenido de este dictamen, con el que se fundamentó la aprobación de la iniciativa presentada por Miguel de la Madrid** que se inició el debate en torno a la creación de la ARDF, esta inconformidad se manifestó en todos los partidos políticos de oposición, los cuales, desecharon el dictamen por considerarlo carente de bases sólidas y argumentos válidos para rechazar la aceptación de sus propuestas presentadas en las Audiencias Públicas y reforzadas con sus iniciativas, que proponían: restitución de derechos políticos plenos a los habitantes del Distrito Federal, restitución que en su criterio implicaba elección directa de sus autoridades, restauración del sistema municipal y la creación de un Congreso Local, no de una Asamblea de carácter propositivo y con poderes limitados a dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, como los planteados en la iniciativa aceptada.

Esta situación de desacuerdo entre la corriente oficial y las opositoras, fue lo que caracterizó la discusión y sobre la que profundizaremos con nuestro análisis.

El debate que se dió, presentó algunas características análogas a las de las Audiencias Públicas. Primero, porque las posiciones políticas asumidas por cada grupo son las mismas que las pre-

* En dicho dictamen se argumentaba la viabilidad jurídica, administrativa y social de la iniciativa del ejecutivo, que sin necesidad de establecer un territorio exclusivo de los poderes federales, conservando el D.F. en su ubicación y extensión actuales fortalece la democracia a través de 3 acciones concretas:

"-La creación de una asamblea de diputados para el Distrito Federal y fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.

-El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal, y,

-La organización de un poder judicial independiente é inamovible." Diario de Debates. Año II No. 4. Pág. 25. Abril 22, 1987.

** Y en el que la única modificación hecha fue la sustitución de "diputados por

sentadas en la Consulta y segundo, porque los argumentos utilizados para defender sus proyectos son idénticos.

Dentro de las pocas diferencias que existieron entre este proceso y el anterior, fue el carácter eminentemente plural del primero en donde no se dió ningún tipo de imposición de unas propuestas sobre otras, se trató mas bien de una discusión en la que se defendieron y cuestionaron todas las propuestas, pero sin que se anulara de forma radical alguna.

Contrariamente al acuerdo entre corrientes políticas que podría esperarse de las similitudes entre las Audiencias y este proceso, las analogías mencionadas constituyen el punto medular del desacuerdo en estos debates, puesto que, cada corriente presenta bases distintas para un proyecto común: la conversión del Distrito Federal en un estado de la Federación.

A ello se añade, una acción plural limitada a la opinión exclusiva de los partidos políticos -es decir, no intervienen otro tipo de grupos o individuos a título personal- y donde el mayor peso político lo tiene la corriente oficial.

Esta situación, aunada a la elección de la iniciativa presidencial como único medio de mejorar la participación ciudadana, (dejando fuera de consideración las propuestas de la oposición), trae consigo una franca inconformidad de las corrientes opositoras que califican esta acción como una franca imposición de la corriente oficial, sin que en momento alguno se buscara el acuerdo o negociación dejando totalmente fuera de consideración las proposiciones contrarias a la oficial y que se centraran en la modificación del status político del Distrito Federal.

Un ejemplo son los argumentos utilizados por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, expuestos anteriormente en el dictamen emitido con el fin de dar razones por las que se eligió la iniciativa del ejecutivo, y a las que se suman las siguientes:

"... entendemos la iniciativa del Presidente de la República como el resultado dialéctico de la amplia consulta popular convocada por el propio ejecutivo y celebrada en el seno de una comisión integrada por representantes de todos los partidos políticos

"representantes". Sugerimos comparar ANEXO 3 con ANEXO 4 al final del apartado.

nacionales. La consulta no estuvo constreñida a hacer comparecer a todas las posibles corrientes de opinión originadas de los mas diversos medios y niveles de nuestra sociedad, para escuchar una serie de argumentos superpuestos. Fue aquella consulta un auténtico debate, ya que las ponencias fueron sometidas a cuestionamientos, aclaraciones, réplicas y contraréplicas.

El conjunto de las ideas expresadas forma una red intrincada de concordancias y disentimientos que no puede ser sometida a una valoración puramente cuantitativa. La naturaleza de aquellas deliberaciones exigió un análisis de contenido mucho mas profundo, que no se redujera a contrastar el número de coincidencias con el de - discrepancias, ni a incurrir en generalizaciones o simplificaciones para hacer resaltar aparentes convergencias en una sola tesis. En medio de posiciones extremas y antéticas, hubo planteamientos que se aproximaban entre sí y hacía compatibles las soluciones propuegtas con las precondiciones de viabilidad que principios incommovibles de nuestro ser histórico nos imponen.

Fue con esta metodología que el Ejecutivo Federal pudo recoger la diversidad de opiniones expuestas por los diversos sectores sociales que conforman la población del Distrito Federal, a través de un foro abierto, plural y libre, e integrarlas en un proyecto - que establece un equilibrio de fines y medios y conforma un avance dialéctico en el largo proceso de perfeccionar nuestra democracia." (30)

A la cita anterior que hemos presentado íntegra por constituir una síntesis de las razones con las que la corriente oficial defiende su propuesta, añadimos otra que pone en claro el papel de esta Asamblea:

"Destaca en la configuración de la asamblea, la voluntad política del Presidente de la República de compartir con este órgano de representación pluripartidista, la facultad de reglamentar más de 50 materias que inciden en forma directa en la convivencia social y el desarrollo material y cultural del Distrito Federal." (31)

Estos son los motivos por los que la oposición esta en contra del dictamen y lo considera como autoritario y carente de argumen-

(30) Diario de Debates. Año II. No. 4. Abril 22, 1987. Pág. 36.

(31) Ibidem. Págs. 36-37.

tación válida, pero no sólo esto, sino porque concibe a la Asamblea como un órgano limitado que nada tiene que ver con sus propuestas y en el que solamente gracias a la "voluntad política del Ejecutivo" tendrán la posibilidad de "compartir la relgamentación de algunas materias como convivencia social y desarrollo material y cultural del Distrito Federal", sin que se mencione nada relacionado con aspectos políticos como la participación y representación política, fin con el que se dió comienzo a todo este proceso.

La crítica y argumentación contra las razones expresadas por la corriente mayoritaria en defensa de la iniciativa de creación de la ARDF, son las constantes de este proceso legislativo en el que todos los partidos de oposición, (PAN, PSUM, PMT, PDM, PST, PPS, -PRT y PARM*), impugnan las decisiones asumidas por la corriente priísta, que tanto en la integración de la Comisión de Gobernación, como en la Cámara de Diputados constituyeron mayoría.

Un hecho singular de este proceso es la alianza que se da entre los diferentes partidos políticos de oposición a pesar de que sus bases ideológicas son diferentes.

Aún cuando el PST y el PPS presentan sus propuestas e impugnaciones de manera independiente a la coalición formada por el PAN, PSUM, PMT, PDM y PRT, - este último parece estar de manera velada unido al proyecto del PAN-, su esencia y objetivo es el mismo:

- Transformar el status del Distrito Federal y restituir de derechos políticos a sus habitantes.
- Poner al descubierto la imposición hecha por el Ejecutivo y apoyada por la corriente oficial de la Cámara de Diputados, en torno a la creación de la ARDF y lo limitado de sus funciones y pluralidad, situaciones que garantizan el control del gobierno.

Con base en estas dos razones, el dictamen emitido sobre la iniciativa es impugnado con tres votos particulares emitidos por el PPS, PST y el frente común integrado por el PAN, PDM, PMT, PSUM y -PRT.

A esta fase ocurrida el 22 de abril de 1987, le siguió la dis

* El PARM aún a pesar de ser un partido satélite del PRI, en estos debates no lo hace sino que se alía a la línea marcada por la oposición.

cusión del dictamen en lo general con las siguientes participaciones:

6 del PRI	2 del PMT
4 del PSUM	2 del PARM
3 del PPS	1 del PRT
3 del PST	1 del PDM
3 del PAN	Sumando un total de 25 participaciones.

Aún cuando el análisis que hacemos sobre estos datos es muy elemental, permite dar cuenta de las correlaciones que se dan entre cada uno de los partidos y las alianzas.

A nivel partido político, la fuerza presente mayor cantidad de veces es el PRI, situación que evidencia su dominio en términos de participación y defensa de la iniciativa presidencial.

Por su parte, el PSUM dominó en el ámbito de censura e impugnación, convirtiéndose así, junto con el PRI en fuerzas dominantes - del debate a título individual, es decir, como partido político.

Si tomamos en cuenta las alianzas (manifiestas y veladas), veremos que el PRI encontró en la alianza del PAN, PDM, PMT, PSUM y - PRT, un grupo fuerte, tanto en participaciones como en argumentos, aspectos sobre los que a continuación presentamos un análisis detallado.

1. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

En esta fase la participación mayoritaria fue del partido Revolucionario Institucional, cuyos argumentos para defender su propuesta y desechar las de la oposición fueron, además de los ya expresados en voz de la Comisión los siguientes:

La existencia del Distrito Federal y su régimen político, es el resultado de los acontecimientos históricos de varios siglos y - ratificados en el Constituyente de 1917, por lo que, cualquier cambio de su status político implicaría diferencias de poderes y dificultades entre el poder federal, estatal y municipal "creando resen

timientos, discusiones y conflictos permanentes que al alterar el equilibrio federalista acabarían destruyendo las bases que unen a la nación entera." (32)

Asimismo, se niega que la transformación del Distrito Federal sea un medio de restituir de derechos plenos a sus habitantes, puesto que nunca se han visto privados de tales derechos, ya que eligen a sus autoridades a través del voto de Presidente de la República.

De acuerdo a su criterio, "los habitantes del Distrito Federal han expresado la necesidad de convertirlo en estado pero si hemos escuchado de hace tiempo y ahora incluso que quieren participar mas del gobierno." (33)

De aquí que, valiéndose de ambos argumentos como pilares de su defensa contra la oposición, la corriente oficial presente como única solución viable, y respuesta a las demandas de la sociedad - defena la ARDF.

Aún cuando estos argumentos son poco convincentes para la corriente opositora, constituyen un escudo de defensa para el PRI, facilitándole la negación de la negociación de las propuestas presentadas.

La permanente presentación de estas razones como absolutas y el rechazo sistemático de los argumentos con que la oposición defiende sus propuestas y censura la débil fundamentación de las explicaciones presentadas por el Revolucionario Institucional, consiguen que su actitud sea calificada como de absoluta cerrazón política que basa su triunfo en el número de curules que posee en la Cámara de Diputados -y de Senadores-, situándolo como mayoría, reservándose para la oposición el lugar de minoría*.

Consciente esta minoría de la dificultad de aceptación a que se enfrentan sus propuestas, insiste permanentemente en expresar -

(32) Op. Cit. Pág. 71.

(33) Ibidem. Pág. 54.

* Sobre todo si tomamos en cuenta que de los 400 diputados integrantes de la - LIII legislatura, 289 eran priistas y sólo 111 de la oposición.

la viabilidad de sus propuestas, combatiendo con argumentos consistentes las razones expuestas por el PRI en su contra.

2. PARTIDOS DE OPOSICION

Dentro de los principales argumentos y críticas utilizados por los partidos de oposición, encontramos los siguientes:

El inadmisibile desconocimiento que pretende hacer, tanto el gobierno como el partido oficial de la toma de conciencia y demanda de participación y representación plural de la ciudadanía del Distrito Federal, y que se manifiesta en la creciente madurez política de los defensores, cuyo ejemplo mas claro fue la espontánea acción ciudadana en septiembre de 1985 y superior a la oficial.

A este hecho se añade el temor de trastocar ó bien, afectar el poder presidencial, razones por las que niega la posibilidad de transformar el status político del Distrito Federal.

Para la oposición estas son las razones por las que la corriente oficial se niega a llevar a cabo cualquier cambio que favorezca el real ejercicio democrático del Distrito Federal, se teme al rompimiento de la ciudadanía con el PRI y al debilitamiento del presidencialismo.

De allí que la ARDF sea considerada como un órgano de funciones de reglamentación secundarias, quedando las funciones ejecutivas en manos del Presidente y su representante en la entidad -regente- y el Congreso de la Unión constituyéndose exclusivamente en un auxiliar del poder federal, razones por las que mas que reconocer en la Asamblea un avance, encuentran "un retroceso respecto a las expectativas mínimas que eran de esperarse en materia de participación ciudadana en el Distrito Federal." (34)

Aún cuando la argumentación de la oposición fue exhaustiva, y estuvo mejor documentada que la de la corriente oficial, el debate en lo general concluyó con el dominio de la facción priísta, aprobándose el dictamen en lo general con la emisión de:

213 votos en pro y,

63 en contra.

Concluida esta fase con resultados muy desfavorables para la oposición, y donde la facción oficial no manifestó voluntad de negociación rechazando cualquier propuesta distinta a la suya, continuó el proceso de legislación con la discusión en lo particular de los artículos de la iniciativa, reservados para ser discutidos y que -- presentamos de manera sintética en el siguiente esquema:

	PAN	PSUM	PMT	PDM	PST	PARM	PPS
ARTICULO 1o.	*	*	*	*	*	*	*
ARTICULO 2o.	*			*	*		*
TRANSITORIOS.	*			*			

Nota: El PMT se adhiere al PAN.

Este cuadro nos permite presentar de forma sencilla y muy ilustrativa la reacción de la oposición, en relación al contenido de la iniciativa y que en su discusión en lo particular evidencian un franco rechazo al contenido general de ésta, pero además un desacuerdo absoluto sobre los términos en que se concibe la futura ARDF (contenido del artículo 1o.), razón por la que la totalidad de los partidos políticos participantes impugnan dicho artículo.

Asimismo, nos reafirma la oposición que existe al estableci--- miento de esta Asamblea considerada un órgano de facultades limitadas y subordinado a la línea política oficial.

Por ésto, y aún cuando es reiterativo, no es nada extraño que la totalidad de facciones opositoras impugnen el artículo primero - de la iniciativa es decir, se discuten los márgenes de acción ó facultades.

La esencia de la crítica a este artículo refleja la inconformidad de la oposición en torno a la aceptación de la iniciativa presidencial y defendida por el partido oficial de crear la ARDF de acuerdo exclusivamente con la línea gubernamental y sin que se negociara la introducción de alguna propuesta de la oposición.

A esto se añade que el 50% de la oposición objete los artícu-- los 1o. y 2o., hecho que se traduce en conclusión y rechazo absolu-

to a la concepción gubernamental de la ARDF.

Destaca en este aspecto el papel del PAN, que en franca alianza con el PDM y el PRT, se manifiesta en total desacuerdo con el contenido y términos en que se plantea la creación de la multicitada - Asamblea.

El que este rechazo y crítica a la propuesta oficial fuera tan fuerte no nos resultó extraño, puesto que el partido mayoritario actuó de manera autoritaria é impositiva, razón por la que esta fase del debate se caracterizó por la difícil discusión de los artículos en los que la oposición asumió una posición del "todo ó nada", reiniciando insistentemente con propuestas rechazadas en la discusión general y ya discutidas en las Audiencias Públicas. (Creación del - Estado del Valle de México, restauración del sistema municipal, elección directa de autoridades, etc.)

Ejemplo de estas desavenencias, fue el rechazo manifestado por el PPS a participar en la discusión particular, aún cuando ya había reservado el artículo 1o. y 2o. y había participado en todas las fases anteriores, presentando incluso una iniciativa de ley en torno a la creación de lo que denominó "Estado de Anahuac."

Las razones con que declina su participación se encuentran en la siguiente cita:

"Los integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista, participamos en la discusión con elevado interés, conscientes de que es nuestro deber contribuir a la elevación de la conciencia de los diputados del campo democrático sobre la viabilidad y urgente necesidad de esta demanda, que originalmente formuló nuestro partido, y que ya han hecho suya diversas agrupaciones y - fuerzas políticas.

Concluido el debate en lo general, habiéndose aprobado el dictamen que rechaza la creación del estado de Anahuac y apoyada la intranscendente iniciativa que crea, en vez de aquel, sólo una llamada Asamblea de Representantes; concluyó también esta fase de nuestra - lucha, la que continuaremos en otros foros de carácter popular.

Es nuestra convicción, que finalmente la demanda se abrirá paso de manera arrolladora y constituirá una indiscutible victoria, no del Partido Popular Socialista, sino de todo el pueblo del Distrito

Federal y de la nación en su conjunto, lo que seguramente ocurrirá en breve plazo. La fase de hoy, de discutir, en lo particular, la irrelevante iniciativa del Ejecutivo, carece de interés, dado que cualesquiera modificaciones que se produjeran en su articulado, es evidente que no podrían cambiar su esencia ni acrecentar su breve estatura.

Es nuestra decisión estimados compañeros diputados, la de no participar en este ejercicio que será evidentemente estéril, dado que la clase obrera y el pueblo de México merece nuestro respeto, como también lo merece la Cámara de Diputados, representante del pueblo." (35)

A pesar de que este hecho pone de manifiesto con radicalidad su oposición a la aceptación de la propuesta del ejecutivo, el resto de los partidos inician el debate particular.

La discusión en lo particular debía iniciarse con la intervención del PMT, sin embargo, declina su participación sin dar ninguna explicación. Nosotros suponemos que esta declinación se debe a la alianza que mantiene con otros partidos políticos sobre lo que abundaremos mas adelante.

El turno siguiente es para el PSUM, partido que en forma amplia y detallada presentó su propuesta al artículo primero y las bases que debían adicionarse a la fracción VI del artículo 73.

La esencia de sus propuestas se resumen en los siguientes términos:

- Que la ARDF constituya un Congreso Local, similar al de cualquier estado con sus correspondientes facultades, y que se delimiten con precisión sus facultades.
- Que el Distrito Federal se divida en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, con la correspondiente existencia de convenios de coordinación entre el gobierno del Distrito Federal y los municipios.
- Que la elección de los 66 diputados sea por el principio de mayoría relativa.
- Que dicho órgano pueda emitir la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, así como participar en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

-Que las leyes y reglamentos del Distrito Federal se sometan a referendum.

-Que se faculte a este Congreso para que pueda proponer al de la Unión proyectos e iniciativas en materias sobre las cuales sólo tiene injerencia el segundo.

Ante el contenido y trascendencia política que tienen estas proposiciones, la respuesta de la corriente oficial es de desaprobación tachándoseles de improcedentes.

Esta situación motivo de nueva cuenta el repudio del PSUM, PPS y PMT hacia la respuesta del PRI, pero además motivó la presencia - de dos posiciones irreconciliables. Por un lado, la corriente oficial al ver en peligro la hegemonía de su propuesta que nada tiene que ver con la instauración de un Congreso Local como el previsto - por el PSUM, cae en argumentaciones alejadas de lo que debe ser un auténtico debate parlamentario, presentando en algunos momentos ataques directos a la oposición y en otro moderados.

Un ejemplo de esta situación, es la forma en que desecha la posibilidad de instaurar un Congreso Local como el propuesto, alterando el verdadero sentido de la proposición:

"No creo que exista un solo diputado con la debida responsabilidad en este sentido como integrante de esta asamblea, como decaquier otra en lo futuro o en el pasado, dispuesto a menguar facultades a este Congreso de la Unión, y debilitar y contribuir de esta manera a quebrantar uno de los principios que son fundamentales, básicos dentro de nuestra estructura jurídica y política, como es la división de poderes. Por ningún motivo podríamos aceptar que se le menguaran facultades a este Congreso, para entregárselas a otra Asamblea, cualesquiera que fuera." (36)

En relación a la instauración del sistema municipal, éste es - rechazado de manera categórica, dando como razones los problemas económicos y administrativos que acarrearía y que de ningún modo favorecerían la participación y representación plural.

El argumento priísta al respecto fue: "A menos que los parti--dos minoritarios de oposición esten pensando en un estado y municipios de utilidad, que más que servir a 10 millones de mexicanos, --

sirvan para ganar nuevas posiciones políticas, sembrar la anarquía quebrantar el orden jurídico e implantar la ineficiencia administrativa, nos explicaríamos esta pretensión a la que calificaría de antifederalista, antirepresentativa y atentatoria del principio de división de poderes". (37)

Sin embargo, frente a lo agresivo que, comentarios como el anterior pudieran resultar para la oposición y en el afán de presentar su propuesta como razonable, se pide la aceptación de la iniciativa presidencial en un tono muy diferente al utilizado anteriormente: "Nosotros pues, por la Comisión, rogamos, solicitamos de la manera mas atenta a esta Asamblea, apoyen los términos del artículo 73 como están presentados en el presente dictamen." (38)

No obstante esta petición, y dadas las condiciones en que se había desarrollado todo el proceso, tanto el PSUM como el resto de las corrientes opositoras, censura la negativa sobre la posibilidad de introducir algún cambio en la iniciativa. Atribuyendo este rechazo a sus propuestas, al dominio absoluto que pretende asegurar el PRI en los procesos políticos del Distrito Federal y en los que la participación ciudadana plural sea un hecho real, lo mismo que la de las distintas facciones políticas.

Para ilustrar estos argumentos presentamos la siguiente cita: "...se viene a decir que los partidos minoritarios son los que pretenden cambios en el Distrito Federal. Yo les quiero recordar las cifras de la votación de 1985, el partido gobernante tuvo aquí 47.1 de la votación y los partidos que proponen cambios en el Distrito Federal tuvieron 52.9.

No hay tal minoría, la minoría son ustedes, la minoría que se opone al desarrollo del Distrito Federal, la minoría que se opone a la democratización del Distrito Federal!" (39)

(37) Ibidem. Pág. 154.

(38) " " 154.

(39) " " 159.

* Situación que se refrendó en las votaciones del 6 de julio de 1988, cuando el PRI pierde las elecciones del D.F. nuevamente.

Esta proposición, -la presentada por el Psum sobre el artículo 73-, fue a nuestro juicio la mejor argumentada y mayormente discutida, sin embargo, no tuvo aceptación.

Por su parte, el PST también presentó proposiciones tendientes a ampliar las facultades de la Asamblea, (contenidas en el artículo 73), su sentido general era buscar mayor participación y solución de los problemas en el Distrito Federal por medio del estrechamiento de relaciones entre las autoridades, los representantes y la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de que sus proposiciones eran moderadas, fueron igualmente rechazadas sin que mediara debate sobre las mismas.

Finalmente, frente a la evidente cerrazón política de la corriente oficial, -tanto dentro de la Comisión como fuera de ella-, de aceptar cualquier modificación a la propuesta del ejecutivo, de igual forma que lo hiciera el PPS, el PDM a nombre de las facciones parlamentarias del PAN, PSUM, PMT y PRT declinaron su participación en la discusión en lo particular.

Esta situación nos permite asegurar que existió a lo largo de este proceso, una franca alianza entre el PAN, PDM, PRT, PMT y PSUM de lo que podemos concluir que si bien el PMT declinó su participación al principio de la discusión particular, fue para que un partido con mayor peso y experiencia política como el PSUM, presentará y argumentará la proposición.

Esta táctica permitió a este grupo de partidos aliados, conocer la respuesta oficial a sus proposiciones y las del PST, y antes que desgastarse en una discusión caracterizada por la cerrazón priísta en la que sus propuestas fuesen desechadas, optaron por lo -- que se podría considerar como una salida digna en este diálogo de sordos, en el que tanto la corriente oficial como la opositora aceptan como válida su propuesta.

La "salida digna", antes mencionada, y que puso de manifiesto la incapacidad priísta de negociar algún cambio, fue la negativa de estos 6 partidos políticos a continuar participando en esta etapa del debate de los artículos impugnados para discutir en lo par-

*Existente desde la presentación de su iniciativa de creación del Estado del Valle de México.

titular del proceso legislativo con que se creó la ARDF, y sobre la que era evidente el triunfo de la iniciativa presidencial, reservando su participación para la siguiente etapa en la que se daría origen a la Ley Orgánica de la ARDF, sobre la que hablaremos en el siguiente apartado.

Por lo que respecta al PARM que también había reservado el artículo primero para la discusión y que no apareció como aliado de estos partidos, ni presentó su impugnación, suponemos que al igual que lo hizo en la fase anterior -discusión en lo general-, se alió veladamente con el PRI.

