



441
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO JURIDICO PARA AMPLIAR LAS
FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE
REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL
DE 1988 A 1991

TESIS PROFESIONAL

QUE CON OBJETO DE OBTENER EL
GRADO ACADEMICO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

JORGE MARIO JIMENEZ VALADEZ

CD. UNIVERSITARIA, D.F.

FALLA DE ORIGEN



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FORMA DE GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO

| | | |
|-----|---|----|
| 1.1 | ORGANIZACION POLITICA DE LA NUEVA ESPARA..... | 1 |
| 1.2 | EL MEXICO INDEPENDIENTE DE 1824 A 1836 | 7 |
| 1.3 | EL DISTRITO FEDERAL EN EL CONSTITUYENTE DE 1856 A 1857 | 14 |
| 1.4 | EL DISTRITO FEDERAL Y EL CONSTITUYENTE DE 1917..... | 20 |

CAPITULO II

MARCO LEGAL DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL Y SU NATURALEZA JURIDICA

| | | |
|-----|--|----|
| 2.1 | CREACION Y PROPUESTA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES POR EL C. PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO..... | 25 |
| 2.2 | EL REGIMEN JURIDICO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES..... | 44 |
| 2.3 | DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES | 45 |
| 2.4 | LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES | 50 |
| 2.5 | MARCO REGLAMENTARIO | 58 |
| 2.6 | ACUERDOS PARLAMENTARIOS | 61 |

C A P I T U L O I I I

FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

| | | |
|-----|--|----|
| 3.1 | LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES | 65 |
| 3.2 | FACULTAD LEGISLATIVA | 79 |
| 3.3 | FACULTAD DE PROMOCION Y GESTORIA CIUDADANA | 87 |
| 3.4 | FACULTAD DE PARTICIPACION CIUDADANA | 89 |
| 3.5 | FACULTAD DE SUPERVISION ADMINISTRATIVA Y DE PRESUPUESTO.. | 91 |
| 3.6 | FACULTAD PARA APROBAR NOMBRAMIENTOS | 95 |

C A P I T U L O I V

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES EN LA ACTUALIDAD

| | | |
|-----|--|-----|
| 4.1 | FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LA PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL | 97 |
| 4.2 | PARTICIPACION DEL LICENCIADO FERNANDO ORTIZ ARANA COMO FACTOR IMPORTANTE EN EL DESARROLLO DE LA PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL..... | 110 |
| 4.3 | PROPUESTA PARA AMPLIAR LAS FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL | 118 |
| | CONCLUSIONES | 124 |
| | BIBLIOGRAFIA | 132 |

I N T R O D U C C I O N

Las funciones que ejercen los Representantes a la Primera Asamblea del Distrito Federal, desde sus inicios en 1988, han sido muy dinámicas y con gran participación de la ciudadanía y del gobierno de la Ciudad de México.

El ejercicio de sus funciones en los tres años de gestión no ha agotado sus atribuciones, pero a raíz de las mismas, los integrantes de los Partidos Políticos que la componen han concluido en la necesidad de ampliar sus facultades, a fin de ejercer un mayor control de las acciones del Gobierno Capitalino.

La ampliación de facultades de la Asamblea ha sido una propuesta, mas del ejercicio de las funciones de los Representantes y de las fracciones de los Partidos que la integran, que de la iniciativa de organización de los Ciudadanos.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ha sentado un profundo precedente innovador y trascendental en el ejercicio de sus facultades y funciones como Organó de Representación Ciudadana y Política, y como promotor de la participación conjunta y plural de los ciudadanos, de su Gobierno y de sus representantes.

El trabajo que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha desempeñado en estos tres años de ejercicio, es el resultado del empuje que los capitalinos han demostrado por tener una mayor participación en

las decisiones concernientes a la problemática del país y a las consecuencias o efectos que puedan tener los habitantes del Distrito Federal en su cotidianeidad de sus políticas.

La constante y diversa actividad con la que trabajaron los miembros y las fracciones de la Primera Asamblea de Representantes, ha hecho de este Organó, un vínculo de comunicación sólido, abierto y franco, entre los mg radores de esta Ciudad y sus Autoridades.

Este vínculo estrecho ha servido para combatir los obstáculos y las - diferencias naturales de la activa convivencia social y política de nuestra sociedad capitalina, pero también lo hemos utilizado y citado, para - guardar nuestras respectivas autonomías y responsabilidades en el desempeño de nuestras funciones, entre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los Sectores de la Sociedad, teniendo como firme idea la de que el trabajo plural es más productivo para el beneficio de nuestros ciu dadanos, pues nos abre más las posibilidades de resolver los conflictos o tensiones con diálogo y concertación.

El objetivo de este trabajo, mismo que pongo a consideración de este- H. Jurado, es comprobar hasta donde Constitucionalmente, estas propuestas pueden ser aceptadas como reformas en nuestra Carta Magna.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FORMA DE GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO

1.1 ORGANIZACION POLITICA DE LA NUEVA ESPAÑA:

El Distrito Federal encuentra su origen en lo que fue Tenochtitlán, - "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". (1)

Fue durante el periodo de la conquista cuando se termina con lo que era Tenochtitlán 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.

"Los primeros límites de la Ciudad de México, a decir de Don José Ma-

(1) Marroquí, María José. La Ciudad de México. Editorial La Europea de J. Aguilar Vera y Cía. México. 1900. p. 160.

ría Marroquí se señalaron en 1529, las colindancias que comprendían la extensión territorial fueron: el Rfo de Coyoacán por el sur; la Calzada Nonoalco por el norte; el Camino que iba del Puente de Coyoacán a Chapultepec por el poniente, siguiendo la falda de este cerro inclinándose al poniente para rodear el pueblo de Tacuba, hasta la Calzada Nonoalco; se señalaba en la misma obra que a partir de esa fecha los constantes apeos y deslindes para precisar la jurisdicción de la Ciudad de México pretendieron abarcar un radio de quince leguas, teniendo como centro la Plaza Mayor, por lo que el Rey de España, otorgó por Cédula Real del 24 de octubre de 1529 la superficie señalada, más aún se anexaron a México los pueblos de Churubusco, Mexicaltzingo y Mixqui". (2)

Para adentrarnos al tema que hoy nos ocupa, es conveniente señalar que, "los primeros documentos para establecer las bases de la organización política de la Nueva España, se dió a través de las Cédulas Reales. Esta administración descansó en el Municipio que era gobernado por el Cabildo o Ayuntamiento, que estaban representados por los alcaldes que eran de dos clases: Ordinarios o Menores y Alcaldes Motores. Cuando una ciudad tenía una categoría elevada en importancia funcionaba un Alcalde Mayor que tenía autoridad en materias fundamentalmente administrativas, políticas y policiales, a este Alcalde Mayor se le denominaba también corregidor. Su principal obligación fue la de administrar justicia. Cabe señalar que en el Ayuntamiento de la Ciudad de México se arrogaban facultades legislativas y de gobierno, aprovechando la costumbre centralizada

(2) Marroquí, María Jose. op. cit. p. 162.

que existió en el Imperio Azteca, de que las poblaciones circunvecinas debían obedecer las órdenes emanadas de la capital". (3)

La forma de Ayuntamiento de la Ciudad de México varió en su integridad a través de los tiempos. Las ordenanzas de gobierno de 11 de diciembre de 1682, modificadas posteriormente el 3 de junio de 1720, "indican los términos en que debían efectuarse los Cabildos, la manera de tomar las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del Ayuntamiento, el número y calidad de los Alcaldes, Regidores y Oficiales dependientes de la corporación, así como el modo de prever a sus designaciones. En lo general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento. Existían diversos cargos dependientes del Ayuntamiento cuyos titulares eran nombrados en Cabildo, entre los cuales mencionaremos algunos: Diputados de Pobres, que tenían a su cargo el atender a los pobres de la cárcel; Diputados de Proprios, que tenían a su cargo fiscalizar el manejo de fondos y velar por el buen estado de las finanzas del Ayuntamiento; Obrero Mayor, que tenía bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas; Diputados de Policía, que juntamente con el Corregidor integraban la Junta de Policía encargada de cuidar el cumplimiento-

(3) Esquivel Obregón, Toribio. Historia del Derecho en México. Tomo II.- Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1984. p. 267.

de los bandos y disposiciones relativas al ramo; Diputados de Alhóndiga y Pósito, que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos; un Contador, encargado de llevar los Libros de Contabilidad y del manejo de los Fondos del Ayuntamiento y un Mayordomo del Propio y Rentas". (4)

Para vigilar el cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía, especialmente en los relativos a las subsistencias, había dos Regidores llamados Fieles Ejecutores, que juntamente con el Corregidor integraban la fiel ejecutoria, estando facultados para visitar, mañana y tarde, toda clase de establecimientos e imponer penas por las infracciones que comprobaran. Podían asimismo, señalar los precios a que diariamente habían de venderse determinados artículos.

Para regular los diversos aspectos de la vida social dentro de la comunidad municipal, y particularmente el aspecto de las relaciones económicas, el Ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general.

Particular interés ofrecen las Ordenanzas, cuerpo de normas autónomas que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público, las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que habían de venderse éstos; -

(4) Esquivel Obregón, Toribio. Trabajos Jurídicos del Siglo XV de la Escuela Libre de Derecho. Editorial Diana. México. 1964. p. 179.

los requisitos que habían de llenarse para poder ejercer ciertas actividades, generalmente comprobándose mediante examen que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal; asimismo, establecer tienda abierta que llenara las exigencias señaladas por las propias Ordenanzas, tales como otorgar fianzas para que los maestros no se fuesen con las obras, prohibición de ejercer más de dos oficios al mismo tiempo. Las Ordenanzas también proveían a la organización de los gremios y a la vigilancia e inspección de su funcionamiento. A tal efecto, establecían que dos Veedores por cada gremio, nombrados por el Ayuntamiento se encargaran de examinar a los aspirantes al ejercicio de una profesión o actividad reglamentada encargada de inspeccionar los obrajes y tiendas establecidas, auxiliando a los Alcaldes, Fieles y Corregidores y demás Justicias, a quienes informaban de las observaciones que encontraran, para que éstos, de acuerdo con sus facultades, tras un breve conocimiento de las infracciones y conflictos surgidos de la aplicación de los Ordenamientos respectivos, fallaran, imponiendo sanciones que variaban desde la multa y los azotes hasta el destierro, la inhabilitación y aún la muerte.

Con el fin de restringir los abusos de las autoridades, pero sobre todo para hacer más efectiva la autoridad real sobre el territorio recientemente sojuzgado, el Rey de España acordó la creación de un Órgano Superior de Gobierno y Justicia con asiento en la Ciudad de México, denominado Real Audiencia; ésta tenía facultades mixtas tanto en materia de gobierno como de justicia; era tribunal de 2a. instancia de todos los

negocios que la admitían y que se ventilaban dentro de los términos de su jurisdicción. Su sala especial, que integraban los Alcaldes del Crimen, actuaba como Tribunal de la 1a. Instancia en todos los negocios criminales motivados por hechos delictuosos que ocurrieran dentro de cinco leguas en torno de la Ciudad de México; era Tribunal de Responsabilidades para resolver de las faltas en que hubieren incurrido las autoridades inferiores: intervenía en cuestiones hacendarias, haciendo que los obligados a ello cubrieran los impuestos correspondientes a la Corona Real; tenía facultades para proceder en lo relativo a conquistas, poblaciones y descubrimientos, mercedes de tierras, términos y solares.

"La primera audiencia de la Nueva España constaba de cuatro Oidores y un Presidente y se regía por sus Ordenanzas propias y supletoriamente por las de Valladolid y Granada. Andando el tiempo, la Audiencia de México vino a quedar formada por ocho Oidores, cuatro Alcaldes del Crimen, dos Fiscales y un Alguacil Mayor estando presidida por el Virrey. Bajo la Jurisdicción de la Audiencia de la Nueva España caía todo el territorio comprendido entre Honduras y Florida, por el Atlántico y por el Pacífico, desde donde acababa la Audiencia de Guatemala, hasta donde comenzaba la de Nueva Galicia (Guadalajara). Estaba dividida desde el punto de vista de las Circunscripciones político-administrativas y judiciales que abarcaban, en Alcaldías Mayores y Corregimientos, si se trataba de lugares de menor importancia, las cuales entre sí no tenían cohesión, sino que directamente dependían de México". (5)

(5) Carpizo, Jorge. El Sistema Federal Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1972. p. 530.

"El Virrey era el representante de la autoridad real y tenía el doble carácter de Gobernador y Capitán General, era el Jefe de las Oficinas Públicas, vigilaba la recaudación de rentas y tenía el encargo de velar por los indios y constituirse en su protector. Nombraba a los Gobernadores de las Provincias, los Capitanes Generales, los Alcaldes Mayores y los Corregidores y era el jefe de las tropas de mar y tierra, teniendo facultades para promover expediciones de descubrimiento y era considerado como el Jefe Supremo del Gobierno". (6)

1.2 EL MEXICO INDEPENDIENTE DE 1824 A 1836:

Durante el periodo 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 o Aguascalientes como lo proponía la Comisión Legislativa.

"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 la Ciudad de México sede federal, considerando:

- a) Su notable belleza.

(6) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Constitucionales de México. Editorial Porrúa. México. 1977. 11a. Edición. p. 439.

- b) El ser centro político de la República.
- c) Su privilegiada situación militar.
- d) Sus riquezas.
- e) Su dimensión cultural.
- f) El ser centro de esparcimiento, agregando además que el traslado de los poderes a otro lugar constituiría un gasto tremendo para el país.

Asimismo, añadía a la tradición ancestral del Distrito Federal como núcleo aglutinador de los poderes desde el surgimiento mismo de la Ciudad en 1325". (7)

Una vez derrotado el Imperio de Iturbide y con la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación de fecha 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, significó el nacimiento de la doctrina liberal, dicho documento fue elaborado entre algunos como Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta; en esta Constitución se fijaron las bases para la organización política y administrativa del País, en la cual se dió un Gobierno Republicano, Representativo y Federal, con separación de poderes y Estados Libres y Federales. El Poder Ejecutivo estaba a cargo del Presidente de la República, el Legislativo del Congreso General y el Judicial de la Suprema Corte, que ejercía funciones de Tribunal de Segunda y Tercera-Instancia en el Distrito Federal.

(7) Gaxiola, Javier Francisco. El Pensamiento Mexicano Sobre la Constitución de 1917. Secretaría de Gobernación. México. 1987. pp.643,644 y-645.

"La primera etapa para la creación del Distrito Federal se dió a través del artículo 50, fracción XXVIII que a su letra señalaba:

"Artículo 50: Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes:

Fracción XXVIII: Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado". (8)

"Uno de los defensores de que se mantuviera a la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales, fue Fray Servando Teresa de Mier que invocó consideraciones de índole geográfica, histórica, política, económica y sociológica y obtuvo contra lo propuesto por la Comisión respectiva del Congreso, que la Ciudad de México y no la de Querétaro fuera la designada como asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría de "Capital de la República Mexicana". (9)

Si bien fue aceptada la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales, podemos señalar que los debates que se dieron en el seno del Congreso fueron dados con argumentos endebles y poco trascendentales jurídicamente hablando, más bien se señalaron razones de estrategia militar, argumentos de tipo histórico, de la riqueza cultural de la Ciudad y el alto costo del traslado de los Poderes Federales.

(8) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1985. 17a. Edición. pp. 349 a 355.

(9) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Editorial Porrúa. Tomo II. México. 1987. 2a. Edición. p. 252.

La cristalización definitiva de la creación del Distrito Federal se -
dió a través del decreto de fecha 18 de noviembre de 1824 expedido por el
Congreso General Constituyente que a su letra manifestó:

"El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Me-
xicanos, ha tenido a bien decretar:

- 1° El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la -
Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Con-
stitución, será la Ciudad de México.
- 2° Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la -
Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
- 3° El Gobierno General y Gobernador del Estado de México nombrará ca
da uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los tér
minos del Distrito conforme al artículo antecedente.
- 4° El Gobierno político y económico del expresado Distrito queda ex-
clusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la -
publicación de esta ley.
- 5° Interin se arregla permanentemente el Gobierno Político y Económi
co del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de ju
nio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.
- 6° En lugar del Jefe Político a quien por dicha ley estaba encargado
el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nom-
brará el Gobierno General un Gobernador en calidad de interino pa
ra el Distrito Federal.
- 7° En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendi -
dos en el Distrito y para su Gobierno Municipal se observarán las

Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

- 8° El Congreso del Estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.
- 9° Mientras se resulta la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.
- 10° Tampoco se hará en lo respectivo a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley". (10)

Al suprimirse el Régimen Federal por el Centralista y en los términos de la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la República se dividía en Departamentos; los Departamentos en Distritos y éstos en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos. Con fecha 20 de marzo de 1837, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos.

En cada Departamento había un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República, estaba auxiliado en el ejercicio de sus funciones por un Secretario General y una planta de empleados que el Presidente de la República tuviera a bien aprobar. Los Gobernadores estaban provistos de fa -

(10) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1985. 6a. Edición. pp. 821, 822.

cultades políticas, gubernativas y administrativas. Cuidaban de la conservación del orden público, disponían de la fuerza pública; se encargaban de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno General y de la Junta Departamental correspondiente. Nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de los Su-Prefectos y de los Jueces de Paz. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, dirigían ejecutivas de justicia; intervenían en la vigilancia de las Oficinas de Hacienda; autorizaban las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Policía del Departamento, podían expedir órdenes de cateo por escrito, así como de aprehensión y en cada cabecera de partido, a excepción de la de Distrito, había un Sub-Prefecto, que tenía dentro de su Jurisdicción facultades análogas a las del Prefecto, siendo su auxiliar y a quien estaban subordinado. Los Ayuntamientos estaban sujetos al Sub-Prefecto y en su caso al Prefecto, y en última instancia al Gobernador. Tenían atribuciones en materia de policía, salubridad, ornato, orden y seguridad. Intervenían en cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, ornatos, aguas, alumbrado, paseos, parques y en general en todo lo conducente al mayor bien del vecindario. También era de su competencia lo relativo a espectáculos e instrucción, tenían facultades para expedir Reglamentos de Policía y buen gobierno y gozaban de un patrimonio cuya administración les correspondía privativamente, y estaban facultados para proceder a la detención de los delincuentes in fraganti". (11)

(11) Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1983. p. 49.

En cada Departamento habfa una Junta Departamental, compuesta de siete individuos de elecci3n. Sus funciones eran predominantemente legislativas, aunque tambi3n tenfan atribuciones informativas y de administraci3n.

En cada cabecera de Distrito habfa un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la Rep3blica. Sus funciones eran polfticas, policficas y administrativas. En los lugares del Distrito que no eran la cabecera habfa Sub-Prefectos que actuaban como auxiliares de los Prefectos. Los Prefectos podfan presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquiera otra poblaci3n de su Distrito. Conocfan de las suplencias de consentimiento para el matrimonio de menores; tenfan a su cargo la vigilancia de la educaci3n y la recta administraci3n de la justicia.

"Durante el perfdodo de vigencia del r3gimen centralista, en virtud del cual la Ciudad de M3xico perteneci3 al Departamento de M3xico, aqu3lla mantuvo representaci3n polftica ante el Congreso, de acuerdo con los sistemas de elecci3n de diputados y senadores contempladas por las correspondientes Constituciones, en funci3n de los diferentes Departamentos a uno de los cuales correspondfa la Ciudad de M3xico". (12)

(12) Madrazo, Jorge. Teorfa General del Derecho. Historia del Derecho Mexicano y Derecho Constitucional Mexicano. U.N.A.M. M3xico. 1987. p.178.

1.3 EL DISTRITO FEDERAL EN EL PERIODO CONSTITUYENTE DE 1856 A 1857:

"Con el triunfo del Plan Liberal de Ayutla en 1856, se convoca el Congreso Constituyente que tendría como resultado la Constitución de 1857. - En los debates de 1856 surgen grandes personalidades con habilidad política y capacidad de discusión. Un punto crucial en el centro de esta discusión se refiere a la Ciudad de México, su futuro y su relación con los poderes federales, el problema que trae consigo su democracia y el problema o posibilidad de que cohabiten poderes federales y locales". (13)

Ya usual en aquella época, aunque no vencieron en todos los debates - al respecto, el grupo Zarco, Prieto, Ramírez, Sendejas y otros se enfrentó al de Mata, Guzmán, Olvera y Compañía. El punto de debate sería la discusión sobre el futuro de la Ciudad en dos puntos fundamentales, que son los siguientes:

- a) Qué tan favorable y qué tan necesaria era la creación de un Estado del Valle de México donde residieran los poderes federales; o-
- b) Si tenían los poderes federales necesidad de un territorio propio"

(14)

Como consecuencia de lo anterior, se suscita el siguiente problema: - si los habitantes de esta zona tendrían derecho a elegir a sus gobernantes y si fuera el caso, si esto no tendría como consecuencia una obstruc-

(13) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 532.

(14) Fuentes Mares, José. Figuras y Episodios de la Historia de México.- Editorial Jus. México. 1975. 5a. Edición. p. 46.

ción potencial en el desempeño de los poderes federales.

Es indudable la dificultad que existe para poder conciliar los poderes federales y los estatales en un mismo espacio, ejemplo de ello fueron los problemas suscitados en 1824 a 1826 y de 1846 a 1847, aunque los conservadores radicales nunca cesaron en su ímpetu por el intento de soslayar los principios elementales de representación democrática y en sus deseos de llevarlos a la realidad en la Ciudad de México, es así como en 1857 las discusiones sobre el tema se inician con el texto desde el que se propone la creación del Estado del Valle de México. Tomando como punto de partida se discutiría si habrían o no de permanecer en la Ciudad del Valle de México los poderes del Estado, convencidos de que lo más conveniente sería que los poderes permaneciesen en su lugar; el constituyente discutiría sus formas de convivencia con los habitantes del Distrito Federal, así como sus formas de gobierno.

"En el primer punto, resalta la proposición celebrada por el diputado Moreno, primero y después por el representante Olivera, de cambiar el asiento de los poderes federales; es decir, sacarlo del Valle de México, argumentando que esta Ciudad corrompe y pervierte cuanto existe y encierra a la mayoría de los retrógrados... "Es evidente -continúa Moreno- que aquí todo se corrompe, que ahí la disipación hace que los diputados se olviden de sus estados, y que ahí, gracias al lujo, a la intriga y a las malas costumbres claudiquen los hombres más honrados". (15)

(15) Idem. p. 81.

El representante Olvera, menos radical que su compañero aceptaría - que: "el mal no consiste en la Ciudad de México ni está en la masa de sus habitantes; precisamente, en favor de ellos debe procurarse la salida de los poderes generales para que la población más ilustrada de la República no carezca por más tiempo de gobierno propio y de una regular administración". (16)

"Los reproches hechos a la argumentación de Olvera y principalmente - de Moreno, fueron muy drásticos: Zarco en su crítica a Moreno especula - diciendo que en tal caso, es decir, el caso en que la Ciudad de México - fuera la originaria de la corrupción de la gente, Querétaro, planteando - un ejemplo, a los diez años de recibir los poderes federales caería en la misma corrupción, lo que implicaría la necesidad de que se tuvieran que - mudar de esa sede a otra para evitar la degradación de los seres humanos - que habitan en esa circunscripción geográfica. Señala Zarco que "al cabo del tiempo, cuando hayan estado en Monclova y en los márgenes del Bravo, - si el país se pobla y se desarrolla en todas partes elementos de riqueza - no tendrán más refugio que las cumbres del Popocatepetl". (17)

Por otro lado, Olvera replica que se recuerde que Querétaro cuando - fue sede de los poderes en 1848, dejó muy claro que carecía de edificios - públicos suficientes, faltando en ese entonces "hasta tinteros para los - oficinas". (18)

(16) Idem. pp. 58 y 59.

(17) Fuentes Mares, José. op. cit. p. 46.

(18) Fuentes Mares, José. op. cit. p. 84.

En aquel tiempo, la conclusión del debate podría entenderse como empata para ambas partes, ya que en un principio la nueva Constitución establecía la existencia del Valle de México, en su artículo 46, pero condicionando su nacimiento al hecho de que los Supremos Poderes de la Unión decidieran trasladarse a otro lugar, analizando este artículo, la norma otorgaba facultades al Congreso (artículo 62) para cambiar la sede de dichos poderes.

Resuelto este debate una nueva inquietud habría de surgir; el problema referente a la forma de gobierno que debería tener la ciudad. En realidad, el grupo de los radicales sabía que la decisión sobre el primer punto marcaría la pauta sobre el segundo, es por eso que ya en los debates sobre su teoría debería de reconocerse o no el Estado del Valle de México y gente como Guillermo Prieto protestaron su condicionamiento de existencia a la salida de los poderes de la Federación del mismo.

La argumentación en contra que señalaba Guillermo Prieto, iba en el sentido de que los derechos no se condicionan y que siendo así, la población de la Ciudad de México resultaría afectada al sugerir una disminución en su ciudadanía por el sólo hecho de acoger a los Poderes Federales. Por su parte, Ramírez condena el Pugilato federal a la población habitante del Distrito Federal, señalando: por fin un pueblo de 300 000 habitantes es sacrificado, humillado, ultrajado, en odio a dos o tres diputados que en él encuentran hospitalidad, que tienen el enorme delito de vivir en la ciudad más ilustrada de la República.

Como ya todos sabemos, el Congreso rechazó tales argumentos, fundando

se en los mismos al igual valor, pero en una tendencia mucho más pragmática; la práctica ya había demostrado los peligros que implicaba un gobierno autónomo en un estado depositario de los poderes federales. En palabras de Olvera: "El choque es inevitable, cuando se trate, por ejemplo, de la fuerza pública y de la propiedad. El Distrito puede elevar su guardia nacional al número de 20 000 hombres y la ciudad entonces puede lanzar de su recinto al gobierno nacional". (19)

De todos modos, el debate no fue inútil: Ramírez, Zarco, Tejas, Velazco entre otros, formularon una adición al artículo 72, estableciendo que la legislación sobre el Distrito Federal hecha por el Congreso Federal, tendría como base "el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas por cubrir sus atenciones locales". (20) Esta última adición constituyó un avance agigantado frente a cualquier legislación anterior mexicana, ya sea liberal o centralista.

A la caída de Comonfort, Zuñiga impone lo que sería el último gobierno centralista. Su gobierno llevaba implícito el regreso jurídico de los Departamentos y en este caso, la imposición de un gobernador designado al Distrito de México, éste ejercería el gobierno general en 1859. Miramón a través de un decreto, estructura y forma el departamento del Valle de México, poniendo a la cabeza de él un gobernador. Sin embargo, para 1861

(19) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. U.N.A.M. México. 1983. 2a. Edición. p. 184.

(20) Carpizo, Jorge. op. cit. p. 208.

con el regreso de Benito Juárez el Distrito Federal es reinstalado como -
tal y a la cabeza de la dependencia se instala un gobernador nombrado por
el Presidente y varios partidos designados por el Secretario de Goberna -
ción.

De hecho fue Lerdo de Tejada quien reinstalando el sistema bicameral,
reconoce el derecho que tenía la ciudadanía del Distrito Federal para nom
brar no sólo a sus diputados, sino también a sus senadores.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz hubo cantidad de refor
mas respecto a la organización formal del gobierno del Distrito Federal.-
Sin embargo, todas ellas tenían algo en común: el paulatino deterioro de
las funciones municipales y simultáneamente la centralización del poder -
Ejecutivo. Las más importantes de esas reformas se presentan entre 1900-
y 1903.

El gobierno del General Díaz logró la autorización del Congreso para
reformar la organización política y municipal del Distrito y Territorios-
Federales. En 1901 continúan las reformas por una iniciativa del Presi -
dente, el General Díaz; se autorizó al Congreso para legislar todo lo -
concerniente al mismo y con esto se minimiza la función real de elegir a -
las autoridades políticas, municipales y judiciales. Los Ayuntamientos -
seguirían existiendo según la ley de 1903, pero sus miembros serían elec
tos por votación indirecta en primer grado solamente con funciones consu
ltivas para las autoridades.

1.4 EL DISTRITO FEDERAL Y EL CONSTITUYENTE DE 1917:

El primer suceso ocurrido en 1910 que marca una nueva etapa histórica del Distrito Federal, es la traslación de los poderes federales a Vera - cruz, hecha por Venustiano Carranza. Esto hace que sea declarada como ca - pital de la República el puerto; sin embargo, con el triunfo de la Revo - lución, 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 expondrán a conti - nuación y que encuentran su espíritu en el Acta Constitutiva de 1917.

"El marco jurídico que la Constitución de 1917 dió al Distrito Fede - ral, se plasmó en los artículos 42, 43, 44, 45 y 73 fracción VI, facultán - dose al Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente al Distri - to Federal". (21)

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 mate - ria del Distrito Federal tienen, tanto el Congreso de la Unión y en la ac - tualidad la recientemente creada Asamblea de Representantes.

Con la finalidad de organizar al Distrito Federal, el 14 de abril de -

(21) Barragán, José. Actas Constitucionales Mexicanas 1821-1917. Institu - to de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Vol. 10. México.1980.p.43.

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 ca racterizó por la dualidad federal-municipal y la participación ciudadana-activa, aún quizá contra la voluntad de Carranza que, según lo expresó en Excélsior el 7 de julio de 1986, el periodista Carlos Sevilla: "Trató de hacerla desaparecer (la participación ciudadana) en las municipalidades, - pero no encontró apoyo suficiente en el Congreso que ya estaba escapando a su control". (22)

Esta ley de Organización Política permitió definir con mayor claridad las diferentes funciones que debería cumplir el gobernador, cuyas facultades se limitan de idéntica forma a como lo hiciera Díaz en 1899, constituyéndose en una figura nombrada y removida libremente por el ejecutivo, lo que implicó una absoluta subordinación al Gobierno Federal y al Presidente. Asimismo, se delimitan las funciones públicas del Secretario de Gobierno, del Tesorero General, los Directores Generales de la Penitencia - ría, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

(22) Cfr. Periódico Excelsior. México, D.F. 7 de julio de 1986. P. Centrales.

Posteriormente el 18 de abril de 1928, el entonces candidato a la Presidencia General Alvaro Obregón, presentó una iniciativa de reformas al artículo 73 en su fracción VI, base 1a., 2a. y 3a. de la Constitución, con el fin de suprimir el sistema municipal en el Distrito Federal.

Los argumentos con que apoyó su iniciativa se basaban en la ineficiencía de la organización municipal en el Distrito Federal, el incumplimiento de los objetivos de dicha forma gubernamental y los conflictos políticos y administrativos derivados de la coexistencia de autoridades federales y municipales, que se manifestaban según su criterio, en la difícil delimitación de la esfera de competencia y atribuciones entre una autoridad y otra. Asimismo, consideramos que aún cuando el objetivo principal se presentó de manera velada, el fin primordial fue la centralización total del poder en la autoridad federal, o sea, en el ejecutivo.

Obregón propuso por tanto, una nueva forma de organización del Distrito Federal que se caracterizara por la unidad de función administrativa de la entidad.

Adicionalmente, expuso con mucha claridad la ineficiencia del sistema municipal en los siguientes términos:

"El poder municipal en el Distrito Federal no puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad 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". (23)

En agosto de 1928 y teniendo como antecedente previo una segunda iniciativa de reforma 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.

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 e integración depende del Ejecutivo.

(23) Alvarez R., José. Enciclopedia de México. Tomo II. México. 1978. - pp. 935 y siguientes.