Así las cosas, se da por concluida la discusión particular, procediéndose a la votación nominal, que obviamente y dada la configuración numérica de esta LIII legislatura, otorgó un triunfo irrefutable a la mayoría oficial, con lo que quedó aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que nace la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en los términos planteados por el ejecutivo, con la obtención de:

238 votos a favor y,

63 votos en contra.

Este proceso legislativo concluyó con el estudio y dictamen emitido por la Cámara de Senadores que aceptó en forma íntegra con fecha 29 de julio de 1987, el proyecto de decreto aprobado en la Cámara de Diputados. Publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987*.

De esta forma concluimos con la presentación del desarrollo y análisis del proceso de creación de la ARDF, al que previamente antecedió un esbozo de la coyuntura económica, política y social que antecedió al período previo a su creación y que al mismo tiempo se convirtió en el aspecto determinante para el surgimiento de la ARDF con las características que la definen y al proceso legislativo que le dió origen.

Asimismo, la presentación detallada de este proceso y el análisis del mismo nos permitió conocer con mayor precisión las características de este órgano "sui generis" y las formas y medios utilizados por cada uno de los partidos políticos participantes, lo cual nos conduce implícitamente al análisis del proceso legislativo

*Decreto íntegro en ANEXO 4.

vo de su Ley Orgánica y los términos de semejanza o diferencia que existen entre ambos, y las formas y mecanismos de negociación asumidas por las diferentes corrientes políticas participantes, razón por la que a continuación presentaremos la dinámica de negociación de su Ley Orgánica, lo que nos permitirá tener una visión global del significado político de la ARDF y una mejor comprensión de las líneas de acción bajo las que se conducen los partidos políticos.

DECRETO EN EL QUE SE ESTABLECE LA CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Lunes 10 de agosto de 1987

DIARIO OFICIAL

—oO—

DECRETO por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de las HH. Cámara de Diputados y de Senadores de la LIII Legislatura Federal y de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformados los artículos 73, 74, 79, 89, 110, 111 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.—Se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V. ...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, 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 determine la ley respectiva.

2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando

el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La asignación de los Representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos Representantes, en los términos que señale la Ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reser-

vas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un Informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestión ciudadana;

G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión;

H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

I) Expedir, sin intervención de ningún

otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la Ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los Representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurrirán quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los magistrados y los jueces percibirán

una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

6a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente;

VII a XXX..."

"ARTICULO 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresa- mente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a IV...

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República;

VI. a VIII..."

"ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I ...

II.—Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III a XVI...

XVII.—Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

XVIII a XX..."

"ARTICULO 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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos 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 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

..."

"ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

..."

"ARTICULO 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."

ARTICULO SEGUNDO.—Se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.—Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos simultáneamente a los Diputados Federales que integrarán la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, en la forma y términos que señale la ley respectiva.

TERCERO.—La Ley sobre Justicia en Materia de Falta de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en las materias a que se refiere el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente Decreto.

CUARTO.—En tanto se instala la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los nombramientos de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

continuarán siendo sometidos por el Presidente de la República, a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, en su caso.

QUINTO.—Las elecciones de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se registrarán en lo conducente, y hasta en tanto se expida el ordenamiento correspondiente, por las normas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal Electoral contienen en materia de elección de los Diputados Federales al Congreso de la Unión.

SEXTO.—Los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se registrarán hasta en tanto se expida el ordenamiento a que se refiere el inciso l) de la base 3a. del artículo 73 Constitucional, por lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

SEPTIMO.—El Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que calificará la elección de 1988, habrá de reunirse para este fin, durante la primera quincena del mes de octubre, del propio año de la elección.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D. F., a 29 de julio de 1987. Sen. Antonio Riva Palacio López.—Presidente.—Dip. Mario Murillo Morales, Secretario.—Sen. Guadalupe Gómez Maganda de Anaya, Secretaria.—Rúbricas*.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de julio de mil novecientos ochenta y siete.—Miguel de la Madrid H.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.—Rúbrica.

III. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL Y SU LEY ORGANICA: DINAMICA Y FORMAS DE NEGOCIACION.

A. PRESENTACION.

Con la creación de la ARDF como órgano de participación y representación política en el Distrito Federal, nació la convocatoria a los partidos políticos de la Cámara de Diputados para participar en un proceso legislativo más y complementario del anterior: el relativo a la creación de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (LOARDF).

Si bien es cierto que su participación en el proceso anterior (de creación de la ARDF), no había representado avance político para la oposición, el proceso de creación de la Ley Orgánica y sobre el que ya se había hecho alusión en los debates pasados, representaba nuevas posibilidades de negociación con el partido oficial, esto, con el fin de mejorar sus posiciones políticas.

Aún cuando ambos procesos son idénticos en el aspecto formal, los resultados y contenidos son diferentes, además de que en este segundo la intención es legislar sobre un órgano ya instituido y cuyas bases han sido definidas en el decreto de creación de la ARDF.

Estas características motivaron el análisis del proceso tomando en consideración las formas y mecanismos de negociación utilizados por cada corriente política, razón por la que en este apartado de nuestro trabajo presentaremos una metodología menos esquemática y más analítica que la utilizada en los apartados referentes a las Audiencias Públicas y el proceso de creación de la ARDF.

Con el fin de centrar nuestro análisis en los temas clave de las discusiones que la promulgación de esta ley generó, partimos de la delimitación y presentación de los temas que consideramos como centrales, esto, para llevar a cabo de manera simultánea tanto la descripción del proceso legislativo y la mecánica de negociación, como el papel asumido por cada corriente política.

A continuación presentaremos lo que nosotros hemos definido como temas más importantes en el debate sobre la LOARDF, pero que además son constantes en todas las discusiones relacionadas con la ARDF.

B. TEMAS CENTRALES EN EL DEBATE DE LA LOARDF Y SU RELACION CON LAS DOS FASES ANTERIORES: AUDIENCIAS PUBLICAS DE CONSULTA Y PROCESO DE CREACION DE LA ARDF. (ARGUMENTACION).

A nuestro juicio los temas centrales del debate sobre la LOARDF son:

-El margen de pluralidad que se da tanto al interior de la ARDF -correlación de fuerzas entre los diferentes partidos políticos-, como en sus relaciones con el exterior, -relación entre la ciudadanía y la ARDF.

-Los alcances y límites que esta ley otorga a la ARDF en materia de funciones y atribuciones, como órgano de representación ciudadana, así como las facultades que otorga a sus miembros en su carácter de representantes.

Para realizar esta selección, llevamos a cabo el análisis de -- todos los artículos de la LOARDF reservados para ser discutidos en lo particular. Esto con la finalidad de conocer su contenido original, es decir, la manera como los presentó el ejecutivo en la iniciativa, y la relación que guardan con lo propuesto por el ó los partidos políticos que lo hubiesen reservado para debate con el propósito de introducir alguna modificación.

El resultado de este análisis, realizado también en el debate general, nos condujo al establecimiento de los dos temas centrales ya mencionados, y que constituyen los ejes sobre los que gira la discusión.

Asimismo, si consideramos que ambos temas tienen gran importancia, fue por el hecho de que al hacer un recuento de los temas objeto de discusión en cada una de las fases que condujeron a la creación y legislación de la ARDF, encontramos que esas dos temáticas son recurrentes en todas las discusiones, lo que nos dió mayor seguridad en nuestra elección.

Con el fin de presentar un antecedente de las razones por las que seleccionamos tanto la pluralidad como los límites en el margen de funciones y atribuciones que tiene la ARDF, presentamos a continuación una síntesis histórica de la participación política ciudadana

na en el Distrito Federal, sus formas de ejercicio y sus alcances, -ésto, como referencia para facilitar la comprensión de los términos en los que ha sido concebida la ARDF como órgano de participación y representación ciudadana y las razones por las que su Ley Orgánica -ha sido objeto de debate, aspecto a analizar con detenimiento en el apartado siguiente.

Inicialmente partimos de la constante evolución y transformación político administrativa por la que ha atravesado el Distrito Federal a lo largo de su desarrollo histórico, mismo que se ha caracterizado por cambios constantes y búsqueda de respuestas a las demandas ciudadanas de participación y optimización de su nivel de vida.

Esta situación tiene orígenes muy antiguos y que van del establecimiento de la Gran Tenochtitlan hasta nuestros días, caracterizada por la presión ejercida por sus habitantes, ya sea que se organicen espontáneamente o que se encuentren representados por los partidos políticos, siempre en la búsqueda de solución a sus problemas de mayores márgenes de participación

Como se puede comprobar en el capítulo referente al desarrollo histórico del Distrito Federal siempre existió la demanda de un sistema en el que la participación ciudadana fuera directa; permitiéndose por ello en algunos períodos -como el revolucionario-, que fuera la ciudadanía quien eligiera a sus autoridades.

Durante la presidencia de Emilio Portes Gil, aún era posible la participación ciudadana en la elección de autoridades municipales, -sin embargo, en 1928 fué suprimido el Municipio Libre limitándose la participación a los consejos consultivos, encargados de atender intereses muy específicos*, reduciéndose aún más, los estrechos márgenes de pluralidad y democracia que el nuevo sistema político del Distrito Federal imponía.

*"La participación ciudadana se tradujo en la creación de Consejos Consultivos en cada delegación, representativos de los intereses de las organizaciones de comerciantes industriales, propietarios de bienes raíces, inquilinos, campesinos, profesionistas y padres de familia de la localidad" "D.F. Gobierno y Sociedad Civil" Ramírez S. Juan Manuel. Pág 255.

Así, avanzando a grandes pasos sobre la situación del Distrito - Federal en los últimos sesenta años, y a pesar de la forma de gobierno no se ha modificado radicalmente, es posible darnos cuenta que la figura presidencial y del regente se ha visto fortalecida con la proporcional disminución de la participación ciudadana directa en los asuntos políticos del Distrito Federal.

Ejemplo de ésto, fue en 1970, el establecimiento de un solo Consejo Consultivo que adquirió relativa importancia hasta 1979, cuando se constituye en órgano de representación política, pero en el que no se contempló la participación de los partidos políticos y la de la ciudadanía fue muy limitada.

Ambos hechos no vienen más que a confirmar la cada vez mayor necesidad de pluralidad en la integración del Consejo Consultivo, el cual, tiene funciones y atribuciones tan limitadas, que no es más que un órgano de consulta sin autoridad y sin posibilidades de decisión ó ejecución reales, con una total falta de autonomía y dependiente del Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte, instrumentos como el referendum y la iniciativa popular, (nacidos durante la reforma política promovida por José López Portillo), lejos de significar apertura democrática y tendencias a una mayor participación ciudadana directa en los procesos políticos del Distrito Federal, no son más que letra muerta con excesivos límites que permiten al gobierno su control absoluto.

Después de esbozar en los párrafos anteriores las diferentes fases por las que ha atravesado la vida política del Distrito Federal en materia de participación y pluralidad, terminaremos con un breve recuento de la línea seguida en este último período de reforma política y coyuntura electoral bajo el que surge la ARDF y en el que las constantes de las discusiones son los temas anteriormente seleccionados como centrales**.

En 1986, y teniendo como margen otro período de reforma política, durante la segunda mitad del régimen de Miguel de la Madrid se busca la transformación del sistema de participación política del Distrito Federal. Su objetivo principal radicaba en: "La democratización integral de la sociedad."

** Pluralidad y margen de funciones y atribuciones de la ARDF.

Con la finalidad de obtener dicho fin, por convocatoria presidencial y dentro del ya mencionado proceso de Renovación Política*, se llevó a cabo una serie de Audiencias Públicas sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal. Del contenido de estas sesiones podemos distinguir dos posiciones características y constantes del debate:

1. La corriente oficial proponía conservar al Distrito Federal - con su status jurídico vigente (1986), creado con la finalidad de ampliar los márgenes de participación y representación, la ARDF.
2. La corriente opositora proponía transformar al Distrito Federal en un estado libre y autónomo.

Es evidente que ambas propuestas son contrarias, y que cada una concibe de forma distinta lo que debe ser la participación y representación política en el Distrito Federal; así como los medios para lograrlas. Sin embargo, es menos difícil entender el carácter de cada propuesta si atendemos al grupo político que la representa.

En el caso de la primera proposición, surge del partido oficial y es plenamente apoyada por el ejecutivo, mientras que la segunda es abanderada por la oposición.

Esta situación de desacuerdo permite reforzar la argumentación en pro de la selección de los dos temas -ya anteriormente señalados-, pues, si bien es cierto que, el objetivo de este proceso era buscar un medio para ampliar los márgenes de participación y representación en el Distrito Federal así como para motivar la intervención de la ciudadanía defena con la finalidad de conocer sus propuestas sobre la forma de fomentar un sistema democrático que responda a sus demandas, el hecho de negar categóricamente el planteamiento de la oposición, -que es parte de la ciudadanía del Distrito Federal-, es limitar la pluralidad y transformar la Consulta en un foro en el que se oyeron diferentes voces, pero donde no se dió ninguna posibilidad de aceptación a alguna de las propuestas emitidas por alguno de los partidos opositores.

Esta actitud, con la que el PRI se manifestó poco dispuesto a negociar las proposiciones de las corrientes opositoras fue el sello característico de los procesos de creación y legislación de la ARDF.

* Dicho proceso concluyó con la aparición del Código Federal Electoral, en sustitución de la LOPPE, y en la cual se incluía ya, la legislación correspondiente a un nuevo órgano político hasta entonces inexistente en el D.F.: la ARDF.

A nuestro juicio las razones de esa ausencia de apertura hacia propuestas que no fueran las del partido oficial obedece a una absoluta falta de seguridad de la línea en la que ha basado su ejercicio político y de que algún tipo de reforma transforme ó ponga en peligro el régimen político del Distrito Federal. Y aún más que pudiera trascender al sistema político nacional por tratarse del asentamiento de los poderes federales ó bien, que pudiera repercutir en los niveles de hegemonía que tiene el poder ejecutivo y su correspondiente facción priísta en el Distrito Federal encabezada por el regente.

En otras palabras, esta preocupación respecto a la transformación del status político del Distrito Federal ó a la real participación ciudadana, es inaceptable para la corriente oficial, porque significaría otorgar derechos plenos a sus habitantes, implicaría una posibilidad de optar por representantes y autoridades que quizá surgirían de corrientes políticas diferentes a la mayoritaria, lo que traería consigo una favorable pluralidad en el ejercicio político y administrativo del Distrito Federal y la mejor representación de su ciudadanía. Situación que vendría a poner fin al control absoluto que tiene el PRI en el Distrito Federal y que se manifiesta con la designación hecha por el ejecutivo del regente, y con éste, del resto de las autoridades del Distrito Federal.

Asimismo, se tendría una redistribución de funciones y atribuciones de las autoridades de la entidad que quizá pertenecerían a corrientes diferentes a la oficial.

Por otro lado, el aceptar una transformación tan profunda como la conversión del Distrito Federal en estado, implicaría no sólo mayor intervención política de la ciudadanía sino la inminente instalación de un Congreso Local con todas las facultades que le confiere su carácter, situación que repercutiría de nueva cuenta en la participación de las diferentes corrientes políticas del Distrito Federal para integrar este poder legislativo, dando con ello un importante paso a la pluralidad en el debate electoral.

Concluida esta primera etapa (Audiencias Públicas, en abril de 1987 se discutió la iniciativa presidencial que dió y sentó las bases de la ARDF, para lo que fue necesario modificar varios artículos como el 73, 74, 79, 89 110, 111, y 127, pero de manera esencial el 73 cong

titucional en el que se establecen los lineamientos de lo que será - la ARDF, sus funciones y facultades.

Los debates correspondientes a esta iniciativa presidencial se - llevaron a cabo los días 21 y 22 de abril.

En la iniciativa el ejecutivo dejó bien definidos los términos - en que se crearía una asamblea de representantes y no un congreso local como lo proponía algunos partidos de oposición*, además se habían definido claramente los márgenes que en materia de funciones y atribuciones tendría, los cuales fueron considerados como estrechos en relación al objetivo con que se creó dicho órgano.

Ante esta perspectiva, el debate se centró en la crítica que la oposición hace de este órgano al que consideran como inútil dado lo - limitado de sus funciones, que de acuerdo a su criterio, el único camino real de favorecer la participación y representación política plural en el Distrito Federal, es la transformación del Distrito Federal en un Estado de la Federación.

Aprobada por la mayoría numérica de la Cámara de diputados, la - creación de la ARDF en los términos establecidos en la iniciativa presidencial, el ejecutivo se da a la tarea de enviar otra iniciativa -- de Ley. Esta vez se trata de la Ley Orgánica de la ARDF (9 noviembre 1987).

Los debates en esta iniciativa se llevaron a cabo los días 26 y - 27 de diciembre de 1987.

Aún cuando en apariencia los temas que motivaron el desacuerdo entre partidos eran diferentes a los debatidos en la fase de consulta pública y discusión sobre la iniciativa que dió origen a la ARDF, la esencia del debate si fué la misma, recurriéndose al margen de pluralidad y funciones que tendrá este órgano.

Con la recapitulación hecha anteriormente del proceso de creación de la ARDF, confirmamos que tanto el aspecto de pluralidad de la ARDF como el margen de facultades de la misma, constituyen el punto nodal de debate entre las diferentes corrientes políticas participantes de

*Ver propuesta presentada por el PSUM, durante la discusión en lo particular de -- los artículos impugnados por la oposición en el debate de creación de la ARDF. Ver apartado anterior.

este proceso, confirmándose en la discusión de la LOARDF.

Previamente al análisis que haremos de la LOARDF, presentaremos una breve descripción de su proceso legislativo.

C. EXPOSICION DE MOTIVOS Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE LA LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL (LO ARDF), PRESENTADA POR MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

El proceso legislativo que dió origen a la Ley Orgánica de la ARDF*, comenzó el día 9 de noviembre de 1987 con la correspondiente exposición de motivos presentada por el ejecutivo a los CC. Secretaríos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En dicho documento, que incluyó la iniciativa de Ley Orgánica de la ARDF, se expresaron tanto las razones que motivaron su creación como sus objetivos.

Para ello, se hace un recuento de las razones por las que se creó la ARDF como órgano de representación ciudadana con funciones de promoción y gestoría de los derechos de los habitantes del Distrito Federal, al mismo tiempo que se constituye en supervisora de la Administración Pública Federal.

De esta forma, se reafirma lo imprescindible que es la existencia de una institución como ésta en el Distrito Federal y que implica "ampliación de la esfera jurídica de la participación ciudadana como medio para mejorar su forma de vida".

Sin embargo, para que dicho órgano pudiera cumplir eficazmente con su cometido, era indispensable la expedición de su Ley Orgánica con la finalidad de sentar las bases fundamentales de su funcionamiento, razón por la que el Presidente Miguel de la Madrid presenta la iniciativa de LOARDF integrada por 60 artículos más 6 transitorios divididos en seis temas y cuyo contenido generales el siguiente:

1. Disposiciones Generales.(1o. y 2o.)
2. Sobre la naturaleza y atribuciones de la ARDF.(3o. al 22)
3. Principios Generales para la elección é instalación de la Asamblea.(23 al 37)
4. Organización de la Asamblea.(38 al 49)
5. Sobre la elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. (50 al 55)
6. Sobre la función de gestoría.(56 al 60)

Destaca del contenido general de la LOARDF, el hecho de que se -

* Ver ANEXO 5 al final del apartado.

C. EXPOSICION DE MOTIVOS Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE LA LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL (LO ARDF), PRESENTADA POR MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

El proceso legislativo que dió origen a la Ley Orgánica de la - ARDF*, comenzó el día 9 de noviembre de 1987 con la correspondiente exposición de motivos presentada por el ejecutivo a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En dicho documento, que incluyó la iniciativa de Ley Orgánica - de la ARDF, se expresaron tanto las razones que motivaron su creación como sus objetivos.

Para ello, se hace un recuento de las razones por las que se creó la ARDF como órgano de representación ciudadana con funciones de promoción y gestoría de los derechos de los habitantes del Distrito Federal, al mismo tiempo que se constituye en supervisora de la Administración Pública Federal.

De esta forma, se reafirma lo imprescindible que es la existencia de una institución como ésta en el Distrito Federal y que implica "ampliación de la esfera jurídica de la participación ciudadana como medio para mejorar su forma de vida".

Sin embargo, para que dicho órgano pudiera cumplir eficazmente - con su cometido, era indispensable la expedición de su Ley Orgánica - con la finalidad de sentar las bases fundamentales de su funcionamiento, razón por la que el Presidente Miguel de la Madrid presenta la iniciativa de LOARDF integrada por 60 artículos más 6 transitorios divididos en seis temas y cuyo contenido generales el siguiente:

1. Disposiciones Generales.(1o. y 2o.)
2. Sobre la naturaleza y atribuciones de la ARDF.(3o. al 22)
3. Principios Generales para la elección é instalación de la Asamblea.(23 al 37)
4. Organización de la Asamblea.(38 al 49)
5. Sobre la elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. (50 al 55)
6. Sobre la función de gestoría.(56 al 60)

Destaca del contenido general de la LOARDF, el hecho de que se -

* Ver ANEXO 5 al final del apartado.

busca que este órgano de representación ciudadana logre que sus electores estrechen relaciones con los representantes.

Complementa este aspecto referente a la representación ciudadana, la función de gestoría.

Se propone una forma de reglamentar la iniciativa popular y se especifica quienes tienen derecho de elaborar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Se establecen los propósitos generales tanto de la instalación como de la elección de la ARDF, remitiéndose a los lineamientos de la Ley Electoral y al Reglamento Interior de la Asamblea cuya expedición se reserva a la ARDF una vez integrada.

Es importante destacar que aún cuando las explicaciones vertidas en la exposición de motivos corresponden al contenido general de la iniciativa de ley, la relación entre el número del capítulo y el tema resultan incongruentes, es decir, en la exposición de motivos se habla sobre el tema en un determinado capítulo con su contenido general, sin embargo, al consultar la iniciativa el tema citado corresponde a otro número de capítulo.

Nosotros tomando en consideración esa falta de correspondencia, inexplicable en un documento de esta envergadura, - y que nosotros nos explicamos como una argucia política para desviar la atención del contenido de la iniciativa en la forma, y orientar hacia este punto - el debate-, hemos citado los 6 capítulos en que se divide la iniciativa con su tema correspondiente.

locución y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad, así como respecto de la aplicación de los recursos presupuestales disponibles.

INICIATIVA DE LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto reglamentar la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. La organización y funcionamiento de la asamblea se regirán por la Constitución General y por las disposiciones de esta ley, así como por el reglamento para su gobierno interior, que la propia asamblea expedirá sin intervención de ningún otro órgano. Dicho reglamento entrará en vigor, a partir de su aprobación por la asamblea, la que lo deberá remitir a las autoridades competentes para su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación y en la gaceta oficial del Distrito Federal.

CAPITULO II

De la naturaleza y atribuciones de la asamblea de representantes del Distrito Federal

Artículo 3o. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de representación ciudadana que se integrará por 66 miembros electos en votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal, varones y mujeres, en los términos de la ley respectiva.

Artículo 4o. La asamblea está facultada para expedir normas de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en las materias expresamente determinadas por la Constitución General y el artículo 7o. de esta ley, así como para realizar funciones de consulta, promoción, gestión, eva-

Artículo 5o. La Asamblea del Distrito Federal celebrará dos periodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el 15 de noviembre y podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente. El segundo periodo dará principio el 16 de abril y concluirá a más tardar el 15 de julio del mismo año. Durante los recesos, la asamblea estará representada por su comisión de gobierno, la cual podrá convocar a sesiones extraordinarias, a petición del Presidente de la República o por iniciativa de la mayoría de los representantes. En ambos casos deberá precisarse por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el pleno de la asamblea y las razones que justifiquen la convocatoria.

Artículo 6o. A la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones concurrirá el servidor público que el Presidente de la República designe, para dar lectura a un informe escrito en el que conste el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal.