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 re-
movido libremente por el Ejecutivo de la Nación, a cuya autoridad se-
asignaron los Servidores Públicos que la Ley determinó como atribucio-
nes". (24)

Como hemos venido observando en el devenir histórico que hemos trans-
crito es el resultado que actualmente nos da lo que hoy conocemos como Mé-
xico Distrito Federal.

(24) Departamento del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Departamento-
del Distrito Federal. Órgano de Gobierno del Distrito Federal. Quin-
ta Época. No. 18. México, agosto de 1987. pp. 53 y 54.

C A P I T U L O I I

MARCO LEGAL DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL Y SU NATURALEZA JURIDICA

2.1 CREACION Y PROPUESTA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES POR EL C.- PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO:

El 17 de junio de 1986 el Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid, convocó a los partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y a los ciudadanos a participar en audiencias públicas de consulta popular sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal.

"Durante los días 3, 10, 17, 24 y 31 de julio y 7 de agosto de ese año tuvieron lugar las audiencias públicas de consulta sobre Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, teniendo como sede el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación.

Así pues dentro de estas audiencias participaron 8 ponentes por el Partido Revolucionario Institucional; 3 del Partido Acción Nacional; 3 del Partido Revolucionario de los Trabajadores; 3 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; 6 del Partido Popular Socialista; 4 del Partido Socialista Unificado de México; 2 del Partido Demócrata Mexicano; 1 del Partido Mexicano de los Trabajadores; 1 del Partido Socialista de los Trabajadores; 10 Ponentes por parte de la Universidad Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos; 1 Ponente del Colegio de Licencia-

dos en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; 1 Ponente de la Asociación Nacional de Abogados al Servicio del Estado; así como el Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y el Presidente-Ejecutivo del Centro de Investigaciones y Docencia Económica, un total de 49 participantes". (25)

Los ponentes del Partido Revolucionario Institucional, manifestaron en sus tesis dos posibles soluciones al tema de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal, las cuales las fundaron en los siguientes términos:

Si bien era cierto para todos, para la realidad actual de la Capital del País, es necesario modificar el sistema de participación ciudadana, pero en su concepto deberían desecharse propuestas o reformas espectaculares y radicales en la estructura constitucional del Distrito Federal, como lo sería, el simple traslado del asiento de los poderes federales a otro lugar y la erección del Estado del Valle de México, porque además de existir obstáculos insuperables, políticos e históricos que afectarían el sistema intangible de la Unión Federal, tales medidas no solucionarían los problemas de los habitantes del nuevo Estado. En tal sentido señalaron que para satisfacer las necesidades de participación ciudadana con la capital se podría crear un órgano colegiado, integrado de manera democrática, por elección directa de los ciudadanos del Distrito Federal, bajo

(25) Excelsior, el Periódico de la Vida Nacional. 19 de junio de 1986. - Páginas Centrales, Sección Política Nacional. p. 24.

el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, con el objeto de que las minorías tuvieran representación en este nuevo órgano.

Entre sus funciones se le atribuyen facultades que tienen como base sistemas de una democracia mixta o representativa, tales como la de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión referentes al Distrito Federal, aprobación directa de las ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, siempre que estos no contengan disposiciones que pudieran invadir las materias incluidas en los campos normativos reservados formalmente a la ley por los reglamentos administrativos de la misma.

Su otra proporción fue la de crear un Congreso Local o Asamblea Legislativa, que previa la modificación a la legislación correspondiente sea un avance efectivo que responda a la opinión pública y a la voluntad democrática del Gobierno frente a los planteamientos de la ciudadanía.

Las atribuciones podrían ser de las siguientes:

LEGISLATIVAS: Tendría a su cargo la expedición y modificación de las leyes relativas al fuero común en el Distrito Federal.

DE CONTROL Y VIGILANCIA: Le correspondería la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal y aprobar o rechazar los nombramientos que efectúe el Presidente de la República respecto a determinados niveles de funcionarios de los poderes ejecutivo y judicial.

DE DELIBERACION POLITICA: Todas aquellas requeridas a su calidad de-

órgano de análisis y discusión de los grandes problemas de la ciudad.

PRESUPUESTARIAS: Aprobaría el presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia y del propio Órgano Legislativo Local.

DE AUTO-ORGANIZACION: Que comprende la expedición del Reglamento para el Gobierno interior de la Cámara y las disposiciones relativas a su administración interna.

Investido de las facultades señaladas, este cuerpo colegiado, sería un auténtico órgano de representación popular, pues su elección se realizaría por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos y además, se apegaría a los mecanismos de distribución de funciones y controles recíprocos del ejercicio del poder, que es inherente al sistema republicano y democrático de la división de poderes.

Para los miembros del Partido Revolucionario Institucional su conclusión no ofrecía duda: Se debería de preservar el asiento de los poderes federales, con las dimensiones y el conjunto de elementos materiales, jurídicos y políticos que han sido uno de los firmes basamentos del Estado Nacional surgido de la Revolución Mexicana.

"No olvidemos que esos basamentos han permitido una sucesión de acciones históricas que han forjado una Federación sólidamente construida y una Nación Libre e Independiente. Esta es nuestra posición, sin perjuicio de buscar vías ciertas, firmes y anchuro-

sas para que los habitantes de esta Entidad transiten hacia formas de Gobierno y de vida cada vez más democráticas".

Respecto a la ponencia pronunciada por el Dr. Andrés Serra Rojas, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, debemos de considerarla de manera bastante especial, dado que si bien al final de su exposición propuso como última solución la creación de un organismo político, que maneje los Reglamentos, un organismo de elección popular que sustituya al Consejo Consultivo, a las Juntas de Vecinos, siempre de naturaleza popular, la verdadera esencia era que a su parecer se planteaban tres problemas dentro de la consulta popular: Primero: Si se crea un Gobierno del Estado del Valle de México; Segundo: si se crea una legislatura local o un órgano análogo y Tercero: si se restablecen los municipios en el Distrito Federal.

En cuanto al primer problema señaló: "si se había meditado lo que significaría un Gobernador del Estado del Valle de México enfrentándose al Presidente de la República, dijo: Ese Gobernador tendría más de 300 mil hombres de la fuerza de seguridad... comparen la pequeña fuerza militar que tiene el Presidente de la República, que no se podría comparar con la del Gobernador del Distrito Federal. Añadía que con el número de habitantes que tiene el Distrito Federal y con los que llegara a tener se crearía un "monstruoso" Estado que sería insostenible. Asimismo, expuso que no era conveniente crear un nuevo Estado, ya que podría crearse el más cerrado de los centralismos políticos, se pasaría de una situación a otra, el Gobernador del Distrito Federal sería más poderoso que el Ejecu-

tivo, dado que coexistiría a costa de las bases de las entidades federativas por su influencia, por su poderío, etc., dado que la mayor parte de la República es la que sostiene al Distrito Federal; el 40 por ciento del Producto Interno Bruto está en el Distrito Federal, aquí se concentra la gran riqueza del país, aquí se proyecta a los Estados y los aplasta. Manifestó: "No hemos dejado progresar a las entidades federativas porque hemos sido culpables aquí en el Distrito Federal. Todos los grandes problemas que hemos tenido en este largo proceso han sido principalmente motivados por esta concentración económica, política, social en muchos aspectos". (26)

Respecto a implantar el sistema municipal se opuso el Maestro Serra Rojas en virtud de la geografía y la densidad de población del Distrito Federal, dentro de su ponencia dijo: "Yo personalmente aconsejaría tanto al Gobierno Federal como a las Cámaras, que dejáramos transitoriamente las cosas como están... lo que estoy seguro, señores, perdóneme que como político se los diga, es que la población ya está harta de política, quieren todo, menos política, y que todos pongamos nuestros cinco sentidos a discutir si se crea el Estado del Valle de México, vamos a discutir cuáles con los caminos que permitan aumentar nuestros rendimientos económicos... por eso creo yo, repito, no hay posibilidad ni de un Estado del Valle de México, ni tampoco de la restauración de Municipios". (27)

(26) Citado por Berlín Valenzuela, Francisco. Las Funciones Parlamentarias en Regímenes Presidenciales y Parlamentarios. Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas. Editorial Porrúa, S.A. México. 1987. p. 69.

(27) Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit. p. 79.

Para concluir es necesario manifestar otras diferencias del Departamento del Distrito Federal con el resto de las Dependencias Centralizadas que no obstante estar encuadrado éste como tal lo hacen significativamente diverso a aquéllos:

Es el aspecto financiero, si bien es cierto que su presupuesto de Egresos forma parte integral del presupuesto de la Administración Pública Federal, la Cámara de Diputados en apego en uso de sus facultades exclusivas, lo examina, discute y aprueba el presupuesto de egresos de la Federación y en rubro por separado el del Departamento del Distrito Federal.

Respecto a sus ingresos, también difiere de los demás órganos centralizados, ya que posee una ley de Ingresos propia, diversa a los rubros contenidos en la de la Hacienda Pública Federal; asimismo, el Departamento del Distrito Federal se le atribuye personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles, pero esta personalidad se limita al carácter administrativo y adquisitivo que por supuesto no conforma una personalidad jurídica diversa a la del Ejecutivo Federal.

Una de las ponencias que de manera particular influyó en un sesenta o más por ciento para la iniciativa presidencial respecto al Distrito Federal, fue sin duda la expuesta por el Profesor Pedro Zorrilla Martínez, situación que trataremos de comprobar en los siguientes renglones:

Primeramente en la ponencia en comento señaló el realismo sobre el particular problema del Distrito Federal en los siguientes términos:

"Desde un enfoque realista cabe advertir que las características únicas del Distrito Federal y de la Ciudad de México son producto del desarrollo que ha tenido precisamente como capital de la República; esto hace hoy muy difícil -quizás imposible e innecesario intentar el ajuste de su realidad socio-económica y demográfica a la estructura de un Estado de la República". (28)

"No hay fundamento bastante para argumentar que no existe democracia en el Distrito Federal. El Congreso de la Unión, que tiene facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal -según la fracción VI del artículo 73 Constitucional y el Presidente de la República, que está a cargo del Gobierno del Distrito Federal y lo ejerce por conducto del órgano u órganos que determina la ley, como lo dispone la base primera de la fracción VI mencionada, son autoridades democráticamente elegidas". (29)

Respecto a los intereses de los habitantes del Distrito Federal dijo:

"...un interés más concreto y específico para los ciudadanos y vecinos de la Ciudad de México es el de hacerse oír, el de manifestar su voluntad y decisiones y el de asegurar cierto control y vigilancia, primordialmente en asuntos de carácter administrativo - que afectan su vida cotidiana, tales como los correspondientes a seguridad y moral pública, salud, higiene y ecología, limpia y -

(28) Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. Quinta Epoca. No. 18. México. agosto de 1987. p. 17.

(29) Gaceta Oficial. op. cit. p. 18.

transporte, asentamientos humanos específicos y determinación concreta de usos y destinos del suelo en que habitan, recreación y cultura, parques públicos, importancia relativa de obras públicas, establecimiento de prioridades en el gasto público que más directamente les corresponde y otros de esta índole". (30)

Respecto a los órganos de colaboración ciudadana señaló:

"Los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, tal como se establecen en el capítulo V de la Ley Orgánica correspondiente no se estiman ni suficientes ni cabalmente representativos o eficaces, pero es posible y conveniente dentro del esquema político distinto del actual, aprovechar algunas de estas organizaciones, quizás procurando que se integren y sean útiles y tomadas en consideración en forma más espontánea y natural y creando las mejores condiciones para que ello sea así, ya que son tachados porque no tienen facultad de decisión, hay razón en esta impugnación porque la representación popular, que es la representación del soberano, no puede integrarse sólo para que sea oída en consulta o para que se le pida opinión; el pueblo soberano se hace representar para que sus representantes tomen decisiones. Si no fuera así, bastaría el derecho de petición". (31)

Su propuesta fue la de crear que los órganos fuesen unas Asambleas -

(30) Gaceta Oficial. op. cit. p.19.

(31) Idem. p. 19.

Cívicas Delegacionales de Representantes Populares, con facultades de de cisión administrativa explícitas y muy claramente establecidas y una - Asamblea Cívica de Representantes para todo el Distrito Federal con atri buciones de similar naturaleza. Asimismo, debería existir una Asamblea para el Distrito Federal con Representantes directamente elegidos, con - facultades decisorias y de coordinación en materias de importancia y alcance a todo el territorio del Distrito. Políticamente sería un órgano democrático, no legislativo, aunque sí con competencia para elaborar reglamentos y que al perfeccionar algunas decisiones del Jefe del Departamento y compartirlas con dicho funcionario y tener otras propias, daría un carácter cualitativamente distinto al Gobierno que realiza el Departa mento del Distrito Federal.

Respecto a la posición asumida en la consulta pública por los partidos políticos de Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Popular Socialista, Demócrata Mexicano, Socialista de los Trabajadores, Revo lucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, propusieron en todas sus ponencias presentadas, la de transformar el régimen jurídico del Distrito Federal en un Estado Libre y Soberano, que sería el número 32 y podría ser denominado Anáhuac o Estado del Valle de México; contaría a su vez con los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia local y serían electos en votación popular y directa, facultado también pa ra integrar su propio poder judicial.

Señalaban que no existía peligro de convivencia entre los poderes de la Federación y los del Nuevo Estado, la división territorial de los Municipios de la nueva Entidad, estaría resuelta a través de la actual di-

visión Delegacional en funcionamiento.

Ampliando más sus argumentos, señalaron que era necesario elegir un Congreso Constituyente para dictar la nueva Constitución Política del Estado en creación, en la cual se contemplaría el número de integrantes de la Cámara de Diputados y los cuales serían electos bajo el sistema de representación proporcional estricta, señalando a determinados órganos como el Poder Ejecutivo y Diputados locales, Partidos Políticos, Ayuntamientos y Depositarios del Poder Judicial facultades para iniciar leyes.

Respecto al restablecimiento del régimen municipal, los proponentes lo veían como la comunidad originaria del sistema político nacional, como una comunidad de ciudadanos, un órgano del poder popular en que descansaría el orden político fundado en el consenso del pueblo, en este contexto se ejercería una autogestión ciudadana, estaría dotado de una efectiva autonomía económica, donde los ciudadanos puedan incidir en las decisiones relativas a problemas que les atañen y estar representados fielmente a través de partidos políticos y organizaciones sociales en los órganos municipales.

En tal sentido, concluían que con estas propuestas definitivamente se devolvía a los habitantes del Distrito Federal el ejercicio de Derechos Políticos plenos y por ende conllevaría a lograrse una mayor participación ciudadana.

Al concluir las audiencias públicas de consulta, se dió por terminado el proceso que recogió diversas opiniones sobre la participación y repre-

sentación política de los habitantes del Distrito Federal, quedando a disposición del Ejecutivo todas las propuestas presentadas y de las cuales - seleccionarían 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 19 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 fracción IV y 89 fracciones 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 Distrito Federal con aprobación de la Cámara de Diputados. Reforma los artículos 73, fracción IV, 74 fracción IV y 89 fracción 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 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 jurídico-política del nuevo Estado la iniciativa propone la instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política correspondiente". (32)

Asimismo, propone reformar los artículos 43, 44, 74 fracción IV, 89 - fracciones II y XIV, 92, 104 fracciones 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 consul-

(32) Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal. Sexta Época.- No. 19, 26 de agosto de 1987. p. 19.

ta.

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 fracción VI, 79 fracción I, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111- primer párrafo y 127, así como la derogación de la fracción VI del artículo 74 Constitucional.

En la presentación que hace de la iniciativa expone de manera 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". (33)

Para elaborar la iniciativa, el ejecutivo tomó en consideración las propuestas presentadas por las diferentes corrientes políticas presentes en las Audiencias Públicas de Consulta.

(33) Gaceta Oficial. Sexta Epoca. op. cit. p. 11.

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 o 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 de México como se decidió el 18 de noviembre de 1824". (34)

Tomando en consideración este argumento, a continuación expondremos -

(34) Idem. p. 14.

las razones históricas, jurídicas, políticas y administrativas con que el ejecutivo justificó su iniciativa y que explican el por qué 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 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 Constitucional.