El reglamento para el gobierno interior de la asamblea determinará el trámite que deberá seguir el informe a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 7o. La asamblea tiene facultades para dictar los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para el Distrito Federal, en las siguientes materias:

- I. Educación;
- II. Salud y asistencia social;
- III. Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastro;
- IV. Establecimientos mercantiles;
- V. Comercio en la vía pública;
- VI. Recreación, espectáculos públicos y deporte;
- VII. Seguridad pública;
- VIII. Promoción civil;
- IX. Servicios auxiliares a la administración de justicia;
- X. Prevención y readaptación social;
- XI. Uso del suelo;
- XII. Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;

ORDEN DEL DIA

XIII. Preservación del medio ambiente y protección ecológica.

XIV. Explotación de minas de arenas y materiales pétreos.

XV. Construcciones y edificaciones:

XVI. Agua y drenaje.

XVII. Recolección, disposición y tratamiento de basuras:

XVIII. Tratamiento de aguas:

XIX. Recolección y seguridad en el uso de desperdicios.

XX. Vialidad y tránsito:

XXI. Transporte urbano y estacionamientos:

XXII. Alumbrado público:

XXIII. Parques y jardines:

XXIV. Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos:

XXV. Fomento económico y protección al empleo:

XXVI. Desarrollo agropecuario:

XXVII. Turismo y servicios de alojamiento:

XXVIII. Trabajo no asalariado y previsión social, y:

XXIX. Acción cultural:

Artículo 80. Son facultades de la asamblea en materia de supervisión de la administración pública del Distrito Federal, atender las peticiones y denuncias que formulen los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento, por las unidades centrales, los órganos descentralizados y las entidades parastatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios.

Por acuerdo de la asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a custodiar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

La asamblea está facultada para participar, en los términos previstos por el artículo 75, fracción VI, sust. 3a. de la Constitución, en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal.

Una vez discutida la Cuenta Pública del Distrito Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comunicará a la Asamblea las conclusiones que derivaron de sus observaciones.

La asamblea podrá citar a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, a que se refiere el artículo 11 de esta ley, para que informen sobre el desarrollo de los servicios; la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública del Distrito Federal.

Artículo 90. Son facultades de la asamblea en materia de promoción y gestión:

I. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto del titular del órgano de gobierno, la atención de problemas pendientes, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

II. Formular al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, las peticiones que acuerde el pleno de la asamblea, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestión ciudadana:

II. Analizar los informes semestrales que deberán presentar sus miembros, para que el pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión, y

IV. Los demás que le otorgue la presente ley.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la asamblea prevendrá los órganos y mecanismos necesarios para garantizar que las funciones de promoción y gestión puedan ser cumplidas con la mayor eficiencia, tanto durante los periodos de sesiones como en los recesos.

Artículo 91. Son facultades de la asamblea en materia de participación ciudadana:

I. Convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia y determinar las bases a las que estará sujeta la consulta en la convocatoria respectiva.

II. Publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones que, con ese fin, llevará a cabo la asamblea.

III. Establecer los medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con los ciudadanos.

IV. Otorgar a los habitantes del Distrito Federal acceso a los medios jurídicos y administrativos

de que fueran dispuestas para hacer valer sus derechos ante las autoridades de la entidad así como respecto de los recursos y procedimientos para que sirvan ante la asamblea el derecho de iniciativa popular.

V. Orientar a los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal acerca del régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro del municipio.

Artículo 11. La asamblea podrá crear a los titulares de los unidades administrativas, órganos descentralizados y unidades parastatales, del Distrito Federal en los casos siguientes:

I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que está compareciendo.

II. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que debe ser creado.

Artículo 12. Toda propuesta para crear a cualquiera de los servidores públicos mencionados por el artículo anterior, deberá ser aprobada por la asamblea. El conducto para solicitar la comparecencia será, en todos los casos, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal.

Artículo 13. La asamblea podrá convocar a consulta pública sobre cualquiera de las materias de su competencia. Asimismo, determinará el contenido de la convocatoria respectiva, indicando la materia o materias objeto de consulta, los ciudadanos y organizaciones convocados, las fechas y lugares en que hayan de celebrarse las audiencias de la consulta pública, así como las normas conforme a las que se harán de conducir.

Una vez concluida la consulta, se hará una evaluación de sus resultados en comisiones, la que se someterá a la consideración del pleno de la Asamblea, a fin de que se tomen los acuerdos que procedan.

Artículo 14. Tanto las peticiones que formule la Asamblea a las autoridades administrativas, para la solución de problemas sociales y urbanos que correspondan a su esfera de competencia, como otras medidas encaminadas a hacer efectivas sus facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión, deberán ser objeto, en todos los casos, de un acuerdo de la propia asamblea.

Artículo 15. Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga

el Presidente de la República en los términos del artículo 75 constitucional, deberá ser sometidos a la aprobación de la asamblea.

El mismo procedimiento se observará para los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 16. La asamblea podrá iniciar, por acuerdo del pleno ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal.

Artículo 17. La asamblea elaborará su propio proyecto de presupuesto anual de gastos y lo remitirá al Ejecutivo Federal, por conducto del titular del órgano de gobierno, para que, atendiendo a las previsiones de ingresos, lo incorpore al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que debe enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La asamblea administrará de manera autónoma y responsable su presupuesto de gastos.

Artículo 18. Las propuestas a que se refiere la fracción I del artículo 9o. deberán acompañarse de la información que las fundamente y que hubiere sido obtenida por la asamblea en su carácter de cuerpo colegiado o por los representantes miembros de la misma, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

Artículo 19. Son obligaciones de los miembros de la asamblea:

- I. Representar los intereses de los ciudadanos;
- II. Cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones;
- III. Ser gestor y promotor de los intereses de sus electores;
- IV. Realizar audiencias en su distrito o circunscripción cuando menos una vez al mes;
- V. Cumplir las disposiciones y acuerdos de la Asamblea.

Artículo 20. Los representantes ante la asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos ni enjuiciados por ellas. El presidente de la asamblea estará investido de la autoridad necesaria para velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros.

Artículo 21. El reglamento en que sesione la asamblea de Representantes será inviolable.

Ninguna fuerza pública podrá tener acceso a él, ni con la autorización del presidente. En este caso, la fuerza pública quedará fuera del mando y la autoridad de este, quien será responsable ante la propia asamblea por el uso que hubiere hecho de esas facultades.

Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes de la Asamblea de Representantes, ni sobre las personas o bienes de sus miembros en el interior del recinto.

Artículo 22. Los miembros de la asamblea son responsables, en los términos del título cuarto de la Constitución Política y de su ley correspondiente, por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

CAPÍTULO III

De la elección e instalación de la asamblea

Artículo 23. La asamblea estará integrada por 40 miembros electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y por 26 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de una lista votada en una única circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley correspondiente.

Artículo 24. Los representantes de la asamblea del Distrito Federal se elegirán cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La asignación de los representantes elector según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que la Constitución y la ley correspondiente establezcan.

Artículo 25. La asamblea expedirá la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de un miembro electo por el principio de mayoría relativa.

Las vacantes de representación electa según el principio de representación proporcional serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista plurinominal, después de haberse asignado los representantes que lo hubieran correspondido.

Artículo 26. Las normas sobre elegibilidad para ser miembro de la asamblea, las relativas al ejercicio del sufragio, a los partidos políticos con derecho a participar en las elecciones respectivas,

así como las demás disposiciones de naturaleza electoral, serán las contenidas en la legislación expedida al efecto por el Congreso de la Unión.

Artículo 27. La Comisión instaladora de la asamblea tendrá a su cargo las funciones, previas que conducen a la constitución del Colegio Electoral y a la elección de su mesa directiva. El Reglamento para el Gobierno Interior de la asamblea regulará y dirigirá a esta Comisión.

Artículo 28. Las sesiones del Colegio Electoral se iniciarán quince días antes de la instalación de la asamblea. Los representantes que no hubieren sido electos en las anteriores serán una vez instalada la asamblea.

Artículo 29. El Colegio Electoral es la asamblea para elegir a los miembros de la asamblea y se integrará por el total de los presentes, representando sus miembros obtenidos o constancia de mandato o de asignación proporcional de la Comisión Local Electoral. La decisión del Colegio Electoral sobre la elección de los diputados será definitiva y en su contra no procederá recurso alguno.

Artículo 30. El Colegio Electoral no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros. El reglamento para el Gobierno Interior de la asamblea regulará el procedimiento a seguir para que el Colegio Electoral cumpla con sus funciones.

Artículo 31. Las sesiones del Colegio Electoral serán conducidas por una mesa directiva integrada por cinco miembros, electos por el propio Colegio, por mayoría de votos.

El Reglamento para el Gobierno Interior determinará el número y composición de las comisiones administrativas que se formarán de la mesa directiva electoral prevista.

Artículo 32. Cada sesión de este se celebrará y tendrá carácter de sesión de asamblea formal, asistiendo de este los miembros una comisión administrativa de instalar al Colegio Electoral de la asamblea.

Artículo 33. La instalación de la asamblea se verificará el día 4 de noviembre y será regulada por la mesa directiva del Colegio Electoral. Durante el acto se hará la lista de los representantes electos y el presidente del Colegio Electoral tomará la protesta de ser a los representantes presentes. Acto seguido se dirigirá a la mesa directiva de la asamblea, en estruendo secreto y por mayoría de votos. La mesa directiva

pasará a presidir la sesión y el presidente de la asamblea la declarará legítimamente convalidada.

Artículo 34. La asamblea no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus facultades sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Los representantes deberán reunirse el día señalado para la iniciación del primer período ordinario de sesiones de cada asamblea y, en caso de que haya ausentes, los presentes deberán comparecerlos a que concurren dentro de los diez días siguientes, aperturbiéndolos que de no hacerlo se entenderá que no aceptan el cargo, procediéndose a llamar a los suplentes para que se presenten en un plazo igual y, si éstos tampoco lo hicieren, se declarará vacante el puesto y se procederá a cubrirlo en los términos de ley.

Si no hubiese *quorum* para instalar la asamblea y para ejercer sus facultades una vez instalada, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los diez días mencionados.

Artículo 35. Se entiende también que los miembros que falten a cinco sesiones consecutivas, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de la asamblea, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, procediéndose a llamar a los suplentes.

Artículo 36. Será aplicable el régimen de responsabilidades, en los términos previstos por el Código Federal Electoral para diputados, senadores y partidos políticos, a los representantes de la asamblea y a los partidos que los postulen.

Artículo 37. La asamblea residirá en el Distrito Federal, sesionará en un mismo recinto y no podrá trasladarse a otro sin acuerdo previo de la mayoría de sus miembros, señalando el tiempo y modo de verificarlo. La asamblea no podrá suspender sus sesiones por más de tres días hábiles salvo por caso fortuito o fuerza mayor y siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes.

CAPITULO IV

De la organización de la asamblea

Artículo 38. La asamblea contará con una mesa directiva a la que corresponderá el manejo de la agenda y la conducción del debate. Asimismo, bajo la autoridad de su presidente le competará la preservación de la libertad y el orden de las

deliberaciones, cuidar de la efectividad de los trabajos y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta ley, el Reglamento para el Gobierno Interior de la asamblea, así como los acuerdos que emitan del pleno de la propia asamblea.

Artículo 39. La asamblea elegirá de entre sus miembros un presidente y un secretario de la mesa directiva y el número de vicepresidentes y prosecretarios que el Reglamento para su Gobierno Interior determine, todos con sus respectivos suplentes, quienes durarán un mes en su encargo.

El Reglamento para el Gobierno Interior establecerá los procedimientos a seguir para comunicar los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior, a las autoridades y organizaciones ciudadanas y vecinales con las que la asamblea deba mantener relaciones, con motivo del ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 40. Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas y con los requisitos y formalidades que estén previstos en el Reglamento para el Gobierno Interior de la asamblea, que determinará los casos en que sea indispensable nombrar el o los sustitutos que correspondan y la forma de su designación.

Artículo 41. El presidente de la asamblea tendrá entre otras funciones la de representar a ésta ante toda clase de autoridades civiles y militares, así como coordinar las relaciones de la asamblea con el titular del órgano de gobierno y con las organizaciones vecinales del Distrito Federal.

Artículo 42. La asamblea contará con un Oficial Mayor y un Tesorero, nombrado por el pleno, a propuesta de la Comisión de Gobierno, además de los funcionarios que disponga su reglamento y los empleados que permita su presupuesto.

Los trabajadores y empleados al servicio de la asamblea de representantes, regirán sus relaciones laborales con ésta, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 123, apartado B, de la Constitución y de su ley reglamentaria.

Artículo 43. La asamblea contará con las comisiones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones. El Reglamento para el Gobierno Interior de la asamblea regulará la organización y funcionamiento de las mismas.

Artículo 44. Las comisiones se integrarán de forma que refleje, con la mayor aproximación posible, la integración paritética de las asambleas y permitan la participación de los partidos miembros en el estudio y resolución de las iniciativas y asuntos que se remitan a las mismas.

Artículo 45. La Comisión de Gobierno estará integrada por siete representantes electos por el voto mayoritario del pleno de la asamblea y será presidida por quien designe sus miembros.

Artículo 46. La Comisión de Gobierno de la Asamblea tendrá como función proponer el nombramiento de los servidores públicos de la Asamblea y de los integrantes de las comisiones. Asimismo, le corresponderá coadyuvar con la mesa directiva en las actividades que sean de su competencia y apoyar el trabajo de las comisiones.

Artículo 47. Los grupos de representantes serán las formas de organización que podrán adoptar, en los términos que establezca el Reglamento para el Gobierno Interior, los miembros de la Asamblea con igual filiación de partido para realizar tareas específicas en este órgano representativo.

Artículo 48. Los miembros de la Asamblea, durante el periodo de su cargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los estados o del Distrito Federal por los cuales se disfrute sueldo.

La misma regla se observará con respecto de los representantes suplentes, cuando estuvieran en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de representante.

Artículo 49. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, regulará su estructura, funcionamiento interno, debates, sesiones, voicaciones y demás trámites del proceso de emisión de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

CAPITULO V

De la elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno

Artículo 50. El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

- I. A los miembros de la Asamblea;
- II. A los representantes de los vecinos organizado: en los términos establecidos por la ley correspondiente, y

III. A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos, en los términos del artículo 52.

Artículo 51. Toda iniciativa pasará a la comisión respectiva para que se dictamine. El modo, forma y término para las discusiones y voicaciones se establecerá en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

Artículo 52. Los ciudadanos del Distrito Federal tienen el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea.

La iniciativa popular es un procedimiento de participación de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, relativos al propio Distrito Federal.

Este derecho sólo podrá ser ejercido conjuntamente por un mínimo de diez mil ciudadanos que, a la fecha de la iniciativa, sean residentes del Distrito Federal.

Una vez verificados el número y la identidad de los ciudadanos que suscriban una iniciativa, por los medios y procedimientos previstos en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, aquella será turnada a la comisión que corresponda, la cual tendrá la obligación de presentar su dictamen a la consideración del pleno en el mismo periodo ordinario de sesiones, salvo que la presentación se hubiere hecho en los últimos quince días hábiles de dicho periodo en cuyo caso el dictamen podrá ser presentado en el periodo inmediato siguiente.

Artículo 53. Aprobado un proyecto por la Asamblea, se remitará debidamente firmado para su publicación en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

Artículo 54. Las iniciativas desechadas por la Asamblea, no podrán volver a discutirse, sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Artículo 55. En la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno se observarán los mismos trámites que para su formación.

CAPITULO VI

De las funciones de gestión ciudadana

Artículo 56. Cada representante será gestor y promotor de los derechos sociales y frente a la

administración, de sus electores con quienes procurará guardar una comunicación permanente. Las demandas que éstos les sometan serán llevadas ante el pleno de la asamblea cuando afecten el interés general.

Artículo 57. Los representantes someterán a la consideración del pleno de la asamblea la solución de carácter general que propongan al caso planteado para los efectos de las fracciones II y III del artículo 9 de esta ley. Las autoridades competentes considerarán las peticiones o recomendaciones que formule el pleno de la asamblea.

Artículo 58. Los representantes deberán presentar individualmente un informe semestral por escrito, al pleno de la Asamblea, en el que asienten los resultados de su acción, en materia de consulta, promoción, gestión y supervisión que hayan desarrollado, en favor de sus electores.

En dicho informe se podrán incluir recomendaciones de carácter general con el propósito de mejorar o ampliar los servicios, así como para fortalecer la participación ciudadana y comunitaria.

Artículo 59. La asamblea formulará un informe anual de la labor de gestión y promoción ciudadana prestada por sus integrantes, en el que se incluirán las propuestas de solución y la respuesta de las autoridades involucradas. Dicho informe será de carácter general y se hará circular ampliamente en el Distrito Federal.

Artículo 60. La asamblea podrá en todo momento y considerando los informes a que se refiere el artículo 58 de este ordenamiento, formular a las autoridades administrativas las peticiones que acuerde el pleno para la solución de los problemas que conozcan sus miembros.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Primero. Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segundo. En tanto no existan las normas que regulen la organización interna y el funcionamiento de la asamblea, se aplicarán, en lo conducente, las disposiciones que contienen la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General.

Tercero. Por única vez, para la constitución de la primera asamblea, la mesa directiva de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fungirá como Comisión Instaladora. Una vez que sea elegido la mesa directiva del Colegio Electoral de la asamblea cesará en sus funciones.

Cuarto. Las primeras elecciones para integrar la asamblea de representantes del Distrito Federal se verificarán el primer miércoles del mes de julio de 1988 y se calificarán durante la primera quincena del mes de octubre del mismo año, para iniciar sus sesiones en la fecha prevista en el artículo 50 de esta ley.

Quinto. La asamblea podrá dictar los acuerdos necesarios a fin de resolver las cuestiones que estén previstas por esta y las demás leyes aplicables, o por el Reglamento para su Gobierno Interior, siempre y cuando no deroga las atribuciones constitucionales y legales.

Sexto. En la instalación de la primera asamblea de Representantes, la mesa directiva del Colegio Electoral nombrará no menos de tres comisiones dictaminadoras, integradas cada una de ellas por un mínimo de cinco representantes.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Partido Nacional, a 9 de noviembre de 1987.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Miguel de la Madrid Hurtado*.

Trámite: Recibo y tórnese a la Comisión del Distrito Federal.

D. FORMAS DE DEBATE Y AGUMENTACION PRI-OPOSICION SOBRE LA LOARDF.

El día 26 de diciembre de 1987, se procedió al dictamen de primera lectura previo envío de la iniciativa presidencial a la Comisión del Distrito Federal para su estudio, comenzando así la discusión en torno a la LOARDF.

En dicho dictamen la Comisión del Distrito Federal expresa que, tomando en cuenta la naturaleza de ARDF, la iniciativa de Ley propuesta por Miguel de la Madrid, será el instrumento jurídico que le permitirá organizar el buen funcionamiento de la asamblea, al tiempo que - constituirá la base para la expedición de su Reglamento Interior.

La Comisión manifestó su aprobación al contenido general del dictamen y después de realizar el análisis de las diferentes propuestas emanadas de los diversos partidos políticos, se aceptaron (sin expresar a que partido político correspondían), las consideradas como enriquecedoras de la iniciativa y que de acuerdo a su criterio contribuían a precisar y clarificar el contenido de los artículos.

Para ello, se modificaron 22 artículos que se dan a conocer en el cuadro denominado:

"Modificaciones hechas a la iniciativa presidencial aceptadas por la Comisión". (M.I.P.A.C.) En el Cuadro de la página siguiente.

De acuerdo a una clasificación de los artículos en relación a los temas que nosotros hemos considerado como principales, quedarían agrupados en la siguiente forma:

1. Referentes al margen de pluralidad que otorga la LOARDF a las diferentes fuerzas políticas: 19, 23, 26, 29, 39, 44, 47, 56. Total: 7 artículos. 31.81%	2. Referentes a las funciones y atribuciones que otorga la LOARDF: 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 19, 29, 34, 35, 39, 41, 48, 56, 59. Total 14 artículos. 63.63%
---	--

Como se puede ver, algunos artículos fueron clasificados dentro de los dos temas ya que su contenido político tiene que ver con ambos.

Según nuestro criterio, las propuestas aceptadas y consideradas como "enriquecedoras" de la iniciativa presidencial no son más que -- precisiones sobre los límites de acción que tendrán los futuros representantes, tanto al interior de la ARDF como en sus relaciones con el

CUADRO

MODIFICACIONES A LA INICIATIVA PRESIDENCIAL ACEPTADAS POR LA COMISION DE LA LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

M.D. ART.	TEXTO INICIATIVA PRESIDENCIAL	MODIFICACION ACREDITADA
3	suprimió : varones y mujeres	sólo dejó: ciudadanos (art. 34 constitucional)
4		se dió mayor claridad a la redacción.
6	dijo: "servicio público"	se puso "autoridad". Se eliminó la palabra "escrito"
8 y 10	dijo: "ciudadanos", "distancia"	dijo: "habitantes", "queje".
12		se eliminaron: "análisis de".
13		se dió nueva redacción.
9	Se sustituyó: "prevención"	por: "determinación".
19	suprimió: " y otorgar"	Propuso redacción: "ser gestor y promotor de las medidas formuladas por los H. del D.F."
23		Propuso nueva redacción.
24	se cambió la palabra "si"	por la palabra "y".
26	sustituir "serán garantías"	por: "serán las garantías en el Código Federal E"
29	cambiar "diputados"	por: "representantes"
34	sustituir "empleados"	por: "servidores"
35		nueva redacción.
39		nueva redacción.
41		se agregó: "...los H. del D.F. registrados".
44		suprimir: "en la mayor oportunidad posible".
47		nueva redacción.
48		se agregó "cuando estuviere en ejercicio".
56		nueva redacción.
59	cambiar "hará circular".	por "divulgar"

exterior y que aseguran su subordinación a la línea oficial.

Asimismo, es sencillo comprobar que ningún artículo fue modificado con el fin exclusivo de precisar o mejorar su redacción tal como se había argumentado en el dictamen, puesto que la totalidad de los cambios tiene alguna implicación política. Por ejemplo, en el artículo 29 se cambió la palabra "diputados" por la de "representantes", - ésto, con el fin de definir los límites de los integrantes de la ARDF, que en su carácter de "representantes", tiene facultades ejecutivas de menor alcance político que las de un diputado.

Por otra parte, insistimos en que no nos fue posible determinar a que corriente política correspondieron las modificaciones hechas a la iniciativa pues el documento no lo indica, pero dado lo poco que favorece la participación activa de la sociedad y de los partidos políticos podría suponerse que se trata de la mayoría oficial, ésto, apoyado en la facilidad con que fueron aprobadas y alabadas en el dictamen emitido por la Comisión y rechazado por los partidos políticos opositores, dada la evidente subordinación que manifestaba a la línea oficial.

Para continuar con la mecánica legislativa de la LOARDF, el día 27 de diciembre se procedió a efectuar el dictamen de segunda lectura para posteriormente realizar la discusión en lo particular. Previamente a ésta, se emitieron 3 votos sobre el citado dictamen a la iniciativa de Ley presentada por Miguel de la Madrid con sus correspondientes modificaciones aprobadas por la Comisión.

1. Voto presentado por el PAN y en el que se propone la formulación de un nuevo dictamen, manifestándose en contra del ya emitido y en el que se considera la iniciativa presidencial como redundante y repetitiva de preceptos constitucionales ya contenidos en el decreto que creó la ARDF. Censura la exposición de motivos, a la que considera como vaga é insuficiente, mientras que en muchos otros aspectos es vaga, sobre todo en aquellos conceptos y aspectos en los tiende frecuentemente a recurrir a su Reglamento Interior*.

2. Se inscribió como segundo expositor el PDM, el cual inexplicablemente declina su participación.

3. Finalmente, el FCRN, expresó su voto a favor del dictamen en -

* Reglamento publicado el 25 de julio de 1989 y que no es objeto de nuestro trabajo.

lo general, pero aclarando que se reservaría algunos artículos para discutir en lo particular. Manifestó su voto a favor "a pesar de las deficiencias democráticas que tiene la ARDF, y a la limitada pluralidad de la misma", y porque, "en ninguno de los artículos se da entrada de parte del ejecutivo", aspecto que considera de trascendental importancia, pues de esta forma, la ARDF no constituiría un órgano eminentemente legitimador de la voluntad presidencial.

Una vez concluida la emisión de votos particulares, en contra del dictamen se procedió al debate en lo general el mismo 27 de diciembre.

Para esta fase -debate general-, se inscribieron 18 expositores:

En pro del dictamen

EXPOSITOR	PARTIDO	No. de Intervenciones
1. F. Berlín Valenzuela	PRI-Comisión	2
2. L. Valenzuela Herrera	"	1
porcentaje en el debate gral. 13% (3)		

En contra del dictamen

1. G. Altamirano Dimas	PAN	3
2. J. González Schnall	"	1
3. J. Galván Muñoz	"	2
4. R. García Cervantes	"	1
5. C. Botello Flores	"	1
6. G. Remus García	"	1
7. P. Alvarez Padilla	"	1
porcentaje en el debate gral. 42% (10)		
1.M. Terrazas Guerrero	PMS	3
2.A. Whaley Martínez	"	1
3.J. De Dios Castro	"	1
Porcentaje en el debate gral. 21% (5)		
1.R. Calderón Tinoco	PDM	1
2.C. Barrera Auld	"	1
porcentaje en el debate gral. 8% (2)		
1.R. Fuentes García	PARM	1
2.G. Macías Rodríguez	"	1
porcentaje en el debate gral. 8% (2)		

J.M. Fernández Flores	PPS	1
	porcentaje en el debate gral.	4 % (1)
J.E. Calvo Zarco.	PRT	1
	porcentaje en el debate gral.	4 % (1)

Si procedemos a un sencillo análisis del cuadro anterior, podemos obtener las siguientes conclusiones:

1. El FCRN, tal y como lo había expresado en su voto particular no participó en el debate. Por lo tanto en esta fase sólo participaron 7 de los 8 partidos con registro en ese momento.

2. El PAN como segunda fuerza política del país, se manifestó contra el dictamen emitido por la Comisión y la actitud asumida por los representantes de ésta, presentándose con gran cantidad de expositores y argumentaciones muy bien cimentadas dominando con su participación el debate.

Lo mismo hizo el PMS aunque en proporción menor, y como el apoyo más fuerte del PAN.

3. El resto de los partidos participantes se constituyeron en -- eco y apoyo de las propuestas del PAN y el PMS en su oposición a la Comisión.

4. El PRI, aún cuando no participó de manera directa lo hizo a través de la Comisión, con lo cual aseguró el triunfo de sus propuestas.

A continuación expondremos los puntos más importantes del debate que ponen de manifiesto la tendencia asumida tanto por la oposición como por la Comisión-PRI, es decir, el PRI no se manifestó como partido ni tuvo participantes en el debate que hablaran a nombre del Revolucionario Institucional, quienes se presentaron defendiendo la propuesta oficial, fueron los miembros de la Comisión que en cada intervención pusieron de manifiesto su tendencia partidista.

El debate general tuvo dos posiciones irreconciliables: la de la oposición demandante de una apertura democrática real, y la de la Comisión, que en boca de Francisco Berlín Valenzuela como representante y voz del PRI, se caracterizó por la cerrazón permanente en torno a la posibilidad de aceptar alguna de las propuestas emitidas por la oposición* y que podemos resumir así:

* Sobre este debate y otros más que nos idea de lo fue la opinión pública en relación a la ARDF

-Que la ARDF sea un espacio democrático real en el que se encuentren representadas todas las corrientes políticas; con una Comisión de gobierno igualmente plural y que no constituya un coto de exclusividad priísta.

- Se critican las limitaciones que tiene la ARDF en materia de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Así como lo relacionado con su presupuesto sobre el que no tiene capacidad de decisión, así como de otros aspectos que limitan las capacidades de la ARDF como institución democrática.

Con este fin, la oposición propone diferentes modificaciones a la LOARDF, sin embargo, la tendencia general incide en la crítica al contenido del artículo 45, referente a la integración de la ARDF y cuyo texto integro incluimos:

"Art. 45. La Comisión de Gobierno estará integrada por siete representantes, electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen sus miembros".

Este aspecto constituye el punto nodal de la discusión, pues como anteriormente hemos manifestado, puso en evidencia la cerrazón priísta, que en voz de la Comisión expresó: "esta iniciativa de ley no cerrará en forma alguna la posibilidad de que la oposición forme parte de la Comisión de Gobierno, pero esta oposición requiere de convertirse en mayoría para poder formar parte de la Comisión de Gobierno".

Adicionalmente, explicó que si la Comisión de Gobierno se concebía en estos términos, y no se había modificado el artículo 45 era porque " en un órgano colegiado de este tipo, la suma de voluntades de los electores por la mayoría implica que debe ser ésta la que debe tomar las decisiones políticas y no la minoría"., minoría en la que engloba a la oposición.

Esta expiación realizada por el PRI valiéndose de sus representantes en la comisión motiva severas críticas que califican al partido oficial de autoritario y antidemocrático, manifestándose una vez más contra el dictamen, pero sin lograr modificar la decisión priísta que valiéndose de su habilidad política y de la falta de experiencia política de estos partidos, (opositores-minoría), logra su subordinación a la decisión mayoritaria, aún cuando no están de acuerdo en el conte

nido del artículo, pero sabiendo que su fuerza política no es suficiente para lograr la aceptación de su propuesta.

Finalmente, y tal pareciera que con el objeto de conciliar intereses con los diferentes partidos políticos opositores, el PRI en boca de otro expositor como representante de la Comisión expresa que la ARDF no constituye una panacea, pero que sin embargo, es un esfuerzo de participación política y que su Ley Orgánica " reitera letra a letra el contenido de la Constitución", finalizando así la discusión en lo general.

Se procede a la votación y de la emisión de votos de los artículos no impugnados para la discusión particular*, se obtuvo el siguiente resultado:

200 votos en pro	72.46%
75 votos en contra	27.17%
<u>1 abstención</u>	<u>.37%</u>
276 total de votos	100.00%

Los artículos reservados para la discusión en particular fueron: 5, 6, 9, 11, 12, 16, 26, 29, 31, 35, 38, 39, 44, 45, 46, 47, 50, 52, 56, 58. 2, 3, y 6 transitorios. (23 en total).

A partir del análisis de esta serie de artículos y de las características del debate estableceremos las formas de negociación política que se dieron para la integración y funcionamiento de la ARDF.

Tales artículos son dos: 1, 2, 3, 4, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 17, 18 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 57; 1, 4, y 5 transitorios.

Nota: Los números subrayados son los artículos modificados por la Comisión a la iniciativa presidencial.

A continuación hacemos algunas observaciones previas:

1. De un total de 23 artículos para debatir en lo particular**, 10 de ellos, el 43.47% fue reservado por alguno de los partidos de oposición para ser discutido y analizado de nueva cuenta, aún cuando ya ha sido modificado y analizado por la Comisión.

2. En consecuencia, 13 artículos que constituyen el 56.52% son reservados por primera vez para ser analizados.

Del total de artículos discutidos (23), el PAN se reservó 14 -- (60.86%), poniéndose a la cabeza respecto a los demás.

*Este porcentaje es en relación al número de artículos reservados por cada partido y al total de artículos (23).

**Como información complementaria consultar Cuadro: (C.A.R.DP.) en la página siguiente.

CUADRO (C. A. R. DP.)

ARTICULOS RESERVADOS PARA DISCUTIRSE EN LO PARTICULAR (LOARDF).

FCN. PFR ART.	TOTAL DE ARTICULOS DISCUTIDOS: 23 FCN/PST: 4 H/S/PSLM: 10 FRN: 14 EM: 3 F/S: 6	VOTOS	
		PRO	CONTRA
5	GENARO PIÑEIRO (FCN-PST) ARTURO WALEY (H/S- PSLM)	212	57
6	CECILIA ROMERO (FRN)	209	60
9	CECILIA ROMERO (FRN)	209	60
11	GENARO PIÑEIRO (FCN-PST)	209	60
12	JORGE ALDOER (H/S-PSLM) GENARO PIÑEIRO (FCN-PST)	209	60
16	MANUEL FERNANDEZ FLORES (H/S) JORGE ALDOER (H/S-PSLM)	212	57
26	HECTOR PEREZ PLACIA (FRN)	209	60
29	JORGE ALDOER VILLALBA (H/S-PSLM)	212	57
31	CECILIA ROMERO (FRN) MANUEL FERNANDEZ FLORES (H/S)	212	57
35	HIDELBERIO GAYIN MARQUEZ (H/S)	212	57
38	MANUEL FERNANDEZ FLORES (H/S)	209	60
39	CECILIA ROMERO CASTILLO (FRN)	212	57
44	LEOPOLDO ARTURO WALEY (H/S-PSLM) ROBERTO CALDERON TINOCO (FRN)	209	60
45	JESUS GAYAN MUÑOZ (FRN) GENARO PIÑEIRO LOPEZ (FCN-PST) ARTURO WALEY MARTINEZ (H/S-PSLM) MANUEL FERNANDEZ FLORES (H/S) ROBERTO CALDERON TINOCO (FRN).	209	60
46	CECILIA ROMERO CASTILLO (FRN) ROBERTO CALDERON TINOCO (FRN)	212	57
47	CECILIA ROMERO CASTILLO (FRN)	209	60
50	CECILIA ROMERO CASTILLO (FRN) LEOPOLDO ARTURO WALEY MARTINEZ (H/S-PSLM)	212	57
52	DAVID CONCEPCION DE VILA (FRN)	209	60
56	CECILIA ROMERO CASTILLO (FRN)	209	60
58	CECILIA ROMERO CASTILLO (FRN)	209	60
TRANSITORIOS			
2o.	JORGE ALDOER Y RICARDO GARCIA CERVANTES (FRN Y H/S-PSLM RESPECTIVAMENTE)	213	56
3o.	JORGE ALDOER (H/S-PSLM) RICARDO GARCIA (FRN) HIDELBERIO GAYIN (H/S)	213	56
6o.	JORGE ALDOER VILLALBA (H/S- PSLM) 1a. PARTE. 2a. PARTE TRI.	212	57
		209	60

El PMS con 10 (43.47%), le sigue en la lista coincidiendo con el PAN en la selección de 4 artículos y manifestándose como la segunda fuerza opositora en el debate.

Le siguió el PPS con 6 artículos (26.08%), el FCRN con 4 (17.39%) y por último el PDM con 3 (13.04%).

En esta discusión participaron, con la finalidad de introducir algún cambio en el artículo reservado ó proponer una nueva redacción, - sólo 5 de los 8 partidos con registro PAN, PMS, PPS, FCRN, y PDM, que dando al margen el PRT y el PARM, mientras que el PRI aún cuando no participa de forma directa al igual que en la discusión general, lo hizo por medio de sus representantes en la Comisión.

A continuación presentamos un concentrado de los artículos reservados de acuerdo a nuestros dos temas centrales - manejados en el apartado B-:

1. Margen de pluralidad que otorga la ARDF a los diferentes partidos políticos.

31, 38, 39, 44, 45, 46, 47, 50, 52 y el 6 transitorio. 10 arts. 43.47%

2. Margen de funciones y atribuciones que otorga la ARDF a sus miembros.

5, 6, 9, 11, 12, 16, 35, 56, 58 y el 2o. y 3o. transitorios. 11 arts. 47.82%

3. Artículos que no pueden ser clasificados en ninguno de los dos rubros anteriores puesto que sólo clarifican aspectos electorales que no son atribución de la LOARDF y que se encuentran regulados por el Código Federal Electoral.

Arts. 26 y 29, ó sea, 8.69%

Si comparamos estos resultados con los obtenidos en el concentrado sobre las modificaciones hechas por la Comisión de la iniciativa presidencial, (consultar Cuadro art), veremos que de acuerdo a nuestra clasificación, surgida del análisis del contenido general del artículo y de la modificación propuesta, tanto en el caso de las hechas por la Comisión, como en el caso de las propuestas por partidos políticos, los porcentajes no guardan ningún tipo de relación, es decir, son inversamente proporcionales, de igual forma que la intención de las proposiciones presentadas por cada grupo, -mientras la oposición busca apertura la corriente oficial impone límites-, permitiéndonos com-

probar que la intención de las modificaciones hechas por la corriente oficial son contrarias a las de la oposición.

La primera serie de cambios hechos a la iniciativa presidencial por parte de la Comisión se aboca a la presentación de modificaciones que aseguren el pleno control de este órgano al partido oficial, mientras que, las propuestas de la oposición pugnan por una mayor participación.

En el caso de las reformas llevadas a cabo por la Comisión, se buscó puntualizar el margen de acción que se da por medio de esta ley a los representantes a la ARDF, ésto, con la finalidad de evitar "confusiones" que pudieran significar un exceso de atribuciones ó bien, que les otorgara un margen de acción tal, que pudiesen desestabilizar o modificar el sistema político del Distrito Federal. Asimismo, la pluralidad se expresa en una reducida posibilidad de participación real por parte de las corrientes opositoras a la oficial, es decir, se trata de dar juego a la intervención de la oposición, sin que por ello el partido oficial pierda su hegemonía.

Por el contrario en el caso de los artículos reservados para su discusión en lo particular por la oposición, el objetivo es reformarlos para poder obtener un mayor peso político dentro de la ARDF y que ésta se constituya en un órgano en el que la ciudadanía se vea verdaderamente representada a través de los diferentes partidos políticos que la integren.

Con la finalidad de dar a conocer este proceso y mecánica de negociación en la que se ven involucrados los partidos políticos opositores y el oficial, comenzaremos por analizar el conjunto de artículos que se engloban en el primer tema sobre el margen de pluralidad que se da tanto al interior como en sus relaciones con el exterior (31, 38, 39, 44, 45, 46, 47, 50, 52 y 6 transitorio).

Antes de comenzar el análisis del debate particular y sus constantes, explicaremos en forma breve la dinámica que se siguió puesto que, expresa el interés temático que tenía cada una de las corrientes políticas participantes.

Inicialmente se planteó ir discutiendo cada artículo en orden numérico con la correspondiente participación de los partidos políticos

que lo hubiesen reservado para emitir posteriormente la votación sobre el artículo y así evitar cualquier posible desorden en la discusión.

En lo relacionado a los tipos de votación utilizados en los debates se usan dos: 1. Económica: es la obtenida en términos de aceptación mayoritaria ó minoritaria, sin conteo de votos. 2. Nominal: en ésta el conteo de votos es exacto, obteniendo de ella un resultado numérico de los votos emitidos.

Sin embargo, a propuesta del PMS, que solicitó permiso para tratar en conjunto varios artículos por considerarlos a fin en su temática, se introduce esta forma adicional de intervención, aceptada en votación económica por la mayoría, siendo el PAN el único partido que se manifiesta en desacuerdo con la propuesta porque la considera como promotora de confusión ó incongruencia en el debate. No obstante su posición en contra de organizar de esta forma la discusión, en el momento en que participa hace uso de esta prerrogativa.

Aún cuando la totalidad de los partidos políticos se valen de este sistema de impugnación en conjunto, de sus artículos reservados, también se da la discusión de artículos de manera individual, ésto, sobre todo con la finalidad de hacer hincapié sobre algún aspecto específico contenido en el artículo ó para presentar una argumentación acabada del mismo.

Constituye una constante en el debate, la emisión de votos económicos al término de la discusión de cada uno de los artículos atendiendo a su orden numérico, y reservándose la votación nominal para el final de la discusión.

Para comenzar nuestro análisis hemos partido del hecho de ver la relación que guardan nuestros dos temas centrales (pluralidad y margen de funciones de la ARDF), con la esencia de los artículos impugnados y la forma en que los partidos opositores han argumentado contra su contenido original.

Todo ésto, con el fin de poder encontrar la forma más evidente posible de caracterizar el debate, la actuación de cada partido político en su relación con los demás y las alianzas. Asimismo, facilitar la comprensión de las formas y mecánica de negociación utilizadas y que se presentan de manera evidente en la discusión, como sucede

la mayoría de las veces.

En este sentido es muy importante saber si se discutieron en conjunto o individualmente y cual fue la respuesta de la corriente oficial.

El establecimiento de este tipo de relaciones nos llevó a precisar sin duda alguna, que en el caso de la LOARDF, el punto nodal de discusión se centró en el margen de pluralidad que se da tanto al interior de la Asamblea, como en sus relaciones con el exterior. Este hecho que fue motivo principal de la discusión general, se repite de nueva cuenta en la fase del particular. La base de esta discusión es el artículo 45, referente a la integración de la Comisión de Gobierno de la ARDF.

Contra el contenido de este artículo se manifiestan y argumentan todas las corrientes políticas participantes: PAN, FCRN, PMS, PDM y PPS.

La razón por la que todas las corrientes políticas opositoras a la oficial impugnan este artículo 45, es por considerarlo como el principal obstáculo que limita el real ejercicio democrático y plural dentro de la ARDF y fuera de ella, implicando consecuentemente estrechos márgenes de acción en lo que a funciones y atribuciones de la ARDF se refiere.

A la letra, el artículo impugnado dice:

"Artículo 45. La Comisión de Gobierno estará integrada por siete representantes, electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen sus miembros". (40)

Si bien es cierto, el citado artículo no parece a simple vista una taxativa para el ejercicio democrático, el hecho de tratarse del órgano más importante de la ARDF dado el margen de funciones y atribuciones que le confiere esta ley, y la usual política gubernamental de dominio por parte del partido oficial ("mayoría"), nos lleva a considerar que una Asamblea con este tipo de Comisión nace limitando la participación real de las corrientes contrarias a la oficial.

A partir de la argumentación hecha por cada uno de los partidos políticos sobre este artículo, (y ya esbozada en el debate general), es

(40) Diario de Debates. Año III. No. 49. Diciembre 27, 1987. Pág. 18.

que se van definiendo las posiciones de las facciones participantes.

Así por ejemplo, el PMS sólo propone un nuevo contenido para el artículo, sin dar ningún tipo de argumentación y presentando su propuesta junto con otros artículos. (5, 44, 50, y 6 transitorio).

Su proposición del artículo 45 fue: "La Comisión de Gobierno estará integrada por nueve representantes electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y deberá reflejar en su integración de la manera más aproximada posible, la pluralidad de la propia Asamblea. La Comisión de Gobierno será presidida por quienes designen sus miembros".

Excepto el artículo 50. que se refiere al tema de quien tiene facultades para convocar a sesiones, en el caso de los artículos 44, 50, y 6 transitorio, todos se refieren al tema relativo a la forma de integración de las diferentes comisiones de la ARDF, en todos los casos la propuesta del PMS consiste en añadir las palabras: "deberá reflejar en su integración de la manera más aproximada posible, la pluralidad".

Con estas propuestas, aún cuando el PMS no argumenta en su favor, el contenido de las modificaciones propuestas a estos artículos deja sentir la fuerte carga política que el partido imprime sobre la necesidad de democratizar todos y cada uno de los órganos e instancias -- con que cuenta la ARDF.

Es por esta razón y por la intención que la frase citada en el párrafo anterior encierra, que no es aceptada ninguna de sus propuestas, incluso en el caso del artículo 6 transitorio, para el cual la Comisión había aceptado en un primer momento su propuesta de: "determinar el número de integrantes de las 3 Comisiones dictaminadoras, en siete miembros en lugar de los cinco estipulados", hasta aquí, la propuesta se aceptaba sin problemas, sin embargo, cuando pretende añadir un párrafo que diga: "...deberá reflejar con la mayor aproximación posible..." surge de nueva cuenta la negativa rotunda de la Comisión que pugna por la eliminación del párrafo.

Con el fin de defender su propuesta al artículo 60. transitorio, el PMS hace una fuerte pero recurrente argumentación sobre el nivel de pluralidad que debe imperar en la ARDF, y que el PRI "borró de un plumazo". Para defender su propuesta, el PMS hace uso de los mismos

argumentos que utilizó en el debate general, hecho que el PRI utiliza para dar por concluida la discusión, dando por sentado que fue justamente en dicho debate, en el que se analizaron estas circunstancias y el dictamen fue aprobado, con lo que se da por concluida la controversia.

Esta táctica fue comunmente usada por el partido oficial con el fin de evitar el debate.

Finalmente y valiéndose de otra de sus habilidades en el ejercicio político, el PRI retoma exclusivamente la primera parte de la propuesta del PMS al artículo 6o. transitorio, y la presenta como si -- fuera propia, obteniendo aprobación, desechando con su nueva propuesta, la otra presentada por el PMS donde se reiteraba de nueva cuenta la demanda de pluralidad.

El PMS por su parte, no logró la aceptación de ninguna de sus propuestas en torno al margen de pluralidad, y en el caso de su propuesta sobre el artículo 6o. transitorio, que tuvo posibilidades de ser aceptado, fue plagiado por la corriente oficial ante la postura asumida por el PMS "del todo ó nada".

La corriente Popular Socialista, también presentó de manera conjunta su propuesta a los artículos 31, 38 y 45 por considerarlos correlativos al tema.

De forma análoga a la hecha por el PMS, el PPS presenta el nuevo contenido que según su criterio deberán tener los artículos citados y que consiste en la anexión de las palabras "de manera plural", quedando la nueva redacción del artículo 45 como sigue: "La Comisión de Gobierno estará integrada de manera plural por siete representantes elegidos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quienes designen sus miembros".

En este caso se da un elemento más de similitud entre la posición asumida por el PMS y la del PPS, ésta, en los términos que ambos conciben la pluralidad que debe imperar en las Comisiones, evidenciando este tipo de demanda, el reclamo que la oposición hace para tener participación en los procesos de toma de decisión de este órgano y de la ARDF.

El PPS presenta su defensa sobre el contenido del artículo 45,

haciendo referencia a lo ya argumentado en el debate general, añadiendo la necesidad de establecer normas precisas para que impere la democracia en las Comisiones de la ARDF, y se encuentren representados todos los partidos. Aún cuando esta argumentación no constituye una demostración acabada de la necesidad de imprimir un mayor grado de pluralidad a la ARDF, si motiva una respuesta por parte de la corriente priísta, contestación que para ninguna de las propuestas de la oposición en relación a este artículo se da.

Aún cuando la argumentación del Revolucionario Institucional es poco consistente dado lo poco convincentes que resultan sus argumentos en relación al papel preponderante que debe tener la "mayoría" sobre las "minorías", es importante dar a conocer su esencia puesto que con ello marca su línea política. El Partido Revolucionario Institucional recupera también parte de lo debatido en la discusión general calificando de "apriorística" la visión de los partidos opositores respecto a la integración de la ARDF.

Esta razón encuentra su fundamento en lo que consideran será el equilibrio de fuerzas que se dará al interior de la Asamblea, y que será esta correlación y sus tendencias las que decidan su manejo y situación, esta libertad que tendrá la ARDF constituye una característica de su pluralidad, pluralidad dada por la interacción entre representantes de diferentes corrientes partidistas.

Pareciera con este tipo de exposición que el priísmo actúa con imparcialidad y desinterés en pro de la pluralidad, sin embargo, en todos los procesos anteriormente analizados, el PRI siempre busca obtener hegemonía y control sobre el proceso de toma de decisiones, situación que origina el desacuerdo de la oposición que busca insertarse en el proceso.

Tomando en consideración su experiencia en los diferentes procesos políticos del país y el control que tiene sobre los mismos, este caso no sería la excepción.

La siguiente corriente en censurar el contenido del artículo 45 es la del PDM, para ello presenta en una sola intervención el artículo 44 como base para su argumentación del 45 y 46, relacionados con las facultades de la Comisión de Gobierno.

La fracción del Demócrata Mexicano utiliza como forma de debate

el artículo 45 de manera diferente a las de las dos corrientes anteriores, en ningún momento hace referencia al debate general y argumenta sobre este artículo valiéndose del 44 que da luces sobre la posibilidad de democracia en las Comisiones.