La aplicación del artículo 44 tendría como objetivo evitar la coexistencia de poderes local y federal en un mismo ámbito espacial, pues de haberlo, 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 existen -

cia del Distrito Federal, el Presidente se basa en su tradición histórica que parte de la formación de Tenochtitlán 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 políticas, 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:

Mediante las modificaciones hechas al artículo 73 Constitucional se define 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, 127 se legisla lo referente a las prerrogativas de los Representantes, las cuales se conciben en los mismos términos en que 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, dió comienzo el debate de las mismas y sobre la que centraremos nuestro análisis a continuación.

2.2 EL REGIMEN JURIDICO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES:

"La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de gobierno dotado de poder público, con facultades y atribuciones específicas, para cuyo ejercicio debe sujetarse a lo que el orden jurídico señale. Este órgano de representación ciudadana del Distrito Federal se encuentra normado no sólo por lo que al ejercicio de sus atribuciones corresponde, sino también en su integración, gobierno interior y procedimientos propios, por diversos ordenamientos jurídicos, mismos que serán objeto de estudio en el siguiente inciso". (35)

(35) I Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Crónica y Memoria. Primer Período Ordinario de Sesiones. p. 9.

2.3 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES:

Tal y como vimos, la fracción VI del artículo 73 Constitucional fue reformada por el Constituyente Permanente, siendo publicada su modificación en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto de 1987.

Tal reforma consistió en la modificación de las bases 2a, 3a y 4a. Por lo que respecta a la primera de ellas, en términos generales establece a la descentralización y desconcentración de la administración con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Asimismo, introduce lo que la doctrina ha denominado ya el derecho al desarrollo de esta entidad federativa.

Por su parte, la base 4a. establece la iniciativa popular como procedimiento de gobierno semidirecto, la cual se circunscribe en su ejercicio a aquellas materias con respecto a las cuales la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está facultada para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

La base 3a. de esta fracción VI del 73 Constitucional se constituye como nuestro actual objeto de estudio al establecer a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, teniendo ésta la naturaleza de órgano de representación ciudadana y desde nuestro punto de vista el carácter de órgano de gobierno del Distrito Federal a la vez que de órgano primario Constitucional.

Esta base 3a. en su primera parte establece las características del

sistema representativo que deriva de la esencia y naturaleza de esta Asamblea de Representantes. De igual forma, establece las características básicas de su régimen electoral, las cuales fueron ampliadas y parcialmente modificadas por el Poder Revisor de la Constitución en 1990, tal como lo vimos en su oportunidad en el Capítulo III.

La base en estudio señala de manera primaria y genérica las facultades de la Asamblea de Representantes, a las cuales agrupa en 10 incisos, mismas que en nuestra opinión comprenden diversas atribuciones que pueden agruparse en 6 facultades genéricas, a saber: la facultad reglamentaria; la facultad de supervisión administrativa y presupuestal; la facultad de promoción y gestoría ciudadanas; la facultad de fomento a la participación ciudadana; la facultad de aprobación de nombramientos de magistrados y la facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión en aquellas materias relativas al Distrito Federal.

Toda vez que estas facultades serán abordadas en su análisis particular en un apartado posterior del presente capítulo, sólo haremos mención a dos incisos de la base 3a. en estudio.

El inciso c) establece la facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de recibir los informes trimestrales que presente el Departamento del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, elaborando un informe anual que analice la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, mismo que votado por el Pleno de la Asamblea se remite a la Cámara de Diputados

del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

Tal facultad nos merece su mención si consideramos que la Ley Orgánica de la Asamblea, sólo menciona el que ésta se encuentra facultada para participar en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal, en los términos señalados por la Ley Fundamental, - agregando el que una vez discutida la cuenta pública de esta entidad federativa la Cámara de Diputados Federal hará saber a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las consecuencias derivadas de sus observaciones.

Hemos ya señalado la conveniencia de atribuir la función legislativa concerniente al Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, motivo por el cual debiera ser ésta la encargada de elaborar los correspondientes ordenamientos de ingresos y egresos, así como de revisar la cuenta pública del Distrito Federal. En refuerzo a nuestra opinión cabe observar el que tal como se encuentra la facultad en estudio, ésta resulta sumamente endeble, toda vez que teniendo cerca ya de tres años de existencia la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sus informes respectivos no han generado consecuencia alguna, lo cual podemos comprobar de la lectura de los dictámenes correspondientes de las Comisiones de la Cámara de Diputados encargadas de elaborarlos; por lo tanto existe la necesidad de que se otorgue y se amplie esta facultad.

El inciso 1) establece la facultad de la Asamblea de expedir el Regla

mento para su gobierno interior, sin intervención de ningún otro órgano. - Tal facultad deriva de lo que se ha denominado la soberanía de los órganos parlamentarios para su gobierno interior, es decir, el ejercicio autónomo de los órganos deliberativos.

El antepenúltimo párrafo de la base 3a. de la fracción VI del 73 Constitucional, dispone entre otras cosas, un doble período de sesiones ordinarias, estableciendo los supuestos en los cuales podría ser convocada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para la celebración de sesiones extraordinarias, lo cual se actualiza a través de la convocatoria que para tal efecto realice la Comisión de Gobierno, a petición del Ejecutivo Federal, o bien por excitativa de la mitad más uno de sus integrantes, de conformidad con el artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El último párrafo de la base en estudio establece el denominado Fuero Constitucional de los Representantes a la Asamblea, así como la llamada - inviolabilidad del recinto parlamentario, estableciendo por último la remisión, con respecto a los representantes en materia de responsabilidades, al régimen correspondiente establecido en el título cuarto de la Constitución General y su Ley Reglamentaria, aspectos ya analizados anteriormente.

Por último, cabe destacar la importancia que tanto el Ejecutivo Federal como el Constituyente Permanente otorgaron a la creación de la Asamblea de Representantes, toda vez que ésta pudo haber sido dotada de facultades a través de una ley ordinaria emanada del Congreso de la Unión, -

siempre y cuando no violentara el Articulado Constitucional de manera similar al caso del Organo por el cual el Ejecutivo Federal ejerce la función administrativa en el Distrito Federal.

2.4 LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES:

La Ley Orgánica de este órgano de Representación Ciudadana fue expedida el 30 de diciembre de 1987 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1988, constando de 60 artículos divididos en 6 capítulos, teniendo 6 preceptos transitorios.

Aplicando extensivamente la argumentación que hace Tena Ramírez en relación a la función constituyente del Órgano Legislativo del Distrito Federal, desde nuestro punto de vista la Ley Orgánica en estudio fue expedida por el Congreso de la Unión como Poder Legislativo del Distrito Federal, en ejercicio de una verdadera función constituyente, en virtud de que no sólo organiza a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sino que también le dota y especifica sus facultades a este órgano de representación ciudadana. "En sentido opuesto podría argumentarse el que dichas facultades están consignadas primariamente por la Constitución General, lo cual es cierto, más sin embargo, en razón de lo sucinto y sintético con que esto es realizado, consideramos que tal función constituyente del Congreso como Legislativo del Distrito Federal sí se verifica en el caso de la Ley Orgánica que nos ocupa". (36)

Por tal motivo, esta ley es en nuestra opinión un auténtico ordenamiento constituyente, sustentando tal afirmación en el hecho de que este ordenamiento al establecer la integración y funcionamiento de la Asamblea de Representantes, lo hace detallando los lineamientos y prevenciones que

(36) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pp. 310-311.

al respecto señala la Ley Fundamental, mas sin embargo, al organizar a la Asamblea, así como establecer, detallar e integrar sus facultades en esta ley, el Congreso de la Unión desarrolla una función auténticamente constituyente, toda vez que integra, pormenoriza y especifica la esfera competencial de dicha Asamblea de Representantes, la cual como hemos visto, es un auténtico órgano de gobierno del Distrito Federal que goza de poder público.

Asimismo, cabe destacar la configuración propia de este ordenamiento básicamente en contraste con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a diferencia de la Ley Orgánica del Congreso mencionada, señala no sólo aquellos aspectos relativos a la integración, organización y características del régimen electoral del organismo deliberativo que regula, sino que también establece la naturaleza y atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al igual que aquellas disposiciones propias de la elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que puede expedir, así como las relativas a la función de gestorfa ciudadana inherente a los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como a la Asamblea misma en su totalidad.

Lo anterior resulta explicable al tomar consideración que para el caso de las Cámaras que integran al Congreso de la Unión, es la Constitución General misma la que señala la naturaleza de la representación política que ostentan, así como sus atribuciones y las etapas que el proceso-

legislativo comprende.

Sin embargo, ni la Ley Fundamental ni la Ley Orgánica del Congreso General señalan nada al respecto a la función gestora que debieran tener - los integrantes de las mencionadas Cámaras. "Al respecto, resulta interesante la propuesta que en la Consulta Pública sobre Reforma Electoral de 1989 hiciera José Angel Conchello Dávila, en el sentido de crear en el seno de la Cámara de Diputados una Procuraduría General del Ciudadano que - tuviese como objetivo primario la procuración y gestoría de los intereses ciudadanos". (37)

Corresponde ahora hacer una revisión del Articulado de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, teniendo en cuenta que una considerable parte de él será estudiada de manera específica al analizar la naturaleza de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como su organización, funcionamiento y - procedimientos propios.

De esta forma, el Capítulo I denominado "Disposiciones Generales", señala el objeto de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el cual consiste en reglamentar la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional. Asimismo, el artículo 2o. establece la jerarquía de los ordenamientos que regirán la organización y funcionamiento de la Asamblea, siendo para tal efecto la Constitución Gene -

(37) Cfr. la Ponencia Respectiva en la Comisión Federal Electoral, Consulta Pública sobre Reforma Electoral. México. 1989. Talleres Gráficos de la Nación. Tomo II. p. 305.

ral, la misma LOARDF, así como el Reglamento para su Gobierno Interno.

El Capítulo II intitulado "De la Naturaleza y Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", establece y señala aquellas atribuciones que le corresponden a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mismas que como ya indicamos se pueden agrupar en 6 facultades genéricas, que de acuerdo al orden en que las señala la Ley Orgánica en estudio, son la reglamentaria, la de supervisión administrativa y presupuestal, la de promoción y gestorfa, aquella relativa a la participación ciudadana, la correspondiente a la aprobación de nombramientos, así como la de iniciativa de ley en aquellas materias relativas al Distrito Federal.

Sin embargo, el mencionado Capítulo II no sólo señala el ámbito competencial de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sino también algunos otros aspectos relativos a su funcionamiento y características propias de sus integrantes. De esta forma, en su artículo 5o. se señala el que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal celebrará dos periodos ordinarios de sesiones, iniciando el primero el 15 de noviembre pudiendo prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y el segundo periodo dando principio el 16 de abril para terminar a más tardar el 15 de julio del mismo año. Cabe observar que, de conformidad con el artículo 6o. a la apertura del segundo periodo ordinario debe concurrir la autoridad que el Ejecutivo Federal designe, a fin de dar lectura a un informe relativo al estado que guarde la administración pública del Distrito Federal. El servidor que para tal efecto es designado por el Pre-

sidente de la República ha sido por razones naturales el titular del Departamento del Distrito Federal, cabiendo agregar que el trámite que se sigue para el informe referido está previsto de manera precisa por el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (en lo sucesivo RGIARDF) en su artículo 70.

El artículo 14 de la LOARDF señala que aquellas peticiones que formule la Asamblea a las autoridades administrativas a fin de hacer efectivas sus facultades y proveer a la solución de problemas sociales y urbanos en la esfera de su competencia, deberán ser objeto de un acuerdo de la Asamblea. De esta forma, se establece una regla común para los órganos deliberativos relativa a que la norma general para la toma de decisiones, sea un acuerdo del pleno, los cuales también como regla común son adoptados por mayoría simple de sus integrantes.

La LOARDF en su artículo 17 establece que la Asamblea será quien elabore su propio proyecto de presupuesto anual, a fin de que el Ejecutivo Federal lo incorpore al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que deba enviarse a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Debe observarse el que usualmente los órganos deliberativos determinan de manera autónoma su proyecto de presupuesto, el cual generalmente es aceptado. En el caso de la ARDF la aprobación de ese proyecto, se sujeta de manera indirecta a las previsiones de ingresos, lo cual consideramos un criterio demasiado amplio, toda vez que puede devenir en una forma de control del Ejecutivo Federal hacia una Asamblea de Representantes que no respondiera a sus intereses o que difícilmente se plegara a sus deseos.

Las obligaciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal están consignadas en el artículo 19 de la LOARDF, sobresaliendo aquellas relativas a la gestión y promoción de las peticiones de los habitantes del Distrito Federal, así como la de realizar audiencias en su distrito o circunscripción con una periodicidad mínima mensual, las cuales como vimos al estudiar el sistema representativo del Distrito Federal, refuerzan el carácter dual de la representación política que ostentan estos representantes populares, es decir, no sólo representan a la población del Distrito Federal, sino también a sus electores directos.

El artículo 20 de la Ley Orgánica en análisis establece lo que la doctrina ha llamado inmunidades parlamentarias, así como el señalamiento de que será el Presidente de la Asamblea quien deba velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros. La finalidad de tal fuero es señalada por el artículo 18 del RGIARDF, al establecer en su primer párrafo que: "El fuero constitucional es inherente al cargo de Representante, protege el ejercicio de sus atribuciones y salvaguarda la integración y buen funcionamiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Capítulo III, mismo que tiene como título "De la elección e Instalación de la Asamblea", fue revisado en términos generales al abordar estos aspectos en el estudio respectivo. Sin embargo, cabe señalar que el artículo 34 de la LOARDF señala lo que comúnmente se denomina como quórum, es decir, aquel requisito necesario para que se pueda actuar válidamente y que consiste en que esté reunido cuando menos determinado número de representantes a fin de poder sesionar y ejercer sus facultades. Por regla

general, el quórum en la Asamblea, de acuerdo al artículo señalado, se integra por más de la mitad del número total de sus miembros, lo cual para el efecto representaría por lo menos 34 integrantes de la Asamblea.

El quórum que para el funcionamiento de la Asamblea señala el citado artículo 34 de la LOARDF, se requiere para abrir la sesión, así como para aprobar cualquier acuerdo, resolución o dictamen, y para que puedan desarrollarse debates o discusiones encaminadas a la aprobación de bandos, ordenanzas, reglamentos, iniciativas de ley o peticiones a la autoridad, de conformidad con lo establecido por el tercer párrafo del artículo 71 del RGIARDF.

El Capítulo IV relativo a la organización de la ARDF, será estudiado al abordar el análisis de este tema posteriormente. Baste decir por el momento, el que de acuerdo con el artículo 33 del RGIARDF este órgano de representación cuenta para el desarrollo de sus funciones con tres tipos de órganos, a saber: de dirección, de trabajo y órganos técnico-administrativos.

De igual forma, el artículo 47 de la LOARDF merece una mención, toda vez que establece la posibilidad de integrar los denominados grupos de representantes o grupos partidistas, los cuales son la forma de organización para realizar las tareas específicas de los miembros de la Asamblea con igual filiación partidista y que están regulados en el título cuarto del RGIARDF.

Los Capítulos V y VI relativos a la elaboración de bandos, ordenanzas

y reglamentos de policia y buen gobierno, así como las funciones de gesto
ría ciudadana, serán estudiados al realizar el análisis de las facultades
y el funcionamiento propios de la Asamblea de Representantes.

2.5 MARCO REGLAMENTARIO:

Tal como lo señalamos anteriormente, de conformidad con el inciso 1) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, la ARDF está facultada para expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior, lo cual confirma el artículo 2o. de la LOARDF. Esta atribución deviene de la facultad genérica propia de los órganos representativos de autorregularse en aquellos aspectos relativos a su propio gobierno con exclusión de la intervención de cualquier otro órgano, si bien este principio se ha visto menguado en algunos casos, tales como las Asambleas Parlamentarias Francesas a partir de 1958, cuyos Reglamentos deben ser sometidos previo a su vigencia al Consejo Constitucional.

De esta forma, el marco Reglamentario de la Asamblea está constituido por el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (RGIARDF), el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1989, misma fecha en que entró en vigor.

Tal Reglamento, mismo que fue aprobado por el Pleno de la Asamblea a iniciativa de la XII Comisión de la ARDF, tiene como objeto aquel que establece su artículo 1o. Tal precepto señala:

Artículo 1o: El presente Reglamento establece la organización interna, regula el funcionamiento y fija los procedimientos de deliberación y resolución de la Asamblea de Representantes del Distri-

to Federal. Las normas del presente Reglamento desarrollan e integran las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y en el artículo 73, fracción VI, bases 3a. y 4a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El RGIARDF está integrado por siete títulos, mismos que norman aquellos aspectos relativos a la composición y período de sesiones, la calificación de la elección de los representantes y la instalación de la Asamblea, el estatuto de los representantes, así como los grupos partidistas. De igual forma también regula la organización, funcionamiento y procedimientos de la Asamblea de Representantes, aspectos estos últimos, que estudiaremos en el Capítulo V de la presente tesis.

Cabe observar el que previamente a que iniciara la vigencia del RGIARDF, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la LOARDF se aplicaron en lo relativo a la organización interna y el funcionamiento de la Asamblea, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1934.

Por último, debe observarse el que a diferencia del citado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el RGIARDF contiene disposiciones más acordes al trabajo propio de un órgano deliberativo, en razón natural de su reciente expedición, motivo por el cual el primer ordenamiento debería ser reformado, toda vez que presenta graves anacronis

mos que en no pocas ocasiones obstaculizan la labor de las Cámaras Federales, lo cual ha sido señalado en innumerables ocasiones tanto por Representantes populares como por académicos.

2.6 ACUERDOS PARLAMENTARIOS:

Hemos visto ya como las Disposiciones Constitucionales relativas, su Ley Orgánica, así como su Reglamento Interior forman parte del régimen jurídico de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sin embargo, existen otras disposiciones que también integran el citado régimen jurídico de la ARDF, tales como los acuerdos parlamentarios y la costumbre o práctica parlamentaria.

Como hemos señalado, la ARDF es un órgano de representación ciudadana en cuya esencia podemos encontrar diversas características de naturaleza parlamentaria, tales como su organización y procedimientos deliberativos, entendiendo por Parlamento aquel órgano colegiado político de carácter representativo en el que recaen importantes funciones de la dirección del Estado y que realiza como órgano del mismo, de acuerdo con la Constitución y con el sistema político en que éste actúa". (38)

De esta forma al hablar de acuerdos parlamentarios como parte del marco o régimen jurídico de la ARDF, lo haremos atendiendo a las anteriores consideraciones y no en referencia a la forma de gobierno parlamentaria vigente en países tales como Gran Bretaña, España o Italia, pero inexistente en el nuestro.

"Tanto los llamados acuerdos parlamentarios como la costumbre o prác-

(38) Aguirre Vizuett, Javier. Distrito Federal Organización Jurídica y Política. Editorial Miguel Angel Porrúa. México. 1989. 1a. Edición. pp. 199-200.

tica parlamentaria que revisaremos más adelante, son fuentes del Derecho - Parlamentario, entendido éste por Fernando Santaolaya, citado a su vez por Santiago Oñate, como el conjunto de normas relativas a la organización, - funcionamiento de los órganos investidos de la representación popular, a - lo que nosotros agregaríamos los procedimientos inherentes a dichos órga - nos". (39)

Es así como al lado de la Constitución, las normas de organización fijadas en las correspondientes leyes orgánicas de las Asambleas Políticas, y las contenidas en los Reglamentos para su gobierno interior, "los acuerdos parlamentarios se constituyen en verdaderas normas que estructuran la organización y funcionamiento de los órganos deliberativos, siendo estos- acuerdos aquel conjunto de resoluciones relativas a su régimen interior - que escapando a la codificación propia de las Asambleas Políticas, éstas- dictan con apoyo en la Constitución o en la Ley". (40)

Cabe diferenciar a estos acuerdos parlamentarios con los acuerdos partidistas que se verifican en el seno de las asambleas representativas, - los cuales son de naturaleza exclusivamente política y cuyo cumplimiento- está sustentado únicamente en la buena fe y el compromiso político de los grupos partidistas o partidos políticos que los suscriben.

El fundamento de los acuerdos parlamentarios en nuestro país, lo puede

(39) Oñate Laborde, Santiago. Fuentes e Interpretación del Derecho Parlamentario. Editorial Miguel A. Porrúa, México. 1989. p. 75.

(40) Oñate Laborde, Santiago. op. cit. p. 82.

mos encontrar en la fracción I del artículo 77 Constitucional, referido a las Cámaras Federales.

Tal dispositivo Constitucional señala:

Artículo 77: Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

Tratándose de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los acuerdos parlamentarios constituyen parte de su régimen jurídico, teniendo su fundamento en el artículo 5o. transitorio de la LOARDF, el cual establece:

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.

En nuestra opinión, dada la importancia del precepto transcrito, éste debería encontrarse en el Capítulo I de la LOARDF, y no en su Articulado Transitorio.

"Cabe agregar que la validez de los acuerdos parlamentarios se encuentra sustentada en el ejercicio autónomo o soberano del órgano deliberativo de que se trate, y no en la posible representatividad que con respecto

a sus partidos políticos tengan los representantes populares que los suscriben.

Como ejemplo de acuerdos parlamentarios adoptados por la Asamblea de Representantes, podemos citar el Acuerdo aprobado por el pleno de la misma a propuesta de los coordinadores de los grupos partidistas representados ante ella de fecha 21 de noviembre de 1988, tal como consta en el Diario de los Debates correspondiente a esa misma fecha. Tal Acuerdo a través de sus 24 puntos estableció auténticas bases y lineamientos para la organización y funcionamiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". (41)

(41) Cfr. Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. I Asamblea. 21 de noviembre de 1988. Primer Período Ordinario de Sesiones. Número 7. pp. 8-12.

C A P I T U L O I I I

FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES:

Como hemos venido analizando en los Capítulos anteriores lo referente a los Antecedentes y al Régimen Jurídico inherentes a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y toda vez que este órgano de representación ciudadana goza de distintas atribuciones, las cuales podemos agrupar en seis tipos de facultades genéricas que consideramos las más importantes, mismas que ahora corresponde mencionar y analizar:

Una de las más importantes facultades que tiene la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es la de dictar Reglamentos de Policía y buen Gobierno, así como bandos y ordenanzas. Por tal motivo, en primer término veremos las generalidades de tal facultad para estar en posibilidad de analizar posteriormente sus características específicas.

El inciso A) de la Base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, establece la denominada facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes, en virtud de cuya importancia transcribimos el citado precepto Constitucional, en su parte conducente.

"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 reservas 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, ce - menteríos 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".

El contenido del precepto Constitucional transcrito es reproducido - íntegramente por el artículo 7o. de la LOARDF.

La importancia de la facultad reglamentaria de la Asamblea de Repre -

sentantes del Distrito Federal es evidente, toda vez que los reglamentos - así como los bandos y ordenanzas que expide conforme a la Constitución - son obligatorios, tanto para los habitantes del Distrito Federal y las - personas que se encuentren de paso en esta entidad federativa, como para - los diversos órganos que integran la administración pública del Distrito - Federal.

La función administrativa desde el punto de vista material, puede de - finirse como: "aquella cuyo objeto primario es la creación de situacio - nes jurídicas concretas e individualizadas, al ejecutar o aplicar una ley - al igual que la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante ac - tos materiales y la prestación de servicios públicos". (42)

Tal función administrativa es desarrollada normalmente por el Organo - Ejecutivo, que en el caso del Distrito Federal es el mismo que a nivel fe - deral, es decir, el Presidente de la República.

Para realizar la señalada función administrativa el Organo Ejecutivo - cuenta con diversos instrumentos para llevarla a cabo, siendo estos, los - actos materiales, los actos administrativos y los reglamentos.

De esta forma, el reglamento es en esencia: "una norma de carácter - general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecu -

(42) Pichardo Rabaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública. Tomo I. I.N.A.P. México. 1988. p. 16.

tivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa, siendo el reglamento consecuencia de la facultad reglamentaria que establece la fracción I del artículo 89 Constitucional, que atribuye al Presidente de la República la facultad para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley". (43)

Tal definición, que como veremos más adelante, corresponde en esencia a los llamados reglamentos heterónomos de ejecución, es el concepto clásico de reglamento en nuestra Legislación. Sin embargo, a partir de la -- creación de la Asamblea de Representantes por el Constituyente Permanente, la expedición de reglamentos no corresponde ya en forma exclusiva al Organo Ejecutivo, sino que también puede realizarlo la Asamblea de Represen-tantes, si bien constreñida a las materias que taxativamente le señala la Ley Fundamental, teniendo como ámbito espacial de validez exclusivamente al Distrito Federal.

De acuerdo a la definición dada de reglamento que señala al Poder Ejecutivo como origen de éste, el ejercicio de la facultad reglamentaria se traduce en el desarrollo de una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa.

Los reglamentos se caracterizan por ser normas jurídicas generales, - abstractas e impersonales, cuyo objeto es complementar y detallar el con-

(43) González Oropeza, Manuel. Reglamento. Tomo IV. Editorial Novaro. Orgganización. México. 1989. 3a. Edición. p. 275.

tenido de una ley, por lo que jerárquicamente se encuentra subordinado a ésta, es decir, el reglamento es el ordenamiento legal por medio del cual se crean situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales para desarrollar y detallar una ley a efecto de permitir o facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

Un punto importante resulta ser aquel relativo a la diferencia entre la ley y el reglamento, la cual consiste en su procedimiento de creación y en su jerarquía, toda vez que los reglamentos son promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo, siendo de menor jerarquía que la ley a la cual no deben contravenir ni desbordar.

Como elemento adicional de distinción entre la ley y el reglamento, podemos señalar el criterio que introduce la doctrina alemana: "en el sentido de que el reglamento carece del elemento de novedad a diferencia de la ley, es decir, mientras el reglamento desarrolla una situación jurídica ya preexistente como lo es la ley, ésta presenta el elemento de novedad, toda vez que crea un nuevo orden jurídico. Por tal motivo, si bien la facultad reglamentaria crea situaciones jurídicas generales y abstractas no puede equipararse a la ley, a la cual desarrolla, teniendo en consideración que cualquier transgresión a lo que ésta señale, tanto en exceso como en defecto, constituye un acto antijurídico e inconstitucional". (44)

(44) Hamdía Amad, Fauzi. Las Facultades Legislativas del Presidente de la República. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. México. No. 5. 1981. p. 177.

En síntesis el concepto tradicional de reglamento le otorga a éste la naturaleza de una norma general, abstracta e impersonal, por lo que atendiendo a su contenido material, su naturaleza participa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. Sin embargo, existen diferencias entre la ley y el reglamento, básicamente relativas a su procedimiento de creación y a la subordinación del último hacia la primera.

Por último, la facultad reglamentaria hasta antes de la creación de la Asamblea de Representantes, correspondía en forma exclusiva al Ejecutivo Federal de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional. Sin embargo, con la institución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano facultado para expedir reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal en las materias que limitativamente le señala la Constitución, tal exclusividad del Ejecutivo Federal con respecto a la facultad reglamentaria desaparece.

La definición y concepto que de reglamento revisamos en el inciso anterior, se refiere básicamente a los denominados reglamentos heterónomos de ejecución, los cuales tiene por objeto, tal como se señaló, desarrollar y pormenorizar una ley emanada del Órgano Legislativo, a efecto de permitir y facilitar su aplicación en la esfera administrativa, estando en consecuencia, jerárquicamente subordinados a dicha Ley.

Al lado de los heterónomos de ejecución, existen los reglamentos autónomos, así como los de policía y buen gobierno.

"Los reglamentos autónomos son aquellos que desarrollan directamente un precepto constitucional sin tener como base o referencia una ley emanada del Organó Legislativo. En nuestro sistema Constitucional la regla general señala que los reglamentos deben estar subordinados a la Ley, sin embargo, existen reglamentos no precedidos por una Ley del Congreso de la Unión y que reglamentan directamente el texto Constitucional. Nava Negrete señala que autores como Gabino Fraga, Tena Ramírez e Ignacio Burgoa aceptan su existencia, si bien como casos de excepción a la regla general ya señalada, contrastando con la opinión de Serra Rojas para quien tales reglamentos no existen". (45)

Por nuestra parte, nos adherimos a la opinión de los primeros tres autores citados, y consideramos que los reglamentos autónomos sí existen y que estos tienen la misma naturaleza material de la ley, pues al igual que ésta desarrollan de manera directa algún precepto Constitucional, motivo por el cual debe existir una facultad expresa en el texto Constitucional para que puedan ser expedidos por un Organó distinto del Legislativo, implicando su expedición el ejercicio de hecho de la función Legislativa, es decir, los reglamentos autónomos son materialmente auténticas leyes, teniendo con éstas una diferencia de carácter estrictamente formal.

Como ejemplo de reglamentos autónomos podemos señalar aquel que prevé el quinto párrafo del artículo 27 Constitucional, relativo a la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, así como los reglamentos

(45) Nava Negrete, Alfonso. Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Editorial Ariel. Tomo IV. México. 1990. p. 2753.

que haya expedido la Asamblea de Representantes con fundamento en el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional y - que no tengan como precedente una Ley del Congreso de la Unión.

Por último, "los reglamentos de policía y buen gobierno son aquellos ordenamientos de carácter general que se expiden para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Estos reglamentos norman las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos - objetivos, previendo las sanciones administrativas correspondientes en caso de su infracción". (46)

La facultad de dictar tales reglamentos de policía y buen gobierno, - la ha atribuido la doctrina a las autoridades administrativas, teniendo - como fin lograr un buen gobierno en la comunidad social de que se trate.- De esta forma, el artículo 16 Constitucional habla de reglamentos sanitarios y de policía, el artículo 21 de la misma Carta Magna menciona a los reglamentos gubernativos y de policía y el artículo 115 en su fracción II faculta a los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos. Es así como también nuestra Ley Fundamental tiende a atribuir la facultad para emitir estos reglamentos de policía y buen gobierno a las autoridades administrativas. Sin embargo, tales reglamentos de acuerdo con el inciso A) de la base 3a. fracción VI - del 73 Constitucional, también pueden ser expedidos para el Distrito Federal por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en aquellas ma

(46) Nava Negrete, Alfonso. op. cit. p. 2752.

terías que la Constitución le señala.

Cabe agregar que estos reglamentos de policía y buen gobierno pueden ser heterónomos o autónomos, pero en este último caso se requiere que exista un órgano facultado por la Constitución para expedirlos, que bajo tal supuesto sería en el caso de los Municipios, el Ayuntamiento y en el caso del Distrito Federal la Asamblea de Representantes en aquellas materias en las que está autorizada para hacerlo.

Resulta claro por ello que la facultad reglamentaria genérica corresponde al Ejecutivo Federal de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional, pero en el caso específico del Distrito Federal y en aquellas materias que señala el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del 73 Constitucional la facultad reglamentaria le corresponde, de manera exclusiva en nuestra opinión, a la Asamblea de Representantes, cuyos reglamentos pueden ser heterónomos de ejecución o autónomos. Asimismo, en el caso de los Municipios le corresponderá al Ayuntamiento dictar aquellos bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos propios de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con el artículo 115 fracción II de la Constitución General.

Como lo señalamos al principio de este inciso a groso modo, éstas son las características de los Reglamentos en general. Ahora analizaremos esta facultad reglamentaria enfocada a la Asamblea de Representantes.

En primer término debe apuntarse que los reglamentos de policía y buen gobierno que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Fede -

ral deben tener por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en las materias que taxativamente le señala el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 - Constitucional, mismas que constituyen el ámbito material de competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para el ejercicio - de su facultad reglamentaria.