"Artículo 44. Las Comisiones se integrarán de forma que reflejen, la integración plural de la Asamblea y permitan la participación de los partidos minoritarios en el estudio y resolución de las iniciativas así como de los asuntos que se remitan a las mismas".(41)

Sin embargo, tampoco se aceptó ninguna de sus propuestas a los artículos reservados.

Tomando en consideración el contenido de este artículo, el PDM encuentra una falta total de congruencia entre lo que en este artículo se concibe como posibilidad de democracia en la integración de la ARDF y el artículo 45 en el que se elimina la posibilidad de este carácter plural, y más bien se tiende a establecer una Comisión de Gobierno "antidemocrática con carácter oligárquico y selecto", como la define el PDM y donde el voto mayoritario será para el partido oficial rompiéndose con ello con el contenido del artículo 44.

El PDM argumenta en forma concisa los límites que impone este artículo (45), y propone como contenido del mismo:

"Artículo 45. La Comisión de Gobierno estará integrada de forma plural con la participación de los distintos partidos políticos representados en la Asamblea y será presidida por quien designen sus miembros".

El PDM de igual forma que el PMS y el PPS, coinciden en añadir el concepto "integrada en forma plural", aún cuando sus argumentos tienen matices diferentes.

Ninguna de las propuestas fue aceptada y para ninguna hubo argumentación por parte de la corriente oficial.

La facción del Partido Acción Nacional debatió el artículo 45 sin relacionarlo con ninguno de los demás artículos que reservó (31, 46, 47, 50 y 52), ello, con la finalidad de dar las razones por las que se encuentra en contra del contenido de este artículo y dada la importancia que tiene el mismo para el funcionamiento democrático de la Asamblea.

(41) Op. Cit. Pág. 18.

La argumentación del PAN en contra del citado artículo, gira en torno a la absoluta ausencia de pluralidad en la integración de la Comisión de Gobierno de la ARDF en relación a la importancia de las facultades que se le confieren y que aún cuando se modificasen otros artículos de la LOARDF como el 46, referente a la atribución que tiene esta Comisión en el nombramiento de los presidentes de otras Comisiones, de nada serviría si este artículo 45 limita la participación efectiva de otras facciones parlamentarias, restringiéndose exclusivamente a la oficial, con lo que se anulan las posibilidades de ejercicio plural.

Sin embargo, la defensa que el PAN hace de su propuesta y el motivo que origina su desacuerdo respecto al espíritu original del artículo, no es pugnar por la pluralidad de la Comisión, garantizando la participación de todas las corrientes partidistas, sino asegurar la suya dentro de la Comisión de Gobierno, y por ende, en todas las decisiones que tome la ARDF compartiendo esta prerrogativa con el partido oficial.

Con la finalidad de comprobar su intención presentamos el contenido que propone para el artículo 45.

"La Comisión de Gobierno estará integrada por 12 representantes, 8 de ellos nombrados por el partido mayoritario en la Asamblea y cuatro proporcionalmente por los partidos que tengan el mayor número de representantes".

A nuestro juicio, con la actitud individualista del PAN, se da un retroceso en la búsqueda de pluralidad real y ejercicio democrático efectivo.

En el caso de los artículos 31, 39, 46, 47 y 50 -exceptuándose el 52-, todas las proposiciones panistas son aceptadas sin problema y bajo la manifiesta aprobación de la Comisión (del Distrito Federal de la Cámara de Diputados).

En lo referente a los artículos 31, 46 y 47 el PAN no utiliza ningún tipo de argumentación para defender su propuesta, que cuestiona la integración de las Comisiones de la ARDF a que se refieren estos artículos, sino que recurre a comparar el funcionamiento de esta Asamblea con el que se da en la Cámara de Diputados, y que según su criterio debe ser similar para ambos. Encubre lo ligero de sus argu

mentos explicando que se trata de aclarar la redacción de los artículos, así, logra la aceptación de las proposiciones que no constituyen ningún peligro que modifique las líneas oficiales que caracterizan el documento puesto que, ninguna de estas transformaciones es de fondo ó contra la esencia de los artículos, más bien tiende a clarificar el contenido y objetivo de los mismos.

Así, ante lo inofensivo que resultan las propuestas panistas arriba mencionadas, la Comisión se manifiesta a favor de manera inmediata y sin ningún tipo de observación.

En el caso de los artículos 39 y 50, el argumento del PAN gira de nuevo en torno a una mejor redacción de los artículos para aclarar su contenido, sin embargo, el objetivo de su propuesta va más allá orientándose hacia la apertura de relaciones que la ARDF tendrá con organizaciones ciudadanas y vecinales no contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El contenido político que implica la modificación a estos artículos es doble, constituye un avance de la participación ciudadana en la ARDF sea cual sea su afiliación política, y constituye una posibilidad de fortalecimiento para los partidos políticos que tienen dentro de su clientela grupos independientes a los enumerados en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, por otro lado, para la corriente oficial significa una probabilidad de dominar y controlar grupos que se encuentran fuera del encuadramiento gubernamental.

La aceptación de estas propuestas constituye según nuestro criterio, un logro de la oposición a favor de la ciudadanía que sin encuadrarse abiertamente en ninguna corriente política, tendrá un medio de representación ajeno a los anteriores dependientes del DDF, y subordinados a la línea oficial exclusivamente.

En lo que respecta a la posición del FCRN, en contra también del artículo 45, su posición gira en torno a la constitución de una Comisión de Gobierno que verdaderamente exprese y represente a todas las corrientes políticas del Distrito Federal. Su intención en este sentido, es la misma que la manifestada por el PMS, PPS, y PDM.

Su argumentación tiene carácter de convocatoria, pugna porque

sea la ciudadanía por medio del voto quien decida la integración de la Asamblea y por lo tanto de la Comisión de Gobierno, pero que esta integración sea de tal forma que de posibilidad de participación a todos los partidos, puesto que cada uno representa una parte de la sociedad.

Con este sentido deja a consideración del pleno su propuesta:

"La Comisión de Gobierno estará integrada por un mínimo de 7 representantes y hasta el número necesario para el efecto de su integración plural, con la participación de por lo menos un integrante por grupo. Los grupos de Representantes estarán representados en la Comisión de Gobierno en la misma proporción en que participen en la Asamblea."

Como puede verse en el contenido de la propuesta del FCRN, al igual que el resto de la oposición busca un lugar, aún cuando sea pequeño, dentro de la Comisión de Gobierno y proporcional a su fuerza política en el Distrito Federal.

Para la oposición, la aceptación de cualquiera de las propuestas a este artículo significaba un verdadero avance en pro de la pluralidad y apertura política democrática, sin embargo, ninguna de las propuestas fue aceptada. Ni siquiera fue puesta en la mesa de la negociación como sucedió con otros artículos de esta ley.

A partir del contenido de este artículo y alrededor del mismo, (Comisión de Gobierno), giran el resto de los artículos que a nuestro juicio se han clasificado dentro del tema "pluralidad", por ello de manera conjunta realizamos el análisis de las propuestas hechas por cada uno de los partidos políticos y la orientación de sus propuestas.

A continuación procederemos al análisis de los artículos que clasificamos dentro de nuestro segundo gran tema sobre el margen de las funciones y atribuciones que la LOARDF otorga a la ARDF en su carácter de órgano de representación ciudadana, así como a sus representantes.

El partido FCRN reserva para discusión particular los artículos 5, 11, 12, relacionados con la facultad de los representantes para convocar a sesiones extraordinarias y para citar a los servidores públicos.

En el caso del artículo 5o. sobre la convocatoria a sesiones extraordinarias, el FCRN propone que pueda ser una mayoría en términos relativos, una mayoría de la mitad + 1 quien pueda solicitar a la Comisión de Gobierno de la ARDF el convocar a sesiones extraordinarias además del Presidente de la República.

Sin que medie ningún tipo de argumentación por parte de la corriente oficial y con esta sencilla explicación del FCRN, la propuesta es aceptada.

Nosotros consideramos que la razón de la aceptación sin objeción a la proposición Cardenista, tiene como explicación el hecho de no representar un cambio en la esencia y el contenido original del artículo, más bien se trata de una propuesta moderada que permite dar cierto margen de participación a la oposición que de constituirse en la -mitad + 1, podría solicitar a la Comisión de Gobierno la convocatoria a sesiones, es en este sentido que consideramos da juego a la participación de la oposición, sin embargo, se trataría sólo de una petición que tendrá que analizar y considerar la Comisión de Gobierno, lo cual dado lo limitado de su pluralidad se constituiría en un filtro de la resolución final que emita el pleno de la ARDF, a fin de que justifique plenamente la convocatoria.

Su proposición sobre los artículos 11 y 12 no es moderada, pretende que la Asamblea además de citar a los funcionarios del Departamento del Distrito Federal, pueda también hacerlo con los funcionarios federales involucrados en algún problema del Distrito Federal, que es además sede de los Poderes Federales.

En este caso el FCRN argumenta su propuesta valiéndose del régimen jurídico de excepción bajo el que vive y se gobierna el Distrito Federal guardando estrecha relación con el Gobierno Federal y constituyendo su sede, por lo que en un momento dado la magnitud de sus problemas podría motivar en el ARDF la presencia de algún funcionario federal para que aclarase la situación.

Ante esta propuesta, bien argumentada por la facción Cardenista y que pone en peligro de enjuiciamiento -por parte de la oposición-, a los PRI-servidores públicos, la facción oficial defiende el espíritu original de los artículos con su habitual razón de que estos ordenamientos ya se encuentran contenidos en la Constitución (arts. 73 D

y 93), y se incurriría en una duplicidad de funciones respecto a las del Congreso, igual sucedería con la Administración Pública Federal que ha delegado funciones y atribuciones en la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal con la finalidad de canalizar y coordinar las funciones, razón por la que la Comisión se opone a la introducción de esta adición.

El Partido Mexicano Socialista presentó la propuesta a sus artículos reservados -5, 12, 16 y 2o. y 3o. transitorios-, sin que mediará argumentación alguna para sustentar el contenido que propone puesto que ya había hecho en el debate general.

Sin embargo, como una continuación a su propuesta del artículo 45 que pugna por la integración plural de la Comisión de Gobierno de la ARDF, en el caso de los artículos 5 y 12 el objetivo del PMS es dar mayores posibilidades de participación a los grupos opositores en lo referente a la convocatoria a sesiones y en la facultad de citar funcionarios públicos, pero no exclusivamente por medio de la Comisión de Gobierno, (considerada como priísta), sino que paralelamente a ésta se cree otra que funja como permanente ó bien se faculte a otras comisiones ya existentes dentro de la Asamblea para que también éstas puedan hacer uso de la prerrogativa.

Consideramos que la negativa no argumentada, pero si manifestada por la Comisión, (de la Cámara de Diputados), y que no se hizo esperar para ambos artículos, responde a la intención del Mexicano Socialista de restar poder a la Comisión de Gobierno mediante el otorgamiento a otras comisiones, de las mismas facultades, pero en las que cabe la posibilidad de una integración mayoritariamente opositora, de allí que nosotros consideremos que ante la imposibilidad de rebatir las propuestas, la corriente oficial las desecha.

En el caso del artículo 16 respecto a la facultad de la ARDF para iniciar leyes y decretos, se acepta la proposición de un segundo párrafo mediante el cual el PMS sugiere que sea cualquier representante ó grupo de representantes a quienes también se otorgue la facultad de presentar propuestas de leyes ó decretos que serán presentadas y dictaminadas ante el pleno que decidirá si procede ó no su envío al Congreso de la Unión.

Con esta propuesta, al igual que la presentada por el FCRN del artículo 5o., se amplían las posibilidades de participación de la oposición, pero siguiendo la orientación oficial y sin que se transgreda su control, por ello la aprobación de este artículo constituye un avance moderado.

Por lo que respecta a los artículos 2o. y 3o. transitorios, sólo se trata de precisiones exclusivamente válidas en el funcionamiento de la primera ARDF, aplicándose estos artículos en tanto se expide su reglamento interior, el del Congreso de la Unión y el de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados que a su vez fungirá como instaladora.

La presentación de estos artículos no significó oposición de parte de la corriente oficial, se caracterizó por el apoyo abierto de la Comisión, que calificó ambas propuestas como "apreciaciones correctas".

El Partido Popular Socialista reservó exclusivamente los artículos 16 y 35.

Para su propuesta respecto al artículo 16 referente a la facultad de iniciar leyes y decretos en materia del Distrito Federal propone añadir que también podrá hacerlo sobre asuntos de interés general y frente al Congreso de la Unión; su proposición propone hacer eco de las presentadas por FCRN de los artículos 11 y 12, inclusive los argumentos esgrimidos para defender su proposición son análogos a los de la Comisión Cardenista, aunque considerablemente más breves y menos consistentes lo que motiva el rechazo inmediato a su propuesta.

En el caso del artículo 35, su proposición se refiere a la ampliación del período de faltas consecutivas que motivan la pérdida del derecho a ser representante, hecho que consideran puede ser "una zancadilla para eliminar algún miembro", por ésto y tomando como referencia el período que se da en el Congreso de la Unión, propone que el número de días se aumente de 5 a 10.

Ante esta propuesta, que nosotros consideramos más que política de disciplina para el buen funcionamiento de la Asamblea, la Comisión se manifiesta inmediatamente a favor y es aceptada, sin embargo, recibió una severa crítica de la facción panista que consideró como injustificable un lapso de diez días de ausencia.

En términos generales, el nivel de argumentación del PPS fue pobre y su propuesta inicial similar a la presentada por el FCRN no prosperó

mientras que la aceptación del artículo 35 en nada amplía ó fortalece los márgenes de acción democrática de la ARDF, por lo tanto, considera mos que la participación del Popular Socialista no contribuyó al enriquecimiento del debate sobre la LOARDF en lo referente al margen de funciones y atribuciones.

Con la presentación anteriormente hecha de las propuestas y argumentos presentados por cada corriente política, damos por concluído lo referente al tema pluralidad para dar paso al análisis de las funciones y atribuciones.

De nueva cuenta, igual que lo hiciera con los artículo relacionados con el tema pluralidad, Acción Nacional reservó para este tema sobre el margen de funciones y atribuciones de la ARDF el mayor número de artículos para discutir en lo particular, dichos artículos son: 6, 9, 56, 58, 2o. y 3o. transitorios, todos con su argumentación correspondiente.

Presenta su propuesta a los artículos 6, 9, y 58 de manera conjunta puesto que, según su criterio guardan estrecha relación.

Dentro de este grupo de artículos y a lo largo de todo el debate sobre la LOARDF, una preocupación constante del PAN fue la importancia que debe tener este órgano como medio de representación ciudadana, la cual aparece disminuída en ocasiones dado el limitado margen de atribuciones que tiene.

Es por esta razón que el PAN propone la modificación del artículo 6o, ésto, a fin de que sea el Regente del Distrito Federal y no cualquier autoridad designada por el Ejecutivo, como lo contempla el artículo, quien rinda el informe sobre el estado que guarda el Distrito Federal, puesto que es él la persona responsable y designada por el Ejecutivo como cabeza del Distrito Federal.

Asimismo, propone que este informe se presente desde el primer período de sesiones y no hasta el segundo como lo estipula el artículo.

Sobre la primer propuesta, que a nuestro juicio presenta un buen nivel de argumentación, el partido oficial no presenta oposición directa, sin embargo, en el caso de la segunda respecto al informe y el período en que deberá presentarse, la discusión es amplia y bien argumentada por parte del PAN, basando su defensa en la importancia que tiene

el conocer el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal en todo momento y no restringirla sólo al segundo período de sesiones, como si para el primer período no hubiese nada que informar.

Las razones expuestas por el PAN, y la deficiente defensa que la corriente priísta del artículo, recurriendo a su gastado argumento en pro del seguimiento al pie de la letra del orden constitucional, niega la procedencia de este tipo de modificación, puesto que, se encuentra regulado por la fracción J del artículo 73, además de que, según su opinión en el primer período de sesiones "no habría nada que informar".

La apología priísta no convence en forma alguna a la facción panista y si propicia como hecho peculiar dentro del debate el que el PRT tome la palabra por única vez, para argumentar a favor de las propuestas panistas con las que se encuentra de acuerdo.

Motivado por la pobreza con que el partido oficial defiende el artículo, la fracción perretista expresa que quizá la negativa a que sea desde el primer período de sesiones cuando se rinda el informe, obedezca la posibilidad de que se diera una discusión importante sobre los ingresos y egresos del Distrito Federal puesto que, este informe se haría el 15 de noviembre, pudiendo trascender a la Cámara de Diputados, mientras que, de informar en el segundo período de sesiones (16 de abril) este tipo de suspicacias resultarían inútiles.

Estas aseveraciones del PRT, no encontraron respuesta priísta dándose por concluido el debate del artículo sin que se aprobara.

Las propuestas panistas respecto a los artículos 9 y 58, se centraron en eliminar la obligatoriedad que tienen los representantes a la ARDF, de presentar informes semestrales sobre sus acciones. Las razones del PAN son el evitar obstáculos que de ningún modo constituyen paliativos a los problemas del Distrito Federal; ésto, al considerar que la presentación de estos informes no resuelve en forma directa los conflictos de la ciudadanía entorpeciendo la acción directa. Sugiere que la presentación de dichos informes sea voluntaria, y que en el caso de presentarlos, se incluyan recomendaciones de carácter general a fin de -- que puedan ser útiles a todos los partidos políticos y constituyan una referencia.

La argumentación del PRI contra esta propuesta reincide en el hecho de definirla como una función obligatoria para los representantes

y regulada por el inciso F del artículo 73, por lo que es imposible introducir cualquier modificación.

Utilizando como base su respeto irrestricto al orden constitucional, la corriente oficial desecha las propuestas a estos tres artículos.

Para los artículos 56 y 58, Acción Nacional propone sustituir las palabras "los electores" y "sus electores", por las palabras "habitantes del Distrito Federal" con el fin de evitar cualquier suspicacia partidista que afecte el margen de representatividad que todos los habitantes del Distrito Federal deben tener en la Asamblea sin importar su afinidad política.

La modificación en este sentido a los artículos 56 y 58, no encuentra obstáculos en su aprobación, y aún cuando su matiz es demagógico, favorece la credibilidad en este órgano, que de acuerdo con el contenido político de ambos artículos amplía los márgenes de representación, sea cual sea la afiliación política de los ciudadanos y aseguran los "participación, representación, así como promoción y gestoría ante las autoridades".

Con la aprobación de las modificaciones propuestas para ambos artículos, lo mismo que en el caso de los artículos 39 y 50, consideramos que hay un avance para la ciudadanía.

Respecto a los artículos 20. y 30. reservados por el PAN para su discusión particular, éste se suma a las propuestas presentadas por el PMS, concluyendo así su participación.

El PDM no reservó ningún artículo perteneciente a este apartado.

En el caso de los artículos 26 y 29, no haremos ningún tipo de análisis pues se trata de artículos reservados para ser regulados por el Código Federal Electoral y que sólo constituyen un punto de referencia sobre las normas utilizadas para la elección e instalación de la Asamblea.

E. DINAMICA Y FORMAS DE NEGOCIACION PRI-OPOSICION DE LA LOARDF.

1. PRESENTACION. (RECAPITULACION)

El proceso que dió origen a la creación de la ARDF y a la aparición de su Ley Orgánica, tuvo como característica el desacuerdo constante entre las propuestas de la oposición y las defendidas por el partido oficial.

En el caso de las discusiones que culminaron con la creación de la ARDF estuvieron presentes siempre dos posiciones irreconciliables: la del PRI pugnando por mantener el status político del Distrito Federal, -favoreciendo con ello su hegemonía como partido político-, y la de la oposición en pro de la restitución de derechos plenos a la ciudadanía, transformando al Distrito Federal en un estado más de la Federación.

Aún cuando las corrientes opositoras presentaron una basta argumentación de sus propuestas, - sobre lo que no abundaremos más por ser contenido del apartado referente a los debates sobre la iniciativa de creación de la ARDF-, justificando con ello la demanda de transformación del Distrito Federal en un estado con sus correspondientes garantías, el PRI logró imponer su razón desechando esta propuesta y otorgando como única prerrogativa de cambio y posibilidad de participación, la creación de un órgano hasta entonces inexistente en la estructura política del Distrito Federal denominado: Asamblea de Representantes.

Dicha Asamblea nació de una iniciativa presentada por el presidente Miguel de la Madrid y en la cual se propuso la modificación de varios artículos constitucionales, (73, 74, 79, 89, 110, 111 y 127), y en este caso al igual que en otros procesos legislativos, cuya iniciativa es presentada por el ejecutivo, la propuesta fue aceptada sin ningún tipo de modificación importante, ó bien si se hicieron algunas, no fueron de fondo.

Este hecho facilitó el dominio de la línea priísta con la correspondiente caracterización de este órgano, cuyos límites se habían definido desde la presentación de la iniciativa*. Esta situación favoreció a la corriente oficial poniendo en desventaja a las corrientes oposito-

*En la exposición de motivos ^{PMH} manifestaba la imposibilidad de cualquier cambio radical en el status político del D.F. que pudiera representar algún conflicto político, económico o social, de allí que la creación de la ARDF fuera el medio idóneo para favorecer la representación y participación sin que para ello se pusiera en peligro el sistema político nacional.

ras que no lograron la aceptación ó negociación de algunas de sus proposiciones como era, la de convertir esta Asamblea en un Congreso Local similar a los estatales de tal forma que fuera un principio de conversión del Distrito Federal en un Estado.

Al concluir esta fase de creación de la ARDF según los principios de la política oficial, orientada tanto al control como al mantenimiento del status político del Distrito Federal, se procedió a definir el marco jurídico de la ARDF por medio de su correspondiente Ley Orgánica

Las discusiones que motivo dicho documento se diferenciaron de las referentes a las reformas constitucionales, porque en esta ocasión el partido oficial negoció con la oposición la posibilidad de ampliar los límites y márgenes de participación de los representantes al interior de la Asamblea y en sus relaciones con la ciudadanía que representan, ejemplo de este aspecto son las modificaciones aceptadas al artículo 39, a través del cual se permite que los partidos políticos mantengan relaciones con grupos políticos diferentes a los contenidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, (juntas de vecinos, asociaciones de residentes, etc).

También habría que añadir, que si bien es cierto, para la discusión de algunos artículos existieron alianzas entre los partidos de oposición, lo mismo que del PRI con el PARM, también se pudo advertir que en otros casos, cada partido político asumió una actitud individual comprometida unicamente con su ideología y un fin específico.

La suma de estas características y lo expuesto en el apartado anterior, sus diferencias y similitudes con el proceso de reformas constitucionales, constituyen los aspectos que motivaron el análisis de la dinámica y formas de negociación utilizadas en este proceso, sobre las que abundaremos a continuación.

2. LA CORRIENTE OFICIAL

Hemos denominado así a la corriente priísta, puesto que en todas las fases del proceso legislativo que dió origen a la ARDF, la facción oficial nunca se manifestó abiertamente en su carácter de partido político: PRI, es decir, siempre escudó su participación presentando a sus expositores como miembros de la Comisión y a nombre de ésta defen-

dieron las proposiciones del ejecutivo.

Según nuestro criterio, con este hecho el PRI manifiesta la superioridad y autoridad que representa frente al resto de las corrientes políticas, obteniendo una marcada ventaja sobre éstas y colocándose como juez absoluto de todo el debate, y en el que sin manifestar de forma explícita su identificación política, decide sobre la aceptación ó negación de las propuestas de la oposición.

De este modo, el REvolucionario Institucional ejerce esta facultad sin que para ello prive una argumentación acabada y consistente ó la fuerza de la razón, sino valiéndose del poder y la supremacía que tiene en relación con la oposición, esto por el número de representantes que posee en cada una de las cámaras y que nominalmente le otorgan un triunfo absoluto*.

Se añade a ésto, la alianza incondicional del PARM, que a lo largo de este proceso se subordinó a la política priísta, a éste se pueden añadir otros más que mantienen vínculos estrechos, aunque de manera velada, como el PPS, cuyas propuestas no censuran ni ponen en peligro la hegemonía oficial.