De igual manera, existen dos requisitos que deben reunir los bandos,- ordenanzas y reglamentos expedidos por este órgano de representación ciudadana para observar la normatividad Constitucional, a saber: tal como - se dijo, deben referirse a alguna de las materias que textualmente señala el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional; y no deben contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista la facultad reglamentaria en el Distrito Federal con respecto a aquellas materias que la Constitución- limitativamente se señala a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es exclusiva de ésta, es decir, tal facultad de la Asamblea excluye a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal por diversas razones, de las cuales por su importancia expondremos solamente cuatro.

1a. En virtud del sistema de distribución competencial que establece nuestra Constitución en su artículo 124, aquellas facultades que no estén expresamente concedidas por la Ley Fundamental a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. De esta forma, al otorgarle la Constitu -

ción General a la Asamblea de Representantes facultades reglamentarias en las materias que taxativamente le señala, se está excluyendo al Ejecutivo Federal de la facultad reglamentaria de esas materias, en lo que se refiere al Distrito Federal. Tal argumento lo apoya el principio de que una misma facultad no puede corresponder simultáneamente a dos órganos de gobierno, en virtud del principio de distribución de competencias, ya señalado y por no existir en nuestro país las llamadas facultades concurrentes.

2a. El dictamen correspondiente de las Comisiones Unidas: Primera de Gobernación de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Senadores, señala en lo conducente:

"La competencia asignada a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal... aparta de las facultades del Poder Ejecutivo Federal las facultades reglamentarias, por lo que hace al Distrito Federal que se atribuyen al nuevo órgano". (47)

Tales afirmaciones son apoyadas a su vez por el siguiente texto del dictamen relativo de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, que establece:

"Al encomendarse a un órgano de representación popular la formulación de las normas gubernamentales y de policía de la capital, se

(47) Cfr. El Dictamen Referido en el Departamento del Distrito Federal.- Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México.1988.p.102.

rompe con el sistema que dejó tales atribuciones en manos del Ejecutivo Federal". (48)

De esta forma, podemos apreciar que los dictámenes correspondientes de las Cámaras del Congreso de la Unión, que se aprobaron por las mismas como parte del Poder Constituyente, señalan el hecho de que la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal se inhibe con respecto al Distrito Federal, en aquellas materias que la Ley Fundamental le asigna a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como ámbito competencial en el cual pueden ejercer su facultad reglamentaria específica.

Siendo tal el sentido del redactor del precepto Constitucional que dio origen a la Asamblea de Representantes, en contrario podría argumentarse la carencia de valor que en la interpretación Constitucional en México tiene la voluntad del legislador. Sin embargo, nosotros consideramos que tal voluntad expresada en este caso en los dictámenes correspondientes sí funge como instrumento de interpretación Constitucional, adhiriéndonos a la opinión de Gény citado por García Maynes cuando afirma que: "en la interpretación de la Ley deben analizarse las concepciones dominantes en el espíritu de sus redactores". (49)

Asimismo, concordamos con la opinión de Jorge Carpizo al señalar que: "la finalidad última de la interpretación Constitucional debe ser la pro-

(48) Cfr. Crónica y Memoria del Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. México. 1989 p. 51.

(49) García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1982. 34a. Edición. p. 341.

tección y defensa de la libertad y dignidad del hombre; es decir, de sus derechos y garantías que como ser humano tiene, entre las cuales se encuentra el derecho de saber cuál es la autoridad precisa que puede normar su conducta". (50)

Con fundamento en las consideraciones anteriores, también puede colegirse la exclusividad de la facultad reglamentaria de la Asamblea con respecto al Distrito Federal en aquellas materias que le señala la Constitución:

3a. De acuerdo con el artículo 55 de la LOARDF, los reglamentos, bandos y ordenanzas de la Asamblea de Representantes gozan de lo que se denomina autoridad formal, es decir, no pueden ser reformados, derogados o abrogados más que por otra resolución de la misma Asamblea que siga los mismos procedimientos que para su formación se observaron. Este argumento viene a confirmar que el Ejecutivo Federal queda excluido de su facultad reglamentaria en las materias reservadas a la Asamblea de Representantes.

4a. En una interpretación correcta desde nuestro punto de vista, Marro de la Cueva, citado por Jorge Carpizo, afirma que: "del artículo 16- Constitucional se desprende el derecho de los particulares de conocer qué autoridades pueden regir nuestro comportamiento, y que estas autoridades sólo pueden ser las que están autorizadas por la Ley Fundamental para tal

(50) Carpizo, Jorge. La Interpretación Constitucional en México. México.- U.N.A.M. 1983. 2a. Edición. pp. 68 y 69.

efecto. De ahí se colige la inexistencia de facultades concurrentes en nuestro sistema jurídico, así como el hecho de que los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a saber quién es la autoridad que puede normar su comportamiento social jurídicamente a través de la expedición de reglamentos de policía y buen gobierno, autoridad que sólo puede ser una y que necesita estar autorizada por la Ley Fundamental". (51)

De los anteriores razonamientos podemos concluir el hecho de que en las materias que taxativamente le señala la Constitución Política a la Asamblea de Representantes, se excluye al Ejecutivo Federal como órgano reglamentador.

(51) Cfr. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983. 6a. Edición. pp. 255 y 256.

3.2 FACULTAD LEGISLATIVA:

Como sabemos la Legislación se constituye como la fuente formal más importante del Derecho, siendo la Ley la consecuencia o resultado del proceso legislativo, que es aquél por el cual uno o varios órganos del Estado -formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.

"Este proceso consta de acuerdo con García Maynes de seis etapas, de las cuales la iniciativa de Ley es la primera, consistiendo en el acto por el cual determinados órganos del Estado, así autorizados por la Constitución, someten a la consideración del Congreso un proyecto de Ley". (52)

En nuestro país, las iniciativas de ley se presentan ante el Congreso de la Unión, cuando se trata de proyecto de ordenamientos de carácter federal o de leyes para el Distrito Federal, toda vez que es el mencionado Congreso quien ejerce la función legislativa tanto en el orden federal como en el caso del Distrito Federal.

El artículo 71 Constitucional señala que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y senadores, al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, agregando que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, por las Legislaturas de los Estados miembro o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión y establece que tratándose de las que presenten

(52) García Maynes, Eduardo. op. cit. p.53.

Los Diputados o Senadores, se sujetarán a los trámites que señale el Reglamento de Debates correspondiente.

Tal reglamento de debates es para el efecto el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su artículo 55 reproduce la primera parte del citado artículo 71- Constitucional.

Asimismo, el Reglamento citado señala en su artículo 56 el texto que a continuación se transcribe:

"Artículo 56: Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a comisión".

De la lectura del precepto transcrito podemos observar que éste iguala en su procedimiento a todas las iniciativas, ordenando el que todas éstas pasarán desde luego a comisión.

Tratándose de la Asamblea de Representantes, el inciso J) de la base-3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional faculta a este órgano de representación ciudadana para iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, lo cual es reproducido por el primer párrafo del artículo 16 de la LOARDF, detallándose el procedimiento respectivo en el segundo párrafo de ese precepto, así como en el artículo 108 del Reglamento General Interior de la Asamblea de

Representantes del Distrito Federal.

Las iniciativas de ley que aprobados por el Pleno formula la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pueden ser presentadas indistintamente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, de acuerdo a lo estipulado por el inciso h) del artículo 72 Constitucional. Sin embargo, este principio puede sufrir dos excepciones, una de naturaleza material y otra por circunstancias de índole temporal.

La primera de esas excepciones es la que se encuentra implicada por la segunda parte del mencionado inciso h) del artículo 72 Constitucional, consistente en que aquellos proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o sobre reclutamiento de tropas, deberán ser presentados ante la Cámara de Diputados, toda vez que el inciso i) del mismo precepto Constitucional señala que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten.

La segunda excepción, de índole temporal, consiste en que dado que durante los recesos del Congreso de la Unión no se encuentran reunidas las Cámaras en sesión, los proyectos de ley o decreto que en materias relativas al Distrito Federal formule la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, deberán ser presentados ante la Comisión Permanente, de conformidad con el artículo 78 Constitucional y la fracción III del artículo 79 de la misma ley fundamental.

Ahora bien, resulta importante precisar en qué materias puede la Asamblea de Representantes del Distrito Federal formular iniciativas de ley -

ante el Congreso de la Unión. La respuesta a tal interrogante viene dada por el mismo inciso J) de la base 3a. de la fracción VI del 73 Constitucional, al señalar que tal facultad de iniciativa de ley podrá verificarse en aquellas materias relativas al Distrito Federal, por lo cual consideramos que esta facultad puede ejercerse por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no sólo en aquellas materias sobre las que puede reglamentar o expedir bandos y ordenanzas, sino también sobre aspectos tales como su gobierno y su régimen fiscal y presupuestario, entre otros, respetando siempre el articulado Constitucional.

Tratándose de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, por interpretación textual de la fracción IV del artículo 74 de la Ley Suprema, su iniciativa le corresponde al Ejecutivo Federal, por lo cual la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no podría formular tales iniciativas, lo cual resulta lógico, toda vez que el alto grado técnico-financiero de estas iniciativas ocasiona que sea el Ejecutivo Federal, dada su naturaleza y los elementos técnicos con que cuenta, el órgano de gobierno más adecuado para presentarlas.

No obstante lo anterior, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, podría generar la iniciativa de leyes especiales en materia fiscal, tales como Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Como punto importante de esta facultad, resulta conveniente determinar si la facultad de iniciativa de ley de la Asamblea de Representantes-

del Distrito Federal podría entenderse por interpretación también como facultad de iniciativa de reforma Constitucional en aquellas materias relativas al Distrito Federal.

"En virtud de la costumbre Constitucional, quienes pueden presentar iniciativa de reforma Constitucional son exactamente las mismas autoridades que menciona el artículo 71 Constitucional, motivo por el cual, y haciendo una interpretación extensiva al inciso J) de la base 3a. de la fracción VI del 73 Constitucional, consideramos que la Asamblea de Representantes sí tiene el derecho de iniciar reformas Constitucionales ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, siempre y cuando se refieran exclusivamente a esta entidad federativa, y que no afectaran las decisiones jurídico-políticas fundamentales, ni conllevaran una alteración al equilibrio existente entre las entidades federativas". (53)

Por último, cabe señalar que de la amplia gama de facultades de que goza la Asamblea de Representantes, hasta el momento la de iniciar leyes ante el Congreso es la única que no ha ejercitado, ya que la función legislativa en el Distrito Federal corresponde al Congreso de la Unión. De igual forma, hemos visto que los reglamentos de policía y buen gobierno que puede dictar la Asamblea de Representantes pueden ser heterónomos de ejecución o autónomos, teniendo esta última característica aquellos que por disposición Constitucional expida la Asamblea regulando directamente

(53) Carpizo, Jorge. Iniciativa de Ley. Diccionario Jurídico Mexicano. - Tomo III. Editorial Porrúa. México. 1987. 2a. Edición. p. 1724.

un precepto Constitucional, que en el caso sería el inciso A) de la base-3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, sin Ley del Congreso de la Unión de por medio.

Asimismo, tales reglamentos de la Asamblea al desarrollar directamente el precepto Constitucional mencionado en la materia de que se trate, tienen una naturaleza intrínseca similar a la de una ley, en sentido material, por lo que al expedir reglamentos autónomos en las materias de su competencia, sin base en una Ley del Congreso de la Unión, la Asamblea ejerce auténticas facultades legislativas.

Ahora bien, a fin de que el ejercicio de tales facultades legislativas de la Asamblea mediante la expedición de reglamentos autónomos pueda reputarse como Constitucional, es menester que se reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que el objeto del correspondiente reglamento autónomo sea alguna de las materias que taxativamente señala el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional;
- b) Que no exista una ley previa del Congreso de la Unión en tal materia; y
- c) Que no se contravenga lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

Cabe señalar que en nuestra opinión la facultad legislativa relativa al Distrito Federal de que goza el Congreso de la Unión, se ve restringida en aquellas materias que asignadas por la Constitución Política a la -

Asamblea de Representantes, son reguladas por ésta a través de un reglamento autónomo. En contrario podría argumentarse que lo que el Congreso de la Unión haría con respecto a esas materias sería legislar sobre ellas, y no reglamentarlas como en el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sin embargo, toda vez que la reglamentación de la Asamblea de Representantes en las mencionadas materias se encontraría actualizada a través de reglamentos autónomos, en virtud de desarrollar directamente un precepto Constitucional, siendo por ende verdaderas leyes en sentido material, llegado el caso de que el Congreso de la Unión con un criterio formalista decidiera legislar sobre la misma materia, ello significaría ampararse en una incorrecta interpretación Constitucional, expidiendo una ley, que desde nuestro punto de vista, sería inconstitucional. Poca certeza jurídica existiría para los destinatarios de tales ordenamientos, en virtud del desconocimiento de las autoridades que pueden emitirlos, lo cual es inconstitucional, toda vez que en nuestro sistema jurídico no existen facultades concurrentes. El único caso que podría darse en que dicha Ley del Congreso no fuera inconstitucional, sería aquél en que esta ley regulara aspectos diversos de los que ya normara el reglamento autónomo dictado con anterioridad por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en esa materia.

Elemento adicional para sostener el anterior argumento, sería la autoridad formal del reglamento autónomo que expidiera la Asamblea de Representantes, toda vez que de acuerdo al artículo 55 de la Ley de Organización de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ese reglamen-

to para ser abrogado o derogado, tendría que seguir el mismo trámite que se utilizó para su creación.

3.3 FACULTAD DE PROMOCION Y GESTORIA CIUDADANA:

Como importantes y novedosas facultades que se atribuyen a un órgano representativo, los incisos B) y P) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, asignan a la Asamblea de Representantes atribuciones en materia de promoción y gestoría, las cuales consisten en proponer al Presidente de la República, la atención de problemas prioritarios, a efecto de que los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público. Asimismo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal podrá por acuerdo del Pleno formular las peticiones que éste acuerde a las autoridades administrativas competentes, a fin de dar solución a los problemas que planteen sus integrantes, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.

En relación a dicha gestoría ciudadana, el artículo 118 del RGIARDF, establece que:

"Gestoría es la acción a través de la cual, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por medio del Pleno, del Comité de Atención Ciudadana, o de algunos de sus miembros, demanda de la autoridad administrativa competente, la realización, continuación o suspensión de una acción pública relacionada con los intereses de la colectividad o con los derechos de los habitantes del Distrito Federal".

Las mencionadas atribuciones que en materia de promoción y gestoría-

tiene la Asamblea de Representantes del Distrito Federal señaladas en los incisos B) y F) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, son reproducidos por las fracciones I y II del artículo 9o. de la LOARDF.

Cabe agregar que la Asamblea de Representantes ha hecho extenso uso de sus facultades en materia de promoción y gestoría, constituyéndose en portavoz y gestor de los habitantes del Distrito Federal frente al Organismo Ejecutivo de esa entidad federativa.

3.4 FACULTAD DE PARTICIPACION CIUDADANA:

La Asamblea de Representantes es una institución que transita en su esencia e integración por la vertiente de la democracia representativa, no obstante lo cual, contribuye a consolidar la democracia participativa a través del ejercicio de las atribuciones que en materia de participación ciudadana le confieren la Constitución General y su Ley Orgánica.

Efectivamente, el inciso E) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, establece la atribución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas que son ámbito competencial de este órgano de representación ciudadana.

Tal facultad es reproducida por la fracción I del artículo 10 de la LOARDF, determinándose por el artículo 13 de la misma ley, el que una vez concluida una consulta se evaluarán sus resultados sometiéndolos a la consideración del Pleno de la Asamblea, con la finalidad de que siendo aprobados por éste, se den a conocer a la ciudadanía del Distrito Federal y se envíen a la autoridad correspondiente, con el objeto de que sean aplicados en el ámbito de su competencia (artículo 127 del RGIARDF).

Como atribuciones adicionales en materia de participación ciudadana, las fracciones IV y V del mencionado artículo 10 de la LOARDF, establecen la facultad de la Asamblea de 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 esta entidad fe

derativa, así como respecto de los requisitos y procedimientos para que ejerzan ante la Asamblea misma el derecho de iniciativa popular. Tal facultad de orientación también abarca lo propio con respecto al régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro del Distrito Federal.

El uso que la Primera Asamblea de Representantes ha hecho de la consulta pública ha sido extenso y fructífero, toda vez que muchas de ellas han dado origen a Reglamentos expedidos por la ARDF, tales como el de Transporte Urbano de Carga y el de Protección Civil, ambos para el Distrito Federal.

De esta forma, la consulta pública se constituye como un verdadero procedimiento de gobierno semidirecto tal y como lo señalamos en el Capítulo II, mismo cuya posibilidad de convocatoria es importante facultad de la Asamblea de Representantes.

3.5 FACULTAD DE SUPERVISION ADMINISTRATIVA Y DE PRESUPUESTO:

Al estudiar esta facultad genérica de la Asamblea de Representantes, resulta conveniente dividirla para su análisis en dos ámbitos: uno correspondiente a la supervisión administrativa y otro relativo a la materia presupuestal.

1. Supervisión Administrativa:

El inciso D) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, atribuye a la Asamblea de Representantes la facultad de citar a determinados servidores públicos para que le informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Organismo Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal. Esta facultad es reproducida a su vez por el último párrafo del artículo 8o. de la LOARDF señalando a su vez el artículo 11 de la misma ley, aquellos supuestos por los cuales podría citarse a los titulares de las unidades centralizadas, órganos descentralizados y entidades paraestatales de la administración pública del Distrito Federal.

De igual forma, la ARDF podrá dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, con el objeto de satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la mencionada entidad federativa, así como mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles (segundo párrafo del artículo 8o. de la LOARDF).

La atribución anteriormente señalada, tiene sin embargo serias limitaciones jurídicas, ya que las peticiones y recomendaciones de la Asamblea-

no tienen efectos vinculativos con respecto a la administración pública - del Distrito Federal, no estando obligados los servidores públicos de ésta a su cumplimiento.

Como facultad de apoyo a las anteriores atribuciones, se encuentra la establecida por el segundo párrafo del artículo 12 del RGIARDF, el cual - prevé que, el Pleno o las Comisiones podrán acordar visitas, inspecciones y en general, cualquier acción que se estime pertinente para evaluar la - eficacia administrativa y la calidad de los servicios que presta el Departamento del Distrito Federal. Tal facultad tiene cierta similitud con el ombudsman como órgano de control administrativo, al estar facultado éste - para inspeccionar ocasionalmente, entre otras cosas, oficinas de las autoridades. Sin embargo, y a diferencia del ombudsman, la facultad de supervisión administrativa de la Asamblea es de difícil concretización en razón de la ya mencionada carencia de obligatoriedad para el cumplimiento - de los acuerdos de la ARDF que tienen los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal.

II. Supervisión Presupuestal:

"La facultad que en materia de supervisión presupuestal el Constituyente Permanente atribuyó a la Asamblea de Representantes se encuentra - consignada en el inciso C) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, el cual enuncia dicha facultad de la ARDF, como a continuación se transcribe:

"Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cum

plimiento 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".

El precepto transcrito establece a favor de la Asamblea la posibilidad jurídica de constituirse en una instancia revisora de la forma en que se ejerce el presupuesto del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, el resultado de esa revisión, actualizado en un informe anual que se remite a la Cámara de Diputados para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, carece de efectos legales o fuerza vinculatoria, por lo que es la Cámara de Diputados quien en última instancia aprueba la mencionada Cuenta Pública.

Cabe señalar que hasta el momento, las observaciones que la Asamblea de Representantes ha formulado en uso de la facultad que se comenta, no ha tenido consecuencias o repercusión alguna, toda vez que ni siquiera se ha hecho mención de ello al discutir en la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del Distrito Federal". (54)

Concordamos con el coordinador partidista ante la I Asamblea de Repre

(54) Cfr. El Dictamen y Debate Relativos a la Revisión de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1988 en la Cámara de Diputados. Talleres Gráficos del Congreso de la Unión. México. 1990. pp. 9-106.

sentantes del Partido Popular Socialista, Héctor Ramírez Cuéllar, al señalar que: "la Asamblea debe tener como nuevas atribuciones las de discutir, revisar y aprobar las leyes de ingresos y egresos, la revisión de la Cuenta Pública..., para estar en concordancia con los requerimientos políticos del movimiento actual". (55)

(55) Ramírez Cuéllar, Héctor. El Futuro de la Asamblea de Representantes. Periódico El Nacional. 3 de julio de 1990. 1a. Sección. p. 5.

3.6 FACULTAD PARA APROBAR NOMBRAMIENTOS:

En virtud del inciso H) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional y la base 5a. de la misma fracción y numeral Constitucional, los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que haga el Presidente de la República, deberán ser aprobados por la Asamblea de Representantes, sucediendo lo mismo con los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 15 de la LOARDF y el 3o. de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Cabe señalar que la I Asamblea de Representantes ha ejercido con suma seriedad esta facultad, contándose como referencia de gran independencia con respecto a las propuestas que realiza el Ejecutivo Federal, el haber rechazado por vez primera una propuesta hecha por el Presidente de la República, lo cual nunca había sucedido.

Podemos concluir diciendo que la naturaleza de la Asamblea de Representantes es la de un órgano de representación ciudadana propio del Distrito Federal. Efectivamente, tal es la calidad y naturaleza que la Ley Fundamental le atribuye a la Asamblea de Representantes, toda vez que ésta es un órgano, que como tal es unitario y diferenciado que se encuentra dotado de diversas atribuciones con la finalidad de representar a la ciudadanía del Distrito Federal, sustituyendo a ésta en la formación de la voluntad estatal relativa a su esfera competencial, con respecto al Distrito Federal, a través de la representación política que ostenta, la cual -

adquiere por mandato constitucional y que se actualiza y legitima a través de la expresión de la voluntad política de la ciudadanía en el sufragio.

C A P I T U L O I V

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES EN LA ACTUALIDAD

4.1 FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LA PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL:

Hablar de las facultades de la Asamblea de Representantes sin duda - tiene por detrás un consenso en el cual participamos muchos de los ciudadanos de esta entidad y consiste en que esta entidad ha tenido originariamente derechos que le han sido conculcados, limitados, se trata en el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de una marcha - para el recobramiento de esos derechos que apenas se inician.

La Entidad Capital de nuestra República tiene un Estatuto Constitucional que ha sido pocas veces discutido y menos profundizado, que sirve de base para una reelaboración desde el punto de vista Constitucional de los derechos que esta Entidad tiene y le pertenecen.

La creación de la Asamblea de Representantes de ninguna manera fue - una concesión gratuita, fue el fruto de un sentimiento cada vez más extendido de los ciudadanos y de los partidos también, incluido el Partido Oficial, de que esta Entidad debía ser restaurada en sus Derechos Constitucionales como Entidad; no se trata solamente de los Derechos de la comunidad ciudadana que vive en el Distrito FEderal, se trata de la Entidad - como tal, una Entidad que en primer lugar hay que concebir y hay fundamento Constitucional para ello, como una Entidad fundadora y participadora -

del Pacto Federal.

No es posible discurrir en torno a la Asamblea ni en torno a las facultades de la Asamblea si no se toma como punto de partida precisamente éste, la misma es una Entidad Constitucional con derechos y con una participación teórica e histórica en el Pacto Federal.

El verdadero tema siempre volverá una y otra vez cada vez que se habla de las libertades del Distrito Federal; el verdadero tema es la existencia en nuestro orden Constitucional del Distrito Federal, no como una propiedad de los poderes federales, sino como una Entidad fundadora del pacto federal, tan igual en derechos como cualquier otra de las Entidades que integran y han fundado la Federación y cuyos Derechos han sido suspendidos según una expresión que usan los Constitucionalistas en detrimento del mismo Pacto Federal, no sólo de la Entidad Capital.

Pero retomando el tema, podemos decir que las facultades que la Constitución otorgó a la Asamblea de Representantes son 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 rastrojos; establecimientos mercantiles, co

mercio en la vfa pública, recreación, espectáculos públicos y de porte; 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 reservas 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 revisar 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 gestoría 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, gestoría 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 algu-

nas 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 el primer periodo 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 periodo de sesiones ordinarias que podrá prolongarse hasta el 15 de junio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender 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 periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe escrito en el que manifieste el estado que guarda la administración del Distrito Federal.

Los Representantes de 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 mate-

ria de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto - de esta Constitución y su Ley Reglamentaria.

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 orga - nizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Fe - deral, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de - las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obliga - ción de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período - de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea for - malmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente iden - tificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Inte - rior de la Asamblea.

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

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 presentado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes de 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 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 Polí

tica 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 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.

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..."

Artículo 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 al Presidente de la República.

VI a VIII..."

Artículo 89: Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I..."

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador de la República, al Titular del Organó u Organos por el que se ejerza el gobierno del 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..."

Artículo 110: Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos; los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Directores Generales o sus equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

..."

..."

..."

Artículo 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 de 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 Faltas de Policía y -
Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, así como las disposi-

ciones 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 Magistrados 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 I) 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 Rivapalacio 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 Hurtado. Rúbrica. El Secretario de Gobernación. Manuel Bartlett D. Rúbrica". (56)

En términos generales las facultades de la Asamblea de Representantes señaladas anteriormente, son las que otorga la Constitución a este Organismo de Representación Ciudadana.

Somos optimistas de este Organismo porque hemos sido testigos de su nacimiento, de su gestación, de su creación; estuvimos en las pláticas - en el Senado en donde se originó la Asamblea y aunque mucho se ha criticado a este Organismo, porque no existe Constitucionalmente, que bueno que-

(56) Diario Oficial de la Federación. 10 de agosto de 1987.

existe, consideramos que la Asamblea de Representantes es una de las mejores creaciones Constitucionales que se ha hecho a lo largo del periodo de vigencia de la Constitución de 1917, pero no se explica, no tiene ningún fundamento Constitucional, sino más que nada su creación obedece a una razón política, y mientras haya esta inquietud participativa y de exigencia del pueblo por mejorar su situación, es síntoma de vitalidad y síntoma de avance.

Para concluir diremos que el año de 1987 marcó una nueva época en la vida política de la Ciudad de México, se crea y se establece la Asamblea de Representantes, un órgano integrado por 66 miembros de elección popular mayoritariamente directa, 40 Distritos si no nos equivocamos, y 26 de representación proporcional.

4.2 PARTICIPACION DEL LICENCIADO FERNANDO ORTIZ ARANA COMO FACTOR - IMPORTANTE EN EL DESARROLLO DE LA PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL:

Hablar del Licenciado Fernando Ortiz Arana, Político destacado y hombre culto, Presidente de la Comisión de Gobierno de la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es hablar de uno de sus más destacados impulsores, toda vez que defendió el proyecto y la propuesta del Ejecutivo Federal para la creación de este Organismo Deliberativo de Representación Ciudadana, por lo que consideramos importante enunciar su participación.

"La Asamblea ha llegado a ser lo que el Constituyente Permanente quiso que fuera, una respuesta a las demandas populares de Democracia y Participación.

Un nuevo y efectivo estilo de articulación entre la sociedad del Distrito Federal y su Gobierno, resultante por cierto, de la satisfacción de las expectativas ciudadanas.

Como Organismo abierto de Representación Popular y Política de los habitantes de la Capital del País, la Asamblea es una Institución de Gobierno, que a la vez que en su carácter de cuerpo deliberativo, expide Reglamentos para una vida colectiva más armónica, ejerce funciones de vigilancia sobre las autoridades de la Ciudad y atiende demandas populares, todo esto lo viene haciendo a partir del reconocimiento de su pluralidad y de la aceptación de la responsabilidad compartida, que le cabe en la obtención-

de mayor democracia y mayor bienestar para los capitalinos, el significado de estas acciones es que la Asamblea está llevando adelante la doble - tarea de procurar un mejor gobierno y contribuir a superar una realidad - aún injusta, la relación de la Asamblea con el Departamento del Distrito - Federal, se da a través de la articulación de dos autonomías de gobierno, la Representativa y la Ejecutiva; esa relación se sustenta en los concep - tos fundamentales de coordinación y corresponsabilidad, en ambas instan - cias de gobierno existe la voluntad política de compartir, en el marco - del reconocimiento y ejercicios de sus autonomías, la responsabilidad de - servir a los habitantes de la Ciudad de México.

México, como pocos países del mundo, muestra históricamente una posi - tiva dinámica de transformación. Esta es la regla de nuestro tránsito - existencial.

Nuestro desarrollo político es expresión de anhelos, aspiraciones y - demandas de las fuerzas sociales. Se dan en una convivencia regida por - un estado de derecho. Reclamo originario y vigente de la comunidad nacio - nal.

El Distrito Federal ha sido el nervio de la historia nacional. Tiene al propio tiempo su propia historia.

La Gran Tenochtitlán, origen y orgullo de siempre. La metrópoli du - rante la Nueva España y capital de la libre y soberana República.

El gobierno del Distrito Federal se organiza centralizadamente en -

1928. A partir de la dirección definida y reafirmada en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. En ellas se mantiene un principio federalista, al concebir a la ciudad de México como un Distrito que atañe a toda la -- República.

El Constituyente Permanente reformó diversos artículos de la carta política fundamental de la República, recogiendo un reclamo coherente y fundado, por una participación más amplia y directa de la ciudadanía en el gobierno del Distrito Federal. Así, nace esta Asamblea de Representantes.

Órgano de representación ciudadana con atribuciones constitucionales en materias normativas, de control y supervisión, de salvaguarda de los derechos ciudadanos, de promoción y gestorfa, de iniciativa de leyes, de consulta pública, en fin, de participación ciudadana.

Durante su gestación, en el debate previo a su aprobación y aún ahora, se le vincula con el status jurídico del Distrito Federal, siendo formalmente dos cuestiones diferentes, se entiende sin embargo, su fusión en la discusión política.

La Asamblea ensancha la democracia en el Distrito Federal. Nuevo órgano de gobierno, sustentado en el control libre e igual de la ciudadanía sobre la conducción de su existencia; sobre las condiciones para lograr una vida de calidad. Existencia y mejores niveles de vida dependen de las instituciones, de su eficacia y muy fundamentalmente de la participación de la sociedad.

La Asamblea amplía la democracia participativa, especialmente en cuanto ve a sus facultades de gestión, control y supervisión de los servicios por los mismos ciudadanos del Distrito Federal.

Hoy, el Distrito Federal se gobierna por el titular del Ejecutivo Federal, por el Congreso de la Unión, por el Órgano Judicial y por la Asamblea de Representantes.

Ninguno puede cumplir la función de gobierno que la Constitución le asigna de manera aislada.

El Departamento del Distrito Federal y la Asamblea, menos que ninguno, integran con su autonomía e independencia propias un binomio de servicio a los habitantes de esta gran capital de la República.

La Asamblea no fue creada para detener o para obstaculizar la vida administrativa del Distrito Federal. Sí, por el contrario, para avanzar, para dar respuesta a múltiples problemas. En esta Asamblea, los partidos coincidimos en el propósito de servir a los intereses generales de la población. En esto no hay banderas políticas.

La Asamblea ha surgido de la necesidad de dar a la ciudadanía un cauce para que activamente participe en el gobierno de su ciudad. Representar a los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas, ha sido la dimensión con que la Asamblea ha iniciado su desempeño.

Por eso, por encima de nuestro interés partidario o nuestro criterio-

ideológico diverso, hemos escogido como método eficaz del trabajo colegiado, el consenso y la búsqueda de acuerdos democráticos.

Estamos aquí representantes populares con pensamientos políticos diversos y por supuesto en mucho encontrados. Las discrepancias son naturales. Se da aquí un nuevo y amplio debate político.