Otros partidos como el PAN, mantienen relaciones de franca negociación con el partido oficial con el fin de lograr un lugar y peso dentro del proceso político con el objetivo de participar directamente en la toma de decisiones con el PRI.

El amplio conocimiento y experiencia del PRI tanto en la práctica política como en las formas de negociación con la oposición, son resultado de sus sesenta años en el poder y no podían dejar de estar presentes en la discusión de la LOARDF permitiéndole reafirmar su posición hegemónica.

En este caso, la dinámica y formas de negociación asumidas por el PRI tuvieron como característica esencial la negativa absoluta a ceder espacios de participación y acción real a cualquier corriente opositora por pequeños que estos fueran.

El punto nodal de la discusión y motivo de desacuerdo entre la totalidad de las corrientes y la oficial, fue el artículo 45, -referente a la integración de la Comisión de Gobierno de la ARDF-, que la oposición pide se modifique con el fin de lograr su integración plural, y se asegure la participación de todas las corrientes políticas.

*En la LIII legislatura en que se discutió y aprobó la creación de la ARDF, el PRI -contaba con 289 curules, o sea, un 72,25% de los 400 diputados, mientras que la oposición en conjunto sólo tenía 111, el 27.75 %.

Para el PRI, esta demanda de pluralidad constituyó un punto de desgaste insalvable é innegociable que se manifestó en los argumentos débiles con que defiende el contenido del artículo 45, y que más que lograr el convencimiento y aceptación de las corrientes opositoras, le acarrearán severas críticas.

La razón de la censura de los partidos opositores radica en los términos en que el partido oficial concibe la pluralidad y que de acuerdo a lo expresado en el debate general y reiterado en el particular, es el expresado en los siguientes términos:

"Creo que los argumentos centrales que han decidido a la Comisión encargada de dictaminar la iniciativa del Señor Presidente de la República, estriban fundamentalmente en el valor que representa el gobierno de las mayorías en todo régimen democrático. En ningún momento de la iniciativa que hoy discutimos le cierra a la oposición la posibilidad de llegar a formar parte integrante de la Comisión de Gobierno, lo único que necesitan es llegar a convertirse en mayorías para que puedan constituir la Comisión de Gobierno". (42)

añadiéndose más adelante:

"...la oposición que actúa en minoría, debe reconocer y aceptar los límites en que se desenvuelven, las posibilidades de su acción política, entre los que destacan los derechos de las mayorías en proceso de toma de decisiones políticas, que las mayorías como lo hacemos en esta Cámara respetamos también los derechos de las minorías". (43)

Tomando en consideración los conceptos expresados anteriormente por la facción oficial, podemos afirmar que la línea del partido se basa en el control absoluto de la totalidad de las instituciones nacionales.

En un sistema político de gobierno, - como el nuestro-, caracterizado por un régimen de partido dominante y cuya experiencia le ha permitido convertirse en mayoritario (en las Cámaras), es lo que el PRI considera como razón suficiente para poseer el dominio absoluto.

Con este criterio se desecha la posibilidad de participación de las minorías en el proceso de toma de decisiones, puesto que basta y sobra con la decisión asumida por la "mayoría". Mayoría indispensable para mantener el sistema político del Distrito Federal con sus caracte

(42) Op. Cit. pág. 13.

(43) Ibidem. pág. 13.

rísticas especiales como sede de los poderes federales, y donde el dominio no parlamentario por parte de la corriente priísta se dificulta, dadas las proporciones de su población, -aproximadamente un 20% del total nacional, y a la que poco ha respondido-, dada su creciente política.

Esta especial situación que caracteriza al Distrito Federal es la que motiva al PRI a mantener un poder superior al de cualquier corriente opositora, corrientes con las que sólo negocia aspectos que no pongan en peligro ni su status, ni el sistema político establecido, y que sólo contribuyan a dar juego a las demandas políticas tanto de la ciudadanía, -atención relativa a sus problemas-, como de los partidos políticos, -respeto al voto del que en ocasiones son despojados por medio de la alquimia electoral y un lugar en el proceso de toma de decisiones-, contribuyendo así a la legitimación de sus acciones.

Si bien cierto que con la ARDF, el PRI no negocia espacios de participación y acción efectiva de la ciudadanía y de la oposición en los procesos de toma de decisión y aún menos ejecutivas, si constituye un medio de renovación de sus formas de control, ésto al lograr su encuadramiento dentro de un órgano cuyas bases y tendencias se subordinen a su política.

Esta mecánica de dominación ejercida por el partido oficial constituye una forma de desgaste para el partido que buscando legitimidad y consenso para sus acciones mediante el apoyo de todos los sectores de la sociedad cae en la demagogia y en la acción ineficaz, manifestándose en una acentuada crisis de credibilidad, -tanto del discurso político como de sus acciones-, situación que alcanza su mayor expresión en los resultados electorales, que en 1985 fueron superados por la oposición que logra el 47.65% de la votación mientras que el PRI sólo logra el 42.65%.*

En el caso de la discusión sobre la LOARDF, la crisis que sufría el partido se manifestó en la débil argumentación presentada, sobre todo en lo referente a la demanda de mayor pluralidad, hecho con el que se puso de manifiesto la necesidad de modernizar sus formas de ejercicio político a favor de una mayor apertura democrática con el correspondiente fortalecimiento de su discurso político, anacrónico y débilmente argumentado respecto a la defensa presentada por la oposición

*Datos obtenidos en "D.F. Gob. y Soc. Civil" de J. Manuel Ramírez. pág. 266.

en sus demandas, - como era la referente a una apertura plural en la integración de la Comisión de Gobierno de la ARDF-, valiéndose como recurso de salida a los cuestionamientos de las corrientes opositoras, el no responder ó dejarlos sin defensa bajo la apariencia de supuesto olvido.

Con la utilización de este tipo de recursos, el PRI asumió una posición muy clara, sólo tendió a considerar lo negociable y lo no negociable ni siquiera fue discutido, fue simplemente rechazado, acción que puso de manifiesto su dogmatismo político y cerrazón, mecanismo de defensa oficial.

Esta actitud le aseguró el triunfo sin tener que discutir sobre aspectos ya definidos por su línea y objetivos políticos, sin necesidad además, de establecer de manera evidente en el proceso mismo de la discusión, alianzas con ninguna de las corrientes políticas de oposición real como el PAN y el PMS principalmente.

De aquí que cualquier propuesta que pretendiera limitar el absoluto control priísta, o que sugiriera un control compartido y apertura plural, fuese rechazado. (Como ejemplos podemos citar los artículos 34, 38, 44, 45 y 60. transitorio).

Valiéndose de esta mecánica, otro de los aspectos en los que el Revolucionario Institucional manifestó un total desacuerdo, fue en la proposición orientada al posible enjuiciamiento del Regente ó de cualquier otro servidor público federal (para responder sobre algún asunto ó problema del Distrito Federal), y a la supresión de la obligatoriedad de los representantes de rendir informes sobre sus gestiones, proponiendo que fueran sólo voluntarios.

Los argumentos con que la corriente oficial se opone a la aceptación de dichas proposiciones, radica en el hecho de que el contenido de los artículos relacionados con ambos temas, son aspectos regulados constitucionalmente por el artículo 73 y que por ello la LOARDF debe conservarlos, respetando la esencia y espíritu de la Carta Magna.

Con esta apología basada en el respeto irrestricto a la Constitución*, el PRI logra la protección de las autoridades federales y del Regente de la Ciudad, con ésto, el partido oficial pretende evitar cualquier tipo de cuestionamiento, crítica ó juicio severo no únicamente a estas autoridades, sino a todo el conjunto de la Administración

*A nuestro criterio esta argumentación resulta contradictoria con la práctica política real de la corriente oficial, pues según datos de Jorge Anador del PST, "...a partir de 1917, (la Constitución) ha sufrido 260 cambios, a un promedio de 25 por sexenio. Es una de las constituciones que ha sufrido más modificaciones en lo que

Pública del Distrito Federal, y aún más, que pudiera trascender al sistema político nacional y al ejecutivo por ser él quien designa al Representante como su representante.

Con estas razones como argumentos, se niega la posibilidad de aceptar los artículos: 6, 9, 11, 12, 16, 26, 52 y 58.

En el caso de los artículos modificados a propuesta de la oposición y aceptados por la Comisión (Cám. Dip.), ésta manifiesta en todos los casos una conducta análoga, sólo aprueba todas aquellas:

- Que no cuestionen aspectos referentes a márgenes de mayor pluralidad y que ni tiendan al enjuiciamiento de los servidores públicos.
- Que no pongan en peligro el control y la hegemonía del partido oficial.
- Que únicamente contribuyan a precisar ó aclarar la redacción ó Límites de acción de la oposición, manifestándose al final de cada propuesta el acuerdo incondicional de la Comisión, con la frase: "es aceptada por la Comisión".

A diferencia del rechazo que recibieron todos los artículos arriba citados (del tema pluralidad), en el caso del tema sobre el margen de funciones y atribuciones que tienen los representantes a la ARDF, (tanto en sus relaciones al interior como al exterior), en algunas de sus propuestas obtienen aceptación, hecho sobre el que nos referiremos a continuación.

Para las propuestas aceptadas sin problemas -dada aprobación incondicional de la Comisión y del resto de los partidos políticos-, suponemos que existió una negociación previa a la registrada en el Diario de Debates, y en la que ya se habían definido con claridad los límites de esta ley, y se habían especificado cuales serían los espacios de intervención exclusivamente priísta así como los reservados para la posible intervención de las corrientes opositoras, pero siempre subordinadas a la esencia y lineamiento oficial.

Con base en esta hipótesis, -sobre una negociación previa-, y dadas las características de los artículos impugnados sobre los cuales se aceptó alguna modificación, hemos realizado la siguiente clasificación que nos permite ilustrar los márgenes de acción obtenidos por la oposición con el correspondiente acuerdo priísta.

1. Artículos aceptados sea porque se refieren a aspectos eminentemente administrativos y de control de la ARDF, o bien, por ser transitorios y exclusivos del funcionamiento de la primera ARDF y en tanto se emitía su Reglamento Interior. (10. de junio de 1989).

En este caso se encuentran los artículos*:

- 29 impugnado por el PMS sólo para hacer una precisión, sobre un aspecto regulado por el Código Federal Electoral.
- 35 impugnado por el PPS, propuso una licencia de diez días en lugar de los cinco contemplados, igualando esta prerrogativa a la observada en la Cámara de Diputados.
- 20. transitorio propuso la aplicación de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en tanto se expide la de la ARDF.
- 30. transitorio propone que sea la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados en lugar de la Mesa Directa de la Comisión del Distrito Federal quien funja como Comisión Instaladora. (Ambos artículos impugnados por el PMS).

2. Artículos aceptados por medio de los cuales se dió cierto margen de participación, facultad de iniciativa ó convocatoria pero sometidas a un proceso de aceptación largo que cuenta con la Comisión de Gobierno de la ARDF como filtro, (art. 45).

En este apartado se encuentran los artículos:

50. reservado por el FCRN; 16 reservado por el PMS; 31, 46 y 47 por el PAN.

Según nuestro criterio, estos artículos que de alguna manera representan una apertura democrática, son espacios que más que ganados por la oposición son cedidos por el partido oficial sobre todo en el caso del PAN que subordinó su proposición inicial a la respuesta que sobre la misma emitió el partido oficial, lo cual permitió a Acción Nacional el replanteamiento de su propuesta bajo la línea priísta, logrando así su aceptación.

3. Artículos aceptados que contribuyen al establecimiento de relaciones entre la ARDF y grupos independientes, no contemplados en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, con lo que se amplían las posibilidades de intervención y mejor representación de los habitantes del Distrito Federal.

*Para una mejor comprensión del contenido de las modificaciones aceptadas, sugerimos comparar el texto del artículo contenido en el ANEXO 5 con el del ANEXO 7 al final del apartado.

Aquí se incluyen los artículos: 39, 50 y 56 (PAN).

Con la aceptación de los artículos contenidos en este apartado se da un avance para la mejor y mayor representación de la sociedad, lo cual, además de beneficiarla, representa dividendos favorables para los partidos políticos.

El provecho obtenido por las corrientes de oposición tiene relación con los beneficios que tendrá la ciudadanía del Distrito Federal, puesto que, sea cual sea su orientación política, podrá encontrarse representada en la ARDF, hecho que facilita el conocimiento de las demandas.

Asimismo, con la aceptación de modificación a estos artículos, la oposición asegura relaciones directas con grupos no considerados en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, lo cual beneficia sobre todo a la izquierda que encuentra en estos grupos un alto porcentaje de sus clientelas.

Para el partido oficial, la negociación de estos artículos representa la posibilidad de conciliar intereses con los partidos opositores de mayor peso en las discusiones sobre la LOARDF (PAN y PMS), con lo que asegura su apoyo en pro del proyecto general de la ARDF, contribuyendo al mismo tiempo a la legitimación del proceso, pero sin poner en peligro su control sobre el mismo.

La aceptación de estos artículos permite al PRI el control tanto de la oposición y sus relaciones con estos grupos, como de éstos a través de los partidos opositores mismos que encuentran en estas organizaciones independientes del control gubernamental, apoyo electoral.

Esto nos lleva a considerar que la aceptación de estos grupos, cuya representación en la ARDF estará a cargo de los partidos de oposición (izquierda principalmente)-, permitirá que su fuerza como grupos de presión independientes disminuya diluyéndose en el proyecto del partido político que lo represente.

También cabe la posibilidad de que algunos de estos grupos sean cooptados por el PRI, contribuyendo así al fortalecimiento de su tradicional política de masas, resumida en el encuadramiento de organizaciones independientes dentro de las gubernamentales (CNOP).

Asimismo, se trata de una búsqueda de reconciliación con la ciudadanía que organizada de manera independiente ó no, continua sin respues

ta a sus demandas que se acrecentaron a raíz del sismo.

Estas dificultades y la creciente fragmentación interior del partido, se funden en una crisis de credibilidad, que se materializó en la pérdida de las elecciones para diputados en 1985, y el temor de que se repitiera en las elecciones federales de 1988, requerían que el PRI encontraría un escape a estas presiones de la sociedad, y un espacio de negociación con la oposición.

Frente a esta situación, suponemos que la fuga que el PRI dió a las presiones sociales fue la creación de la ARDF, como órgano de participación y representación política de la ciudadanía, mientras que el proceso que dió origen a la LOARDF, fue el espacio de negociación que permitió a la corriente oficial conciliar intereses con la oposición, subordinando sus propuestas a la orientación del proyecto político gubernamental.

3. LA CORRIENTE OPOSITORA.

Mientras que la corriente oficial se abocó a la defensa del contenido político de la LOARDF con la finalidad de conservar su hegemonía respecto a los partidos políticos opositores, (PAN, PMS, PDM, PRT, PPS, FCRN), éstos se dieron a la tarea de buscar los puntos débiles de la ley ó los medios que le permitieran integrarse al proceso de toma de decisiones de la ARDF, con plena conciencia de que el liderazgo correspondería al partido oficial, tal y como había sucedido con el proceso de reformas constitucionales, y dado el contenido de la iniciativa de proyecto de ley de la LOARDF presentada por Miguel de la Madrid.

En lo referente al tema pluralidad, todas las corrientes políticas participaron buscando la obtención de un lugar en la discutida "Comisión de Gobierno" de la ARDF, que por tratarse del órgano más importante de la misma dadas sus facultades ejecutivas (art. 45).

Con este fin, cada facción parlamentaria presentó su proyecto sobre el artículo 45, sabiendo por los argumentos presentados por la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados en el dictamen con que se aceptó la propuesta del ejecutivo, y reiterados en la discusión general, que este aspecto era innegociable, pero que era importante insistir sobre el mismo como recurso de protesta dado lo limitado

de los espacios políticos, -ejecutivos y de decisión-, otorgados por el PRI y como una crítica a la relativa acción a favor de la pluralidad real.

De aquí que la totalidad de los partidos políticos opositores a excepción del PAN, -al que nos referiremos al final del apartado-, presentaron una posición común tendiente al beneficio de todas las corrientes opositoras mayoritarias. Para estos grupos, la presentación de estas propuestas fue una crítica abierta a la cerrazón priísta manifestada en el proceso de creación de la ARDF y la nula pluralidad con que obraría la misma de regirse por el sentido de los principios que consagra esta LOARDF.

Con esta filosofía, la oposición combate el autoritarismo con que actúa el partido oficial y la ausencia de participación democrática que garantiza esta ley, para ello en la impugnación de los artículos en lo particular, se proponen modificaciones que tiendan a la participación equilibrada de las facciones participantes, no sólo en la integración plural de la Comisión de Gobierno de la ARDF, sino en todas las comisiones de la misma.

La fuerza de izquierda más importante de este debate y que a nuestro juicio constituyó verdadera oposición fue el PMS.

Este partido se caracterizó por su escepticismo en torno a la posibilidad de que este proceso de discusión de la LOARDF, fuera de apertura democrática real y no autoritaria como el de creación de la ARDF.

Por ello únicamente presenta sus propuestas a los artículos impugnados sin que medie ningún tipo de argumentación con el fin de defender su propuesta, explicando que ya fue hecho en la discusión general, donde todos sus argumentos fueron rechazados por la corriente priísta, valiéndose de los conceptos "mayoría" y "minoría", ya explicados.

La feroz demanda de pluralidad que caracterizó sus proposiciones, hace irreconciliable su posición con la oficial y por lo tanto innegociable, de allí que sólo sean aceptadas dos de sus propuestas a los artículos transitorios que en nada influyen en el espíritu general de esta ley y que sólo regulan aspectos aplicables a la primera ARDF.

Siguiendo la línea del PMS y aliándose a éste, el FCRN, el PPS y el PDM se consiguieron como un frente común, cuyo fin era alcanzar un lugar y cierto peso dentro de la ARDF que les permita tomar parte de

proceso de decisión y no como simple quorum del partido oficial.

Consideramos que la razón de esta alianza, implica que aún cuando cada partido político presentó su propuesta individualmente, el fin era el mismo y representaba una forma de presión y exigencia de apertura de la corriente oficial para la negociación.

Sin embargo, ninguno de estos partidos logró su objetivo en pro de su participación -desde luego acorde a su fuerza política-, ni la aceptación de sus propuestas de importancia, (como la hecha por el FCRN sobre la posibilidad de citar funcionarios federales que tuvieran que ver con la problemática del Distrito Federal), más bien su participación se constituyó en elemento legitimador del proceso, ya que a pesar de que fueron múltiples sus proposiciones pocas fueron aceptadas.

Ante la consciente imposibilidad de que sus propuestas trascendentes fueran incluidas en la LOARDF, las acciones de estos partidos se caracterizaron por:

- un constante recurrir sobre temas ya discutidos, como el referente a la transformación de esta ASamblea en el Congreso del Estado del Valle de Anahuac.

- un cuestionamiento continuo y ataque abierto a los argumentos presentados por el PRI, censurando con ello su política totalitaria.

Este grupo de partidos obtuvo una mínima é intrascendente aceptación de sus propuestas, sobre todo si tomamos en cuenta que se trata de partidos influidos por el oficial (PPS, FCRN y PARM).

Finalmente presentamos la posición del partido Acción Nacional, que sin voluntad premeditada se constituyó en el líder del debate. Situación que le permitió convertirse en el abanderado de las demandas de partidos como el PPT, que ya desde el debate en torno a la creación de la ARDF, se manifestó como su aliado, mientras que, en la mayoría de los casos, sus propuestas son apoyadas por el resto de la oposición.

En lo referente a la acción del PAN respecto a las propuestas de los otros partidos políticos opositores, su posición es neutral, ni crítica ni apoya las proposiciones de estos partidos, (actuó de acuerdo a su conveniencia individual), y cuando lo hace como en su alianza con el PMS respecto a los artículos 2o. y 3o. transitorios, es porque tiene la seguridad de que serán aceptadas porque no afectan en forma alguna el coto de exclusividad priísta, ni sus expectativas como segunda fuer

za política del país. (En el caso del PAN).

De los 14 artículos reservados por esta corriente, un número mínimo fue rechazado (5 artículos), y sólo en estos casos el tono del debate es un poco fuerte, reflejándose sus argumentos de censura a la política oficial. Sin embargo, en la mayoría de los casos del PAN presenta sus proposiciones en forma "modesta", es decir, de tal forma que no sea agresiva y le asegure la aceptación del PRI.

Con la finalidad de obtener aceptación de sus proposiciones, esta corriente se vale del peso y lugar que ocupa como fuerza opositora del PRI en el Distrito Federal* añadiendo la habilidad de sus tácticas en la presentación de sus propuestas.

Estas habilidades consisten en la mayoría de los casos en la presentación de su propuesta explicando que su fin es sólo aclarar ó mejorar la redacción del artículo. Con este argumento, el PAN obtiene la aceptación de sus proposiciones que en algunos de los casos si tiene este objetivo, pero que en otros persiguen un fin político que permite al PAN negociar espacios de participación y representatividad en la ARDF, pero con la seguridad de que no modificarán en forma alguna el control oficial con lo que aseguran su aceptación.

Otra argucia que permite a Acción Nacional la negociación con el PRI, es el tomar en consideración la respuesta de éste a su propuesta y reorientarla hacia los márgenes y objetivos definidos por el partido oficial y replantearlos de tal forma que se asegure su aceptación.

Si bien es cierto, el PAN fue el único partido político opositor que impugnó la mayor cantidad de artículos, no es menos cierto que fue el partido que obtuvo la mayor cantidad de modificaciones aceptadas, asimismo se reveló un pleno acuerdo con ciertas formas de argumentación priísta, de las cuales se valen para defender las suyas haciéndolas propias.

Estas actitudes le permiten situarse como segunda fuerza de importancia en la ARDF y participar del proceso de toma de decisiones, como se puede comprobar en las páginas subsiguientes donde presentamos la integración de la ARDF.

Manifiesta una absoluta falta de coincidencia respecto al resto de las corrientes políticas opositoras en relación a la pluralidad de mandada en la integración de la Comisión de Gobierno de la ARDF, es

* De los 11 escaños de la oposición, el PAN cuenta con 41, el 36.93%. Situándose como la segunda fuerza de importancia del país.

decir sobre el contenido del artículo 45.

En este caso el PAN propone una integración plural donde la mayoría de representantes de la Comisión corresponda al partido mayoritario y el resto al partido que tenga el mayor número de representantes.

Con esta proposición el PAN pone en evidencia su actitud individualista y de subordinación a la corriente oficial con tal de obtener beneficios para su partido.

Sin embargo, a pesar de carácter de esta propuesta panista, es rechazada por la corriente oficial al igual que los otros artículos que pretenden trastocar el dominio de áreas reservadas exclusivamente a la corriente priista.

Con los resultados que cada partido político obtuvo en este proceso y que fueron descritos en las páginas anteriores, concluye nuestro análisis sobre la LOARDF, misma que en la votación final y después de la aceptación de algunas de las modificaciones propuestas, es aceptada con los siguientes resultados*:

-Para los artículos 5, 16, 29, 31, 35, 39, 46, 50 y primera parte del 6o. transitorio, se emitieron 212 votos en pro y,

57 votos en contra.

-Para los artículos 6, 9, 11, 12, 26, 38, 44, 45, 47, 56, 58 y segunda parte del 6o. transitorio se emitieron 109 votos en pro y,

60 votos en contra.

-Para los artículos 2o. y 3o. transitorios se emitieron 213 votos en pro y 56 en contra.

De esta forma y con estos resultados concluyó el proceso legislativo en la Cámara de Diputados, de donde pasó a la de Senadores, donde fue aprobada el día 30 de diciembre de 1987, publicándose en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1988**.

Con la aparición de esta Ley en el Diario Oficial damos por terminado nuestro análisis de la ARDF y su Ley Orgánica, pero no sin dejar de mencionar que este apartado nos permitió profundizar en el conocimiento de las formas y mecanismos utilizados en las negociaciones de esta ley, - complemento del análisis a la reformas constitucionales, las formas de debate y nivel de argumentación de cada una de las fac-

*El resto de los artículos integrantes de esta ley ya habían sido votados puesto que no fueron impugnados para su discusión en lo particular, obteniendo su aprobación por 200 votos en pro y, 75 en contra.

**Documento íntegro en ANEXO 7 al final del apartado.

ciones políticas participantes en el proceso y su fuerza y objetivos dentro de lo que sería la futura ARDF, así como el margen de acción real de cada partido, el carácter de las alianzas y los choques entre partidos.

Asimismo, el análisis conjunto del proceso de creación y legislación de la ARDF permite prever su carácter, las atribuciones y límites que tendrá al funcionar y que definen la línea de este nuevo órgano, cuya integración se detalla a continuación como nota final.

25 de febrero de 1956

GACETA OFICIAL DE DEPARTAMENTO DEL D.F.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, salud:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigir me el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Decreta:

LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1o.—La presente ley tiene por objeto reglamentar la base 5a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 2o.—La organización y funcionamiento de la Asamblea se regirán por la Constitución General y por las disposiciones de esta Ley, así como por el Reglamento para su Gobierno Interior, que la propia Asamblea expedirá sin intervención de ningún otro órgano. Dicho Reglamento entrará en vigor, a partir de su aprobación por la Asamblea, la que lo deberá remitir a las autoridades competentes para su publicación en el Diario Oficial y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

CAPITULO II

De la Naturaleza y Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

ARTICULO 3o.—La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de representación ciudadana que se integrará por 66 miembros electos en votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal, en los términos de la ley respectiva.

ARTICULO 4o.—La Asamblea está facultada para expedir normas de observancia general obligatoria en el

Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias expresadas y determinadas por la Constitución General contenidas en el Artículo 7o. de esta Ley. También lo es para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles en los términos del Artículo 6o. de este ordenamiento.

ARTICULO 5o.—La Asamblea del Distrito Federal celebrará dos períodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el 15 de noviembre y podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente. El segundo período dará principio el 16 de abril y concluirá a más tardar el 15 de julio del mismo año. Durante los recesos la Asamblea estará representada por su Comisión de Gobierno, la cual podrá convocar a sesiones extraordinarias, a petición del Presidente de la República o por excitativa de la mitad más uno de los representantes que la integran. En ambos casos deberá precisarse, por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el Pleno de la Asamblea y las razones que justifiquen la convocatoria.

ARTICULO 6o.—A la apertura del segundo período ordinario de sesiones concurrirá la autoridad que el Presidente de la República designe, para dar fe de su informe en el que conste el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea determinará el trámite que deba seguir el informe a que se refiere el párrafo anterior.

ARTICULO 7o.—La Asamblea tiene facultades para dictar los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para el Distrito Federal, en las siguientes materias:

- I. Educación;
- II. Salud y Asistencia Social;
- III. Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastro;
- IV. Establecimientos mercantiles;
- V. Comercio en la vía pública;
- VI. Recreación, espectáculo público y deporte;
- VII. Seguridad pública;

- VIII. Protección civil;
- IX. Servicios auxiliares a la administración de justicia;
- X. Prevención y readaptación social;
- XI. Uso del suelo;
- XII. Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;
- XIII. Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- XIV. Explotación de minas de arenas y materiales pétreos;
- XV. Construcciones y edificaciones;
- XVI. Agua y drenaje;
- XVII. Recolección, disposición y tratamiento de basura;
- XVIII. Tratamiento de aguas;
- XIX. Racionalización y seguridad en el uso de energéticos;
- XX. Vialidad y tránsito;
- XXI. Transporte urbano y estacionamientos;
- XXII. Alumbrado público;
- XXIII. Parques y jardines;
- XXIV. Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;
- XXV. Fomento económico y protección al empleo;
- XXVI. Desarrollo agropecuario;
- XXVII. Turismo y servicios de alojamiento;
- XXVIII. Trabajo no asalariado y previsión social, y
- XXIX. Acción cultural.

ARTÍCULO 80.—Son facultades de la Asamblea en materia de supervisión de la administración pública del Distrito Federal, atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento, por las unidades centrales, los órganos descentralizados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios.

Por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

La Asamblea está facultada para participar, en los términos previstos por el artículo 73, fracción VI, base 3a., de la Constitución, en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal.

Una vez discutida la Cuenta Pública del Distrito Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comunicará a la Asamblea, las consecuencias que derivan de sus observaciones.

La Asamblea podrá citar a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, a que se refiere el artículo 11 de esta ley, para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública del Distrito Federal.

ARTÍCULO 90.—Son facultades de la Asamblea en materia de promoción y gestoría:

I. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto del Titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y los programas a realizar, los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Entidad;

II. Formular al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

III. Analizar los informes semestrales que deberán presentar sus miembros, para que el pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

IV. Los demás que le otorgue la presente ley.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea determinará los órganos y mecanismos necesarios para garantizar que las funciones de promoción y gestoría puedan ser cumplidas con la mayor eficacia, tanto durante los períodos de sesiones como en los recesos.

ARTÍCULO 10.—Son facultades de la Asamblea en materia de participación ciudadana:

25 de febrero de 1988

GACETA OFICIAL DE DEPARTAMENTO DEL D.F.

I. Convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia y determinar las bases a las que estará sujeta la consulta en la convocatoria respectiva;

II. Publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones que, con esa base, llevará a cabo la Asamblea;

III. Establecer los medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con sus representados;

IV. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que pueden disponer para hacer valer sus derechos ante las autoridades de la Entidad así como respecto de los requisitos y procedimientos para que ejerzan ante la Asamblea el derecho de iniciativa popular;

V. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca del régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro del mismo.

ARTÍCULO 11.—La Asamblea podrá citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, del Distrito Federal en los casos siguientes:

I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer; y

II. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que deba ser citado.

ARTÍCULO 12.—Toda propuesta para citar a los servidores públicos mencionados por el artículo anterior, deberá ser aprobada por la Asamblea. El conducto para solicitar la comparecencia será, en todos los casos, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal.

ARTÍCULO 13.—La Asamblea podrá convocar a consulta pública sobre los asuntos de su competencia. La convocatoria determinará la materia objeto de consulta, los ciudadanos y organizaciones convocadas, las fechas y lugares en que habrán de celebrarse las audiencias, así como las normas que regirán su conducción.

Una vez concluida la consulta, se procederá a evaluar sus resultados en las comisiones respectivas, sometién-

dolas a la consideración del Pleno de la Asamblea, con la finalidad de que resuelva lo procedente.

ARTÍCULO 14.—Tanto las peticiones que formule la Asamblea a las autoridades administrativas, para la solución de problemas sociales y urbanos que correspondan a su esfera de competencia, como otras medidas encaminadas a hacer efectiva sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión, deberán ser objeto, en todos los casos, de un acuerdo de la propia Asamblea.

ARTÍCULO 15.—Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República, en los términos del artículo 73 constitucional, deben ser sometidos a la aprobación de la Asamblea.

El mismo procedimiento se observará para los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

ARTÍCULO 16.—La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo del Pleno, ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal.

Cualquier representante, o los grupos de representantes a que hace referencia el Artículo 17 de esta Ley, podrán presentar a la Asamblea propuestas de leyes o decretos en materia del Distrito Federal, las cuales serán turnadas a las comisiones de la propia Asamblea para ser dictaminadas y presentadas ante el Pleno para que, en su caso, determine su envío al Congreso de la Unión, en los términos del primer párrafo de este Artículo.

ARTÍCULO 17.—La Asamblea elaborará su propio proyecto de presupuesto anual de gastos y lo remitirá al Ejecutivo Federal, por conducto del titular del órgano de gobierno, para que, atendiendo a las previsiones de ingresos, lo incorpore al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que debe enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La Asamblea administrará de manera autónoma y responsable su presupuesto de gastos.

ARTÍCULO 18.—Las propuestas a que se refiere la fracción I del artículo 9 deberán acompañarse de la información que las fundamenta y que hubiere sido obtenida por la Asamblea en su carácter de cuerpo colegiado o por los representantes miembros de la misma, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

ARTICULO 19.—Son obligaciones de los miembros de la Asamblea:

- I. Representar los intereses de los ciudadanos;
- II. Cumplir con eficiencia sus funciones;
- III. Ser gestor y promotor de las peticiones formuladas por los habitantes del Distrito Federal;
- IV. Realizar audiencias en su distrito o circunscripción cuando menos una vez al mes;
- V. Cumplir las disposiciones y acuerdos de la Asamblea, adoptadas en ejercicio de sus atribuciones.

ARTICULO 20.—Los Representantes ante la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. El Presidente de la Asamblea estará investido de la autoridad necesaria para velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros.

ARTICULO 21.—El recinto en que sesione la Asamblea de Representantes será inviolable. Ninguna fuerza pública podrá tener acceso a él, salvo con la autorización del presidente. En este caso, la fuerza pública quedará bajo el mando y autoridad de éste, quien será responsable ante la propia Asamblea por el uso que hubiere hecho de estas facultades.

Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes de la Asamblea de Representantes, ni sobre las personas o bienes de sus miembros en el interior del recinto.

ARTICULO 22.—Los miembros de la Asamblea son responsables, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política y de su ley reglamentaria, por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

CAPITULO III

De la Elección e Instalación de la Asamblea

ARTICULO 23.—La Asamblea estará integrada por 40 miembros electos según el principio de votación mayori-

taria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y por 26 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en la circunscripción plurinominal única. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley correspondiente.

ARTICULO 24.—Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se elegirán cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que la Constitución y la ley correspondiente dispongan.

ARTICULO 25.—La Asamblea expedirá la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por el principio de mayoría relativa.

Las vacantes de representantes electos según el principio de representación proporcional serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista plurinominal, después de habérsele asignado los representantes que le hubieren correspondido.

ARTICULO 26.—Las normas sobre elegibilidad para ser miembro de la Asamblea, las relativas al ejercicio del sufragio, a los partidos políticos con derecho a participar en las elecciones respectivas, así como las demás disposiciones de naturaleza electoral, serán las contenidas en el Código Federal Electoral.

ARTICULO 27.—La Comisión instaladora de la Asamblea tendrá a su cargo las funciones previas que conducen a la constitución del Colegio Electoral y a la elección de su Mesa Directiva. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea regulará su integración y atribuciones.

ARTICULO 28.—Las sesiones del Colegio Electoral se iniciarán quince días antes de la instalación de la Asamblea. Las constancias que no fueren calificadas en este período lo serán una vez instalada la Asamblea.

ARTICULO 29.—El Colegio Electoral de la Asamblea será competente para calificar la elección de sus miembros y se integrará por el total de los presuntos Repre-

sentantes que hubieran obtenido su constancia de mayoría o de asignación proporcional de la Comisión Federal Electoral. La decisión del Colegio Electoral calificando la elección de los representantes será definitiva y en su contra no procederá recurso alguno.

ARTICULO 30.—El Colegio Electoral no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea regulará el procedimiento a seguir para que el Colegio Electoral cumpla con sus funciones.

ARTICULO 31.—Los trabajos del Colegio Electoral serán conducidos por una Mesa Directiva integrada por cinco miembros, electos por el propio Colegio, por mayoría de votos.

El Reglamento para el Gobierno Interior determinará el número e integración de las Comisiones Dictaminadoras cuyos integrantes serán propuestos por la Mesa Directiva.

ARTICULO 32.—Cada Asamblea, antes de clausurar el último período de sesiones de su ejercicio trienal, nombrará de entre sus miembros una comisión encargada de instalar el Colegio Electoral de la siguiente.

ARTICULO 33.—La instalación de la Asamblea se verificará el día 14 de noviembre y será presidida por la Mesa Directiva del Colegio Electoral. Durante el acto se hará la lista de los representantes electos y el presidente del Colegio Electoral tomará la protesta de ley a los Representantes presentes. Acto seguido se elegirá a la Mesa Directiva de la Asamblea, en escrutinio secreto y por mayoría de votos. La Mesa Directiva pasará a presidir la sesión y el presidente de la Asamblea la declarará legalmente constituida.

ARTICULO 34.—La Asamblea no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus facultades sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Los Representantes deberán reunirse el día señalado para la iniciación del primer período ordinario de sesiones de cada Asamblea y, en caso de que haya ausentes, los presentes deberán exhortarlos a que concurran dentro de los diez días siguientes, apreciándolos que de no hacerlo se entenderá que no aceptan el cargo, procediéndose a llamar a los suplentes para que se presenten en un plazo igual y, si éstos tampoco lo hicieren, se declarará

vacante el puesto y se procederá a cubrirla en los términos de ley.

Si no hubiese quórum para instalar la Asamblea o para ejercer sus facultades una vez instalada, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los diez días mencionados.

ARTICULO 35.—Se entiende que los miembros que falten a diez sesiones consecutivas sin causa justificada en los términos del Reglamento de la Asamblea, o sin previa licencia de su Presidente que se haya comunicado a la misma, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, procediéndose a llamar a su suplente.

ARTICULO 36.—Será aplicable el régimen de responsabilidades, en los términos previstos por el Código Federal Electoral para diputados, senadores y partidos políticos, a los Representantes de la Asamblea y a los partidos que los postulen.

ARTICULO 37.—La Asamblea residirá en el Distrito Federal, sesionará en un mismo recinto y no podrá trasladarse a otro sin acuerdo previo de la mayoría de sus miembros, señalando el tiempo y modo de verificarlo. La Asamblea no podrá suspender sus sesiones por más de tres días hábiles salvo por caso fortuito o fuerza mayor y siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes.

CAPITULO IV

De la Organización de la Asamblea

ARTICULO 38.—La Asamblea contará con una Mesa Directiva a la que corresponderá el manejo de la agenda y la conducción del debate. Asimismo, bajo la autoridad de su presidente le competará la preservación de la libertad y el orden de las deliberaciones, cuidar de la efectividad de los trabajos y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta ley, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, así como los acuerdos que emanen del pleno de la propia Asamblea.

ARTICULO 39.—La Asamblea elegirá entre sus miembros un Presidente y un Secretario de la Mesa Directiva, así como el número de Vicepresidentes y Prosecretarios con sus respectivos suplentes que determine el Reglamento para su Gobierno Interior, en el cual se precisará

las funciones de cada uno de ellos. El tiempo de duración de los cargos será de un mes.

En el Reglamento mencionado se establecerán los procedimientos a seguir para comunicar los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior, a las autoridades, organizaciones ciudadanas y vecinales y a la población en general. El comunicado será publicado en la *Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Distrito Federal*.

ARTÍCULO 40.—Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas y con los requisitos y formalidades que estén previstos en el reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, que determinará los casos en que sea indispensable nombrar el o los sustitutos que correspondan y la forma de su designación.

ARTÍCULO 41.—El Presidente de la Asamblea tendrá entre otras funciones la de representarla ante toda clase de autoridades civiles y militares, ante el titular del Órgano de Gobierno, los Partidos Políticos registrados y las Organizaciones Vecinales del Distrito Federal.

ARTÍCULO 42.—La Asamblea contará con un Oficial Mayor y un Tesorero, nombrados por el Pleno, a propuesta de la Comisión de Gobierno, además de los funcionarios que disponga su Reglamento y los empleados que permita su presupuesto.

Los trabajadores y empleados al servicio de la Asamblea de Representantes, regirán sus relaciones laborales con ésta, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 123, apartado B, de la Constitución y de su ley reglamentaria.

ARTÍCULO 43.—La Asamblea contará con las comisiones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea regulará la organización y funcionamiento de las mismas.

ARTÍCULO 44.—Las Comisiones se integrarán de forma que reflejen la integración plural de la Asamblea y permitan la participación de los partidos minoritarios en el estudio y resolución de las iniciativas, así como de los asuntos que se remitan a las mismas.

ARTÍCULO 45.—La Comisión de Gobierno estará integrada por siete Representantes, electos por el voto ma-

yoritario del Pleno de la Asamblea y será presidida por quien desiguen sus miembros.

ARTÍCULO 46.—La Comisión de Gobierno de la Asamblea tendrá como función proponer a la misma el nombramiento de los servidores públicos y de los Presidentes de las Comisiones. Asimismo le corresponderá coadyuvar con la Mesa Directiva en las actividades que sean de su competencia y apoyar el trabajo de las comisiones.

ARTÍCULO 47.—Los representantes con igual filiación, partidaria o pertenecientes a una misma coalición de partidos podrán integrar un grupo de representantes; estos grupos serán las formas de organización para realizar en los términos que establezca el Reglamento del Gobierno Interior de la Asamblea las tareas específicas de sus miembros. En el Reglamento se establecerán las prerrogativas necesarias para el mejor cumplimiento de las funciones que les competen.

ARTÍCULO 48.—Los miembros de la Asamblea durante el periodo de su cargo, no podrán desempeñar, en otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa del Pleno de la Asamblea, cesando en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará respecto de los representantes suplentes, cuando estén en ejercicio.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Representante.

ARTÍCULO 49.—El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, regulará su estructura, funcionamiento interno, debates, sesiones, votaciones y demás trámites del proceso de emisión de Bando, Ordenanza y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.

CAPÍTULO V

De la Elaboración de Bando, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno

ARTÍCULO 50.—El derecho de iniciar bando, ordenanza y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

I. A los miembros de la Asamblea;

II. A los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y

III. A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos, en los términos del artículo 52.

ARTICULO 51.—Toda iniciativa pasará a la comisión respectiva para que se dicte. El modo, forma y término para las discusiones y votaciones se establecerá en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

ARTICULO 52.—Los ciudadanos del Distrito Federal tienen el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea.

La iniciativa popular es un procedimiento de participación de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, relativos al propio Distrito Federal.

Este derecho sólo podrá ser ejercido conjuntamente por un mínimo de diez mil ciudadanos que, a la fecha de la iniciativa, sean residentes del Distrito Federal.

Una vez verificados el número y la identidad de los ciudadanos que suscriban una iniciativa, por los medios y procedimientos previstos en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, aquella será turnada a la comisión que corresponda, la cual tendrá la obligación de presentar su dictamen a la consideración del Pleno en el mismo periodo ordinario de sesiones, salvo que la presentación se hubiere hecho en los últimos quince días hábiles de dicho periodo en cuyo caso el dictamen podrá ser presentado en el periodo inmediato siguiente.

ARTICULO 53.—Aprobado un proyecto por la Asamblea, se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

ARTICULO 54.—Las iniciativas desechadas por la Asamblea, no podrán volver a discutirse, sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.

ARTICULO 55.—En la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno se observarán los mismos trámites que para su formación.

CAPITULO VI

De las Funciones de Gestoría Ciudadana

ARTICULO 56.—Cada representante será gestor y promotor ante las autoridades administrativas de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal con quienes procurará tener una comunicación permanente. Las demandas que éstos le presenten serán llevadas ante el Pleno de la Asamblea cuando afecten el interés general.

ARTICULO 57.—Los Representantes tomarán a la consideración del Pleno de la Asamblea la solución de carácter general que propongan al caso planteado para los efectos de las fracciones II y III del artículo 9 de esta Ley. Las autoridades competentes considerarán las peticiones o recomendaciones que formule el Pleno de la Asamblea.

ARTICULO 58.—Los Representantes deberán presentar individualmente un informe semestral por escrito, al Pleno de la Asamblea, en el que asienten los resultados de su acción, en materia de consulta, promoción, gestoría y supervisión que hayan desarrollado, en favor de sus electores.

En dicho informe se podrán incluir recomendaciones de carácter general con el propósito de mejorar o ampliar los servicios, así como para fortalecer la participación ciudadana y comunitaria.

ARTICULO 59.—La Asamblea formulará un informe anual de la labor de gestoría y promoción ciudadana prestada por sus integrantes, en el que se incluirán las propuestas de solución y la respuesta de las autoridades involucradas. Dicho informe será de carácter general y se divulgará ampliamente en el Distrito Federal.

ARTICULO 60.—La Asamblea podrá en todo momento y considerando los informes a que se refiere el artículo 58 de este ordenamiento, formular a las autoridades administrativas las peticiones que acuerde el Pleno para la solución de los problemas que conozcan sus miembros.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.—Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.—En tanto se expidan las normas que regulen la organización interna y el funcionamiento de la Asamblea, se aplicarán en lo conducente las disposiciones que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

TERCERO.—Por única vez, para la constitución de la primera Asamblea, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión fungirá como Comisión Instaladora. Una vez que sea elegida la Mesa Directiva del Colegio Electoral de la Asamblea, la Comisión Instaladora cesará en sus funciones.

CUARTO.—Las primeras elecciones para integrar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se verificarán el primer miércoles del mes de julio de 1988 y se calificarán durante la primera quincena del mes de octubre del mismo año, para iniciar sus sesiones en la fecha prevista en el artículo 5º de esta Ley.

QUINTO.—La Asamblea podrá dictar los acuerdos necesarios a fin de resolver las cuestiones que no estén previstas por ésta y las demás leyes aplicables, o por el Reglamento para su Gobierno Interior, siempre y cuando no desborde sus atribuciones constitucionales y legales.

SEXTO.—En la instalación de la primera Asamblea de Representantes, la Mesa Directiva del Colegio Electoral nombrará no menos de tres comisiones dictaminadoras, integradas cada una de ellas por siete presuntos representantes.

México, D.F. 30 de diciembre de 1987.—Dip. David Jiménez González, Presidente.—Sen. Armando Traviña Taylor, Presidente.—Dip. Antonio Sandoval González, Secretario.—Sen. Alberto E. Villanueva Sansores, Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expedido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y siete.—Miguel de la Madrid H.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.—Rúbrica.

(Publicado en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1988)



NOTA FINAL SOBRE LA INTEGRACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

Tal y como se previó en el artículo 4o. de la LOARDF, el 6 de julio de 1988, conjuntamente con la federal se llevó a cabo la votación para elegir a los 66 miembros integrantes de la 1a. ARDF.

Durante la primer quincena de octubre se calificó la elección comenzando su primer período de sesiones el 15 de noviembre del mismo año.

La ARDF quedó integrada en la siguiente forma:

40 representantes (mayoría relativa)

DISTRITO	NOMBRE	PARTIDO
I	MANUEL CASTRO VALLE	PAN
II	JORGE MARIO SANCHEZ	PRI
III	GLORIA BRASDEFER H.	PRI
IV	RAUL CASTELLANO J.	PRI
V	JUAN ARAIZA C.	PRI
VI	ABRAHAM MARTINEZ R.	PRI
VII	FERNANDO LOZANO P.	PAN
VIII	CARLOS JIMENEZ	PAN
IX	TAYDE GONZALEZ C.	PAN
X	RENE TORRES N.	PPS
XI	JESUS RAMIREZ N.	PAN
XII	ROBERTO CATELLANOS T.	PRI
XIII	TOBERTO JORGE GONZALEZ A.	PRI
XIV	SANTIAGO OÑATE LABORDE	PRI
XV	OFELIA CASILLAS C.	PRI
XVI	ALBERTO ANTONIO MORENO C.	PAN
XVII	FLAVIO GABRIEL GONZALEZ G.	PAN
XVIII	ALFONSO GODINEZ L.	PRI
XIX	ELISEO ROA B.	PAN
XX	JUSTINO ROSAS V.	PAN
XXI	MANUEL ENRIQUE DIAZ INFANTE	PRI
XXII	JUAN JOSE CASTILLO MOTA	PRI
XXIII	CARMEN DEL OLMO	PPS
XXIV	ALFREDO VILLEGAS A.	PRI
XXV	MANUEL JIMENEZ G.	PRI
XXVI	MIRIAM DEL CARMEN JURE C.	PRI
XXVII	SALVADOR ABASCAL CARRANZA	PAN
XXVIII	FERNANDO F. LERDO DE TEJADA	PRI
XXIX	LORENZO REYNOSO R.	PAN
XXX	ALFREDO DE LA ROSA O.	PPS
XXXI	FERNANDO ORTIZ ARANA	PRI
XXXII	JUAN MANUEL HOFFMANN C.	PRI
XXXIII	JARMILA HERMELINDA OLMEDO C.	PRI
XXXIV	JESUS OSCAR DELGADO A.	PRI
XXXV	MA. TERESA GLASE O.	PRI
XXXVI	MA. DE LA E. GUADALUPE GOMEZ M.	PAN

XXXVII	JOSE ANTONIO PADILLA S.	PRI
XXXVIII	MARTHA ANDRADE DE DEL R.	PRI
XXXIX	FELIPE DE JESUS CLDERON	PAN
XL	CESAR AGUSTO SANTIAGO R.	PRI

26 representantes (representación proporcional)

NOMBRE	PARTIDO
JOSE ANGEL CONCHELLO D.	PAN
JOSE ALTAMIRANO DIMAS	
TOMAS CARMONA J.	
VICTOR ORDUÑA M.	
JUAN MANUEL JIMENEZ B.	

OSANDRO TREJO C.	PRI
JOAQUIN LOPEZ M.	
JORGE MARIO JIMENEZ V.	
BENJAMIN HEDDING G.	
JORGE AARON ROMERO L.	
ANIBAL PERALTA G.	
JULIO MARTINEZ DE LA O.	
DANIEL ACEVES V.	
JUAN JESUS FLORES M.	
JOSE LUIS BOLAÑOS M.	

HECTOR RAMIREZ C.	PPS
HUMBERTO PLIEGO A.	
FRANCISCO LEONARDO SAAVEDRA	

ROCIO HUERTA C.	PMS
GRACIELA ROJAS C.	
RAMON SOSAMONTES H.	

BEATRIZ GALLARDO MACIAS	FCRN
GENARO PIÑEIRO L.	
ANDRES ROBERTO ORTEGA	

HECTOR M. CALDERON H.	PARM
ADOLFO KUNZ BOLAÑOS	

El siguiente cuadro muestra las proporciones de representantes por partido.

	MAY. REL.	REPR. PROP.	TOTAL REP.	%
PAN	13	5	18	27.27
PRI	24	10	34	51.51
PPS	3	3	6	9.09
PMS	-	3	3	4.54
FCRN	-	3	3	4.54
PARM	-	2	2	3.03
PRT	-	-	-	-
PDM	-	-	-	-
TOTALES	40	26	66	100.00

La Comisión de Gobierno quedó integrada por:

PRESIDENTE: FERNANDO ORTIZ A. PRI

SECRETARIO: CESAR SANTIAGO R. PRI

INTEGRANTES:

SANTIAGO OÑATE LABORDE PRI

MANUEL JIMENEZ G. PRI

ABRAHAM MARTINEZ R. PRI

JOSE ANGEL CONCHELLO D. PAN

GENARO PIÑEIRO FCRN

Sin formar parte de la Comisión de Gobierno, pues la LOARDF sólo menciona 7 representantes para su integración (cuya titularidad es de los arriba mencionados), asisten como coordinadores de sus grupos partidistas:

ADOLFO KUNZ BOLAÑOS PARM

HECTOR RAMIREZ CUELLAR PPS

RAMON SOSAMONTES H. PMS

CONCLUSIONES

Las conclusiones finales de nuestro trabajo son resultado de las obtenidas del contenido cada uno de los apartados que integran cada capítulo, sin embargo, intentamos ir mas allá de la sencilla obtención de conclusiones parciales.

La metodología que utilizamos para la obtención de estas conclusiones se basa en el análisis de cada uno de los apartados sin dejar de tomar en cuenta que forman parte de un capítulo. A su vez las conclusiones resultadas de cada capítulo se analizaron y presentan como resultado de todo el trabajo, constituyéndose en las conclusiones globales de la investigación y partiendo del hecho que la Asamblea de Representantes no es un fenómeno político aislado sino que se inscribe e incide de manera directa en lo que es la esencia del sistema político del D.F., y por ende, del sistema político nacional del que forma parte. Resultado de este análisis son las conclusiones que presentamos a continuación:

1. La ARDF no nació como una continuación de lo que podría ser considerado como su antecedente: El Consejo Consultivo. Primero, porque sus facultades no se reducen sólo a opinión y consulta sino que se amplían convirtiéndose en funciones legislativas; y segundo, porque su integración y miembros tienen un origen muy diferente al de los órganos de colaboración vecinal (Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana). En el caso de la ARDF participan partidos políticos y no ciudadanos con carácter independiente e individual. Asimismo, los representantes a la Asamblea se eligen por medio del voto directo de la ciudadanía del Distrito Federal.

2. La ARDF no puede ser considerada como poder legislativo de la entidad dado el carácter "sui generis" de su régimen político y la forma en que se le gobierna por medio de un Departamento Administrativo, a cuya cabeza se encuentra el Regente como representante del Ejecutivo a quien corresponde directamente el gobierno del Distrito Federal y sobre el que no existe una división real ni presunta de poderes.

A esto se añade el que, aún cuando al nuevo órgano le son conferidas facultades mas amplias en relación a los órganos de participación y representación ya existentes, éstas se encuentran por debajo de las reservadas a los legislativos locales y no todos los aspectos relacionados con el Distrito Federal son de su competencia sino que, algunos como las cuestiones presupuestales, se reservan exclusivamente a la Cámara de Diputados.

3. Aun cuando la ARDF permite la mayor participación y representación de la ciudadanía por medio de los partidos políticos que la integran, también se convierte en el filtro de sus demandas diluyéndolas y, como sucede con su Comisión de Gobierno -encargada de evaluar las propuestas presentadas por las diferentes corrientes y evitar la trascendencia de aquellas que pudieran poner en peligro o cuestionen la hegemonía oficial-, minimizándolas con el fin de limitar su acceso al Congreso Nacional evitando el debate y cuestionamiento del sistema político nacional.

4. La ARDF nació bajo una coyuntura económica y política muy especial.

En el aspecto económico imperaba una crisis muy profunda que derivó en una tensa situación política y en el cuestionamiento de la capacidad y eficacia de respuesta y solución del Gobierno de Miguel de la Madrid a las demandas de la ciudadanía del Distrito Federal, esto, sobre todo a raíz de los sismos de 1985.

Se suma a esta difícil situación, la crisis política interna del PRI que culminó con el nacimiento de la Corriente Democrática, (todo esto frente a las elecciones de 1988).

La conjugación de estos conflictos nos ha hecho concebir la creación de la ARDF como el órgano político que permite la innovación y renovación del sistema político del Distrito Federal y en el que se da pie a la representación y participación ciudadana a través de las diferentes corrientes políticas del país.

5. La planeación y organización del proyecto de creación y legislación de la ARDF, así como las tácticas de negociación seguidas y los pasos específicos de cada partido político, permiten su subordinación a la política oficial, esto, con el fin de que no trascienda los márgenes delimitados por el sistema político nacional y se asegure el control priísta sobre este órgano y sus acciones, evidenciando su habilidad política frente a la oposición que se constituye en el legitimador de las acciones gubernamentales a cambio de pequeños espacios de participación política efectiva pero que de ningún modo afectan el control y liderazgo del partido oficial.

Todos estos aspectos se complementan y reafirman a lo largo del desarrollo de los procesos de creación y legislación de la ARDF, en los

que además se evidencian los recursos y formas de ejercicio político tanto de la oposición como del partido oficial -como voz del gobierno-.

6.El Partido Oficial se caracterizó por:

- La presentación de sus propuestas como las únicas válidas para ser aceptadas.
- La defensa y argumentación de las mismas con base en el respeto al contenido y espíritu de la Constitución; argumento al que recurre de manera constante pero sin que constituya una razón válida a través de la cual pueda apoyar sus propuestas, demostrando con esto una total ausencia de voluntad para negociar con la oposición.

7.Los Partidos de oposición se caracterizaron por:

- La presentación de propuestas radicales en las dos primeras fases del proceso de creación de la ARDF (Audiencias Públicas de Consulta y Reformas Constitucionales). Sin embargo, en el proceso de creación de la Ley Orgánica de la Asamblea su posición es más moderada y con una acentuada tendencia a la negociación con el fin de obtener un lugar dentro de la ARDF, es decir, busca contar con la fuerza política que le permita participar en el proceso de toma de decisiones.
- Con el fin de lograr este objetivo y representar un mayor peso político frente al partido oficial se establece una franca alianza entre las fuerzas opositoras, -PAN, PRD, PDM y PRT-; sin embargo, la única corriente capaz de negociar la aceptación de gran cantidad de sus propuestas es el PAN.
- Asimismo, nos gustaría precisar que, aun cuando en las mayoría de los casos las propuestas de la oposición están bien argumentadas; son rechazadas aquéllas que inciden en la modificación del sistema político del Distrito Federal ó en la crítica a sus autoridades, aspectos abordados constantemente por los partidos de izquierda.
- Esta situación permite establecer una diferencia entre la menor capacidad negociadora de la oposición de izquierda y la mayor experiencia y habilidad de la derecha (PAN), que para lograr la aceptación de sus propuestas y con el fin de obtener un lugar dentro de la ARDF, se subordina a la corriente oficial, (sobre todo en aquellos aspectos que ésta considera como innegociables).

8. En los procesos jurídicos, tanto de creación de la ARDF como de su Ley Orgánica, no se presenta de manera evidente la alianza al PRI de partidos como el FCRN, PARM y PPS; sin embargo, sabemos que existió por los resultados nominales de las votaciones.

En el caso de modificaciones a la ARDF o a su Ley Orgánica, son aceptadas sólo aquellas que no afecten su esencia y para las cuales existió espíritu de negociación mientras que, en otros casos, el PRI se apoyó de aquellas propuestas surgidas de la oposición cuyo contenido le resulte inconveniente, pero aceptable, modificándolo y subordinándolo a su línea para presentar la proposición como propia.

Asimismo, es notorio el dominio nominalmente mayoritario que posee en la Cámara de Diputados y de Senadores sobre el que basa el triunfo de su proyecto aun a pesar de las críticas.

Por todo esto y a nuestro juicio, la ARDF de ningún modo motiva o alienta la participación política efectiva plural de los partidos políticos y de los habitantes del Distrito Federal puesto que su apertura democrática real es mínima y claramente controlada por el partido oficial y congruente con el funcionamiento del sistema político nacional.

Un sistema político como el nuestro, caracterizado por el presidencialismo y el predominio de un sólo partido político (PRI) que logra controlar lo esencial del sistema nacional, nos permite señalar que la ARDF no es una excepción.

De esta forma, la ARDF al igual que el resto de las instancias legislativas del país, se encuentra integrada mayoritariamente por priistas, lo que implica apoyo y fortalecimiento a la figura del regente (y por ende del ejecutivo) mientras que, la minoría opositora viene a legitimar con su participación las acciones y decisiones del partido oficial.

Así las cosas, la ARDF no es otra cosa que el espacio en el que se da participación activa a los partidos políticos pero siempre bajo un sistema de negociación con límites bien definidos y con formas de participación y representación que no pongan en peligro la exclusividad de acción y opinión del partido oficial, del gobierno capitalino y menos aún, que trasciendan al sistema político nacional.

POSTSCRIPTUM*

Es innegable que con la creación de la ARDF como órgano legislativo "sui generis" del Distrito Federal nace la posibilidad de un cambio en el ejercicio político administrativo del Gobierno del Distrito - Federal, sin embargo, y como hemos podido apreciar a lo largo de los tres primeros años de su existencia, las necesidades de la ciudadanía capitalina superan en mucho lo que este órgano puede hacer por ella. Esta situación se manifiesta en el descontento hacia la forma en que se administra a la entidad así como de los medios con que se cuenta para establecer la comunicación entre ciudadanía y el gobierno de la entidad, aspecto que viene al caso dadas las posibilidades que ofrece un órgano como éste en relación a una más efectiva administración y gobierno de la entidad. (Entendiendo el concepto "administración"- como el puente de enlace entre ciudadanía- demandas y gobierno- solución.

Si bien es cierto que este órgano representa la posibilidad de un cambio en el sistema de gobierno imperante actualmente en el Distrito Federal, y un medio a través del cual puede eficientarse la vida administrativa y política de la Capital, es falso suponer que con su sola creación surge la solución a los múltiples y serios problemas que enfrenta la Ciudad de México y ante los cuales sus acciones han resultado insuficientes y sus facultades limitadas.

A nuestro criterio, y rescantando algunas de las reflexiones presentes a lo largo del desarrollo del presente trabajo, el principal pro-

*En este apartado final presentamos de manera sucinta lo que en nuestro juicio es un "balance evaluatorio" de la ARDF a tres años de su creación y lo que se podría mejorar o instrumentar en gestiones si

blema que enfrenta la ARDF es lo limitado de sus funciones y atribuciones, las cuales se centran principalmente en aspectos de promoción y gestoría, llegándose a considerar "como un órgano político mas" sobre el cual tiene un dominio absoluto la corriente oficial. A esto se añade la desvinculación de este órgano en relación al poder del Regente de la Ciudad, figura autónoma y totalmente independiente de este órgano, cuyas facultades ya de por sí limitadas se reducen aun mas frente al poder del Poder Legislativo Federal que concentra aquellas de real alcance político y administrativo para la entidad.

Si atendemos a una breve evaluación de las acciones que en materia de Administración Pública se le confirieron a esta Asamblea encontramos que se encuentra facultada para expedir normas, bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las siguientes áreas:

educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastro, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, espectáculos, seguridad y protección civil, servicios auxiliares en la administración de justicia, prevención y readaptación social, uso del suelo y regularización en la tenencia de la tierra, protección al medio ambiente y protección ecológica, -- construcción, agua y drenaje, vialidad y -- transporte, alumbrado, parques y jardines, etc.

Todas estas consideradas por nosotros como las mas importantes de

quienes. Dada la brevedad de esta última parte de nuestro trabajo, queremos aclarar que lo exponiendo como a nuestro juicio parte de lo mas importante, pero que de ningún modo agota la diversidad de temas que aun pueden ser abordados ni la diversidad de enfoques que sobre el mismo pueden tenerse.

tro de las muchas encomendadas y complementarias del contenido del artículo 80. en el que se precisa:

"Artículo 80. Son facultades de la asamblea en materia de supervisión de la administración - pública del Distrito Federal, atender las peticiones y denuncias que formulen los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento por parte de las unidades centrales, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios".

Por acuerdo de la asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

La asamblea esta facultada para participar, en los términos previstos por el artículo 73, - fracción VI, base 3a., de la Constitución, en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal.

Una vez discutida la Cuenta Pública del Distrito Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comunicará a la Asamblea las consecuencias que derivaron de sus observaciones. La Asamblea podrá citar a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, a que se refiere el artículo 11 de esta ley, para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública del Distrito Federal" (1)

(1) Diario de debates de la H. Cámara de Diputados. Nov. 12, 1987. Año III No. 25. Pág. 103.

A lo que además se añade facultades de promoción y gestoria. Sin embargo, aun cuando legalmente todas estas facultades le son otorgadas a la ARDF, son muchos los factores que según nuestro criterio han limitado y entorpecido su ejercicio efectivo, dentro de estos factores destacamos dos:

1. Si bien es cierto son múltiples las áreas en que se da injerencia a la ARDF, las facultades con alcance político que repercutirían en la mejor administración de la entidad se encuentran reservadas al poder legislativo federal, poder al que es difícil acceder puesto que dentro de la ARDF se ha instrumentado un poderoso mecanismo que filtra las demandas. Ejemplo de esta situación es el presupuesto del D.F. sobre el que su participación es eminentemente propositiva.
2. No es suficiente la participación política plural dentro de esta Asamblea, hace falta un efectivo equilibrio en el número de representantes por partido político, esto como resultado de elecciones libres de fraude. Esta situación de constante fraude y alquimia electoral propiamente una creciente apatía política por parte de la ciudadanía* a esto se añade como resultado: una creciente crisis de credibilidad y desvinculación y apoyo tanto a los representantes como a los proyectos nacidos de este órgano.

Una muestra de esta situación, es el relativo acercamiento de la ciudadanía a este órgano con el fin de comunicar sus demandas. En la mayoría de los casos el escepticismo o desconocimiento sobre lo que es este órgano hace que los capitalinos permanezcan al margen del mismo.

A lo largo de estos tres años sus actividades se han centrado en la

* Ciudadanía que se ha caracterizado por un acertada ausencia de conciencia política.

en la estructuración y organización de la misma; cuyo fin es a nuestro criterio su institucionización.

En términos reales y según el balance resultado de la gestión de este órgano durante su primer período de sesiones, se centra en las siguientes materias:

-Preservación del medio ambiente y protección ecológica. (Programa "Hoy no circula", mejora de unidades ruta 100. Sin embargo, es importante destacar que "hoy no circula" nació del D.D.F. y la ARDF fue el apoyo legalizador y legitimador del mismo.)

-Transporte urbano y estacionamientos. (Plan integral de transporte, mismo que busca duplicar la capacidad del transporte con el fin de satisfacer la demanda; a ello se añade la reanudación de las obras del metro)

-Agua, drenaje, alumbrado público y tratamiento de aguas. (Se ha instrumentado un programa en el abastecimiento, distribución y uso del agua, a esto se añaden obras de drenaje, pavimentación y electrificación en Ixtapalapa, Coyoacan, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón. Programas que además son parte del PRONASOL.

Adicionalmente, podemos mencionar dentro de las acciones llevadas a cabo por la ARDF, el Reglamento de Tránsito y las disposiciones en relación a los espacios reservados a fumadores y no fumadores en restaurantes, bancos, oficinas de gobierno, etc. por mencionar solo algunas de las acciones llevadas a cabo por la ARDF y que han sido objeto de debate entre la ciudadanía.

Es importante resaltar que la mayoría de las acciones emprendidas por

la ARDF no nacieron de su iniciativa, sino que la Asamblea se constituyó únicamente en legitimadora de los proyectos del DDF.

Asimismo, debe hacerse notar que son muchos otros los aspectos sobre los que la ARDF tiene injerencia, la ciudadanía demanda atención y la Asamblea no ha podido responder. Entre estos aspectos resaltan:

- Vivienda
- Comercio en la vía pública
- Seguridad Pública y Protección Civil
- Uso del Suelo.

Estos entre muchos otros que aquejan a la ciudadanía del D.F. y sobre los que esperan respuestas prontas y expedita.

A estas demandas relacionadas con la mejor administración de la entidad y el bienestar de sus habitantes se suma la demanda política aun no resuelta de contar con un órgano capaz de satisfacer sus demandas y necesidades pero además facultado políticamente a fin de constituir algo similar a un "Congreso Local" en el que la pluralidad del mismo permita una real representación de la sociedad sea cual sea su orientación política, y sea un verdadero foro de representación y atención a sus demandas.

De aquí que para nosotros, el mayor reto que debe enfrentar la ARDF es el transformarse en un órgano verdaderamente plural con mayores atribuciones reales, representante y medio de comunicación efectiva entre la ciudadanía y el D.D.F., ésto con el fin de que la ciudadanía capitalina encuentre en esta Asamblea el medio propicio para la efectiva solución de sus demandas o un foro de discusión a sus propuestas y no un simple filtro de sus demandas y subordinado a lineamientos autoritarios impuestos por la corriente oficial.

GLOSARIO DE TERMINOS QUE FACILITAN LA COMPRESION Y NATURALEZA DE LA ARDF.

ASAMBLEA: "Cuerpo político y deliberante de una provincia ó estado, ó de un organismo internacional; Sus miembros se llaman asambleístas, delegados ó representantes; pueden ser de carácter permanente ó convocado para un fin específico".

AYUNTAMIENTO: "Se define como el gobierno municipal. Se trata de un -- cuerpo colegiado (integrado por presidente municipal, Regidores y Municipes), que lleva a cabo funciones preferentemente administrativas".

BANDO: "Resolución de la Asamblea de Representantes mediante la cual se hace saber a los habitantes del Distrito Federal que orden de - carácter temporal ó referida a un suceso determinado que deberán cumplir".

CABILDO: Se define como un Ayuntamiento ó Consejo Municipal. "En la América colonial los cabildos fueron la primera forma de gobierno civil local y popular; constituidos por varios regidores y dos alcaldes, administraban los intereses de cada población que se fundaba; proveían a su conservación, aseo sanidad, y al abastecimiento de agua y víveres, cuidaban de los bosques y caminos, fijaban el precio de los artículos de consumo, reglamentaban - las artes y oficios, distribuían los terrenos, etc. Muchos cabildos se arrogaron también funciones políticas y proclamaron actas de independencia".

CONGRESO: "Asamblea Nacional ó Parlamento en que reside el poder legislativo del Estado; suele componerse de dos cámaras, senado y cámara de diputados ó representantes".

La definición que la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos da de MUNICIPIO es: "El Municipio puede ser conceptuado en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la

forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre".

ORDENANZA: "Resolución de la Asamblea que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de prestación de un servicio público".

REGLAMENTO: "Conjunto de normas dictadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con carácter general y obligatorio que tiene por objeto proveer en la esfera administrativa, la aplicación y observancia de las leyes relativas al Distrito Federal ó bien dictadas con el objeto de regular las materias contenidas en el artículo 73, fracción VI, base 3a., incisos A) é I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. Edición actualizada. Editorial Porrúa. México, 1983. 738 pp.
- Cámara de Diputados. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Año II. No. 4. 21 y 22 de abril de 1987 y el Año II. No. 50.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Año III. No. 48. 26, 27, 28 y 30 de diciembre de 1987.
- Diario Oficial de la Federación. México, D.F. Lunes 10 de agosto de 1987. Tomo CDVII. No. 6. Págs. 5 a 9.
- Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Federal Electoral. 2a. Reimpresión. México, 1979. 147pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editores Unidos Mexicanos. México, 1986. 150pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Comentada). UNAM. México, 1985. 358 pp.
- Departamento del Distrito Federal. Gaceta Oficial del DDF. Organó de Gobierno del - Distrito Federal. Quinta Epoca. No. 18. 13 de Agosto to de 1987. 53 pp.
- Departamento del Distrito Federal. Gaceta Oficial del DDF. Organó de Gobierno del - Distrito Federal. Cuarta Epoca. No. Especial. 30 de Septiembre de 1985. 43 pp.
- Departamento del Distrito Federal. Gaceta Oficial del DDF. Organó de Gobierno del - Distrito Federal. Quinta Epoca. No. 65. 25 de febrero de 1988. 12 pp.
- Departamento del Distrito Federal. Gaceta Oficial del DDF. Organó de Gobierno del - Distrito Federal. Quinta Epoca. No. 81. 19 de mayo de 1988. 44 pp.
- González Casanova y Ramírez Sáenz. D.F. Gobierno y Sociedad Civil. Ediciones El Caballito. México, 1987. 297 pp.
- Gurola Castro y Alvarez. Educación Cívica. 8a. Edición. Editorial Patria. México, 1984. 272 pp.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial PAC. México, 1986. 80pp.
- Ley Orgánica del D.D.F. Colección Porrúa. Ed. Porrrúa. 11ava. Edición. México, 1989.

- Messmacher Miguel. La Ciudad de México; base para el conocimiento de sus problemas, pasado, presente y futuro. DDF. México, 1979.
- Musacchio Humberto. Ciudad Quebrada. Editorial Océano. México, 1985.
- Patronato del INEHRM. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.
- Pichardo Pagaza Ignacio. Funciones y Especialidades. Editorial Era. México, 1985. Tomo II, cap. XVII.
- Presidencia de la República. Manual de Organización del Gobierno Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982. 885 pp.
- Ramírez Sáenz Juan Manuel. El Movimiento Urbano Popular en México. Editorial Siglo XXI. México, 1986. 224pp.
- Reforma Constitucional y Legal 1982-1987. Reflexiones y Apuntes Bibliográficos. UNAM. México, 1987. 119 pp.
- Renovación Política. Renovación Política Electoral. Audiencias Públicas de Consulta sobre la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Tomo II. Secretaría de Gobernación. México, D.F. Nov. 1986. 491 pp.
- Renovación Política. Renovación Política Electoral. Comentarios Periódicos. Tomo IV. Secretaría de Gobernación. México, D.F. Nov, 1986. 316 pp.
- Ruiz Massieu José Francisco. ¿ Nueva clase política ó nueva política? Editorial Océano. México, 1986.
- Selecciones del Reader's Digest. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. 5a. Edición. México, 1975. Tomos I y II.