Todos coincidimos en un mismo propósito. Que la asamblea al cumplir responsable, puntual y con imaginación política sus facultades, se acredite ante los habitantes de la ciudad como una institución de servicio y de fortalecimiento a la participación ciudadana en la toma de decisiones.

La competencia de la Asamblea va a lo más sensible. Tiene que ver con el ámbito de la vida diaria de millones de mexicanos. Con los problemas que se encuentran en la actividad cotidiana, por ello desde luego, que es relevante en su funciones. Por supuesto que es importante este nuevo órgano de gobierno.

Todos los representantes reconocemos responsabilidades y compromisos frente a la ciudad, a sus habitantes y por lo mismo, con la República, con México.

A todos, a todos interesa una Asamblea más fuerte, dotada de mayor representatividad y por supuesto de mayor eficacia, confiamos en que el sereno debate que llevamos a cabo culmine en un consenso, por el que se otorgue a este cuerpo de Representantes Populares mayor intervención en materia de Presupuestos de Egresos para el Distrito Federal de Cuenta Pú-

blica, de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Supervisión de las Obras Públicas en la Ciudad.

Sólo enuncio algunos de los conceptos que han sido objeto de nuestro debate y acerca de los cuales esperamos todos llegar a un acuerdo más adelante.

Son muchas las razones que han hecho posible el buen funcionamiento de la Asamblea; mérito eminente cabe entre ellas al hecho que entre todos hemos sabido establecer formas y métodos de trabajo, sustentados en la ética de la unidad a partir de la aceptación, de nuestra pluralidad, aquí oponemos nuestros puntos de vista y nos situamos en diferentes perspectivas, no siempre, también hay que decirlo, alcanzamos coincidencias, la urbanidad política, sin embargo, ha sabido atemperar en todo momento la pasión del debate, el respeto entre nosotros; ha sido el reflejo del respeto debido a nuestros representados, a cuya vigilancia y juicio estamos, en última instancia, sujetos. Creemos en la función unificadora y constructiva del debate, y por ello, podemos decir que, somos una Asamblea Popular, Representativa y Funcional, donde no hemos permitido que la competencia entre los miembros de cada uno de los partidos y las iniciativas personales, desvirtúen nuestro común y superior compromiso con la sociedad capitalina. Pertenecer a un Partido Político no implica doblegar la personalidad de nadie, el respeto de nuestras diferencias se ha dado a partir de dos premisas: el valor del otro y el reconocimiento que le es debido; hemos sabido dar así audiencia a nuestras propias ideas, lo que se ha logrado en la Asamblea, no ha provenido de la imposición sobre-

los demás, sino de los acuerdos entre todos, la mayoría, que procuramos - que prevalezca siempre en la de la razón, sin atender a su procedencia, - ésta es la norma política que en gran parte explica nuestro trabajo. En nuestro cuerpo colegiado no han tenido cabido los prejuicios, su lugar lo ocupa el diálogo entre opciones distintas, pero equivalentes. Hay una relación deliberativa y de intercambio marcada por el respeto a las diferencias y a los orígenes y finalidades democráticas de nuestros respectivos organismos partidarios y de nuestras propias individualidades políticas.

Esta es la explicación de la convivencia política que estamos gestando y que es nuestro deber consolidar, hemos mantenido la unidad dentro de lo diverso, porque sabemos y sabemos bien que, en medio de los problemas, la división es la mejor garantía de los fracasos.

Estimados Compañeros:

Formamos uno de los Organos Políticos más plurales que han existido - en la Historia de México. Creemos sin triunfalismos que este pluralismo - sin precedentes está exhibiendo eficacia, entendimiento y yo diría, además, buenos resultados. Es un camino importante en este período en el - receso posterior y, en el último período ordinario de sesiones, es una - responsabilidad, ineludible para todos nosotros. Hoy resulta esencial para la Asamblea, cuidar y mantener la trayectoria que en común todos hemos trazado, a veces es esto más difícil que la elaboración misma que ya hemos obtenido, hay madurez en todos nosotros, hay interés por servir a los habitantes de la Ciudad y hay respeto y cariño por esta Asamblea. Estos tres elementos son a nuestro juicio garantía suficiente de que no sólo -

preservaremos lo que juntos hemos hecho, sino es un estímulo para un esfuerzo mayor por avanzar y dar cada día en nuestro trabajo, mayores pruebas de servicio, de respeto, de capacidad y de civilidad política". (57)

Para concluir queremos señalar que en términos generales, éstas fueron las palabras del Licenciado Ortiz Arana, considerando sin temor a equivocarnos que las reflexiones y consideraciones que ahora formuló, expresaron el pensamiento de mis compañeros de Partido (PRI), que son Representantes de esta Asamblea y también, por cierto, mi propio pensamiento.

(57) Cfr. Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Crónica y Memorias, 3er. Período Ordinario de Sesiones. México. 1991. pp. 1, 2, 3 y siguientes.

4.3 PROPUESTAS PARA AMPLIAR LAS FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL:

Dada la trascendencia de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contenidas en el Decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 10 de agosto de ese año, consideramos importante que para lograr el fortalecimiento, mejor funcionamiento y por ese camino una mejor representación ciudadana en el Distrito Federal, pensamos que es conveniente ampliar las facultades contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos para la Asamblea de Representantes:

En primer término consideramos importante ampliar las facultades que actualmente tiene la Asamblea en el sentido presupuestal; es decir, otorgar a la Asamblea la facultad de intervención en la elaboración del presupuesto del Departamento del Distrito Federal y la revisión de su Cuenta Pública. Una forma de lograr esto sería además de la expresada, ampliar la facultad de revisión trimestral que tiene la Asamblea sobre el ejercicio del presupuesto para el Distrito Federal, otorgándole la facultad de señalar desviaciones y protestar ante cualquier falta en el cumplimiento de los programas establecidos, siendo capaz de proponer una rectificación en el uso del gasto trimestral.

Dentro de esta misma línea sugerimos otorgar facultades a la Asamblea de Representantes para supervisar y vigilar, de una forma más eficaz, las obras públicas llevadas a cabo por la autoridad administrativa dentro del Distrito Federal.

Es de vital importancia, así mismo, para lograr el fortalecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de las instituciones afines a ella o aquellas que tengan algún fin similar, firmar acuerdos de colaboración, como el firmado entre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Proponemos ampliar la firma de acuerdos para que no se limite únicamente a los firmados con la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal; es necesario lograr la firma de acuerdos con los Diputados del Distrito Federal, los Senadores del Distrito Federal, las Organizaciones Vecinales del Distrito Federal para lograr una mejor integración, de las organizaciones que de alguna forma representan a la ciudadanía en el Distrito Federal y lograr un mejor desempeño en sus funciones.

De esta forma se lograría una mayor intervención de la Asamblea en las leyes que tienen que ver con el Distrito Federal; además si se logra una coordinación entre Organizaciones Vecinales, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes, se puede lograr una mayor y eficaz atención a la ciudadanía y a sus demandas y una mejor canalización de las mismas, a través de los organismos de Gobierno, evitando de esta forma la duplicidad en el ejercicio de gestiones emprendidas por cada uno de los organismos mencionados.

De las propuestas señaladas anteriormente consideramos que, para que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tuviera más peso político, queremos concluir simplemente con una propuesta que nos parece que está volviéndose una propuesta de consenso. No puede haber ampliación de

las facultades de la Asamblea más que en un sentido, es decir, convirtiéndola en Asamblea Legislativa. No vemos qué más se le pueda dar a la Asamblea, como facultades de otro tipo que no sean Legislativas. De hecho, la Asamblea nace con muchas y muy buenas facultades; los Representantes de la Asamblea tienen, por ejemplo, en la gestoría, una actividad reconocida que los hace elementos mucho más activos en la vida de la ciudad y en la política también. No vemos en qué más la Asamblea pueda aumentar sus facultades, como no sea precisamente en la esfera de la Legislación, es decir, de su capacidad legislativa. Creemos que la Asamblea podrá convertirse en un verdadero órgano representativo de la voluntad popular, recuérdese siempre que el origen de las instituciones del Estado Mexicano es la soberanía popular.

No podrá convertirse en un verdadero Órgano Representativo de la Voluntad Popular si no se vuelve un Parlamento Legislativo también. No solamente una organización deliberante con capacidades administrativas, que son siempre por su naturaleza, limitadas.

Sólo dándole a la Asamblea capacidad legislativa, facultad de hacer leyes, se podrá poner a tono la existencia de la Asamblea como organización derivada de la voluntad popular, con la voluntad popular misma, no puede ser de otra manera.

Ahora con toda razón, podría argumentarse que no se le puede dotar de facultades legislativas, porque siendo una representación local necesitaría tener por detrás una Constitución Local. Y esto es cierto, no es un escollo menor; sin embargo, es sólo un escollo y debe salvarse.

Pensamos que esto puede subsanarse en estricto Derecho Constitucional de dos maneras: una buena y otra mala. La mala es que la Asamblea pueda legislar por delegación del Congreso y esto sería malo, porque no podría quedar inscrito en la Constitución. Simple y sencillamente se convertiría en una decisión del Congreso que podría dar, pero que podría no dar. No es ésta la solución. La otra solución nos parece la buena, y es señalar, en la misma Constitución, incluso en la misma fracción 6a. del artículo 73 campos específicos en los cuales la Asamblea podría legislar.

Esto representaría una limitación para la Asamblea, porque si se señalan como facultades explícitas las facultades de legislar, es decir, señaladas estrictamente, queda siempre limitada y constreñida la facultad, pero pensamos que podría comenzarse por ahí y desde luego, es decir, empezando ya, se diera a la Asamblea la facultad legislativa. Propondríamos en primer lugar, por ejemplo, darle la facultad a la administración del Distrito Federal de su propia Ley Orgánica; esto no entraría necesariamente en contradicción con la facultad que tiene el Presidente de designar al encargado de la administración local, no, porque el Presidente también recibe las leyes del Poder Legislativo y no hay ninguna contradicción. Aquí habría una efectiva división del poder.

De manera que el poder administrativo, es decir, el Departamento del Distrito Federal, recibiera su ley de una representación que deriva directamente de la voluntad de la ciudadanía.

Se nos ocurre pensar que la Asamblea podría legislar en lo tocante a-

materia de ingresos públicos de la Entidad Capital; y concomitantemente, podría ser una instancia deliberativa y resolutive en lo relativo a la formación y al control del presupuesto, y a la revisión de la cuenta pública; esto tendría que tener su contrapartida en la facultad de la Asamblea de elaborar la Ley de Ingresos correspondiente.

Estas facultades que están ahora en manos del Congreso Federal, pasarían a formar el núcleo iniciador de la actividad legislativa de esta Asamblea.

La Asamblea podría también legislar en materia de planificación urbana y su reglamentación. Creemos que nadie como este Organó está en posibilidad precisamente de desarrollar esta actividad, desde el punto de vista legislativo y después del control de la misma planificación. En el modo en que la autoridad administrativa desarrollara el plan, habría una correspondencia lógica y sana de control de parte de la misma Asamblea, pero siempre y cuando a la Asamblea se le de la facultad de legislar en materia de planificación urbana, por supuesto.

Ahora visto que es un Organó Representativo de la Voluntad Popular con todo y sus limitaciones, podría dar al Distrito Federal una legislación electoral apropiada a sus necesidades particulares y las instituciones que la propia representación popular requiere y entre las cuales se contaría, en primer lugar, la propia Asamblea y las Organizaciones en las que el pueblo se reúne, las organizaciones vecinales, para la solución de sus problemas.

Queremos terminar insistiendo en que esto no puede ser sino un simple paliativo, es nuestra convicción y creemos que es una convicción que está generalizándose cada vez más, que debe fortalecerse este Organo en las - condiciones actuales, todo lo que se pueda, cualquier facultad extra que se de, que se otorgue a la Asamblea, será siempre buena.

Lo que debemos hacer es convertir al Distrito Federal en la Entidad - con plenos derechos que está contemplada tanto en la Constitución de 1857 como en la misma Constitución de 1917, con todo y las confusiones a las - cuales nos hemos referido.

Un día, no solamente esta Entidad Capital deberá tener una Asamblea - Legislativa con toda su soberanía, sino también sus otros Poderes igual - mente soberanos, es decir, un Ejecutivo elegido por su ciudadanía y un Po - der Judicial propio e independiente como los otros poderes.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Como podemos apreciar la Ciudad de México ha sido a través de la Historia y hasta nuestros días el foco principal, en el cual se han establecido desde los máximos Poderes de nuestros ancestros, los Aztecas, al igual que las autoridades virreinales y ha sido sede de los Poderes Federales a partir de nuestra Constitución de 1824, salvo las etapas que guarda nuestra Historia de las Epocas Centralistas, pasando por la Constitución de 1857, hasta nuestra Constitución actual del año de 1917.

SEGUNDA: La Asamblea de Representantes del Distrito Federal 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 Asamblea de Representantes del Distrito Federal participan Partidos Políticos y no ciudadanos con carácter independiente e individual. Asimismo, los Representantes de la Asamblea se eligen por medio del voto directo de la ciudadanía del Distrito Federal.

TERCERA: La Asamblea de Representantes del Distrito Federal no puede -

ser considerada como Poder Legislativo de la Entidad dado el carácter "sui géneris" 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 más 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.

CUARTA:

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal 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 Hurtado, 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

tica (todo esto frente a las elecciones de 1988).

La conjugación de estos conflictos nos hacen concebir la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, - como el Organo 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.

QUINTA:

Consideramos de gran importancia fortalecer y mejorar el funcionamiento de instituciones como la Asamblea de Representantes, dentro del marco jurídico que actualmente rige al Distrito Federal, es por eso que señalamos las reformas a estos organismos pretendiendo lograr una mejor participación de la ciudadanía en el gobierno de su ciudad y un mayor control sobre la acción gubernativa y una mejor y más democrática solución a los problemas de nuestra metrópoli.

SEXTA:

Dentro de la clasificación acerca de las atribuciones que a través del tiempo se le han asignado al Estado, podríamos concluir que aquellas desempeñadas por la Asamblea se encuentran dentro de la cuarta categoría; Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país; en concreto, del Distrito Federal. Estas atribuciones se han de ejercer a través de las funciones del Estado (Legislativa, Administrativa y Jurisdiccional).

Sobre esta clasificación que ha de sernos muy útil en la de -

terminación de la naturaleza jurídica de la Asamblea. Esta clasificación se refiere a separar las funciones del Estado desde un punto de vista formal y uno material. Desde el punto de vista material, es decir, atendiendo a la naturaleza intrínseca de la función, la legislativa se define como una manifestación de la voluntad encaminada a producir un efecto de Derecho consistente en la creación de una situación jurídica general o las características de generalidad, imperatividad y punibilidad.

En este sentido, podemos concluir que a través del ejercicio de la facultad para dictar reglamentos, bandos y ordenanzas en el Distrito Federal, otorgada a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción VI Base 3a., inciso A), este organismo de representación ciudadana ejerce una función legislativa en el sentido material.

SEPTIMA: Asimismo, vemos que las facultades otorgadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encuadran dentro del Capítulo II del Título Tercero de la Constitución correspondientes al Poder Legislativo y el trabajo que se realiza en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como Organismo Colegiado, es muy similar a la que se realiza en esta forma por el Congreso de la Unión, rigiéndose según el artículo Segundo Transitorio de la Ley Orgánica de la Asamblea, en tanto se expidan las normas que regulen la organización interna y -

el funcionamiento de la Asamblea, por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Esto, aunado a la facultad de aprobación de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República, anteriormente ejercida por el Congreso de la Unión, ahora otorgada a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal según el Capítulo VI de su Ley Orgánica, asemeja a la misma, al Poder Legislativo.

OCTAVA: La facultad reglamentaria es una facultad tradicionalmente conferida al Ejecutivo por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dado que presupuestalmente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal depende del Departamento del Distrito Federal y considerando que dicha Asamblea no ejerce formalmente la función legislativa para el Distrito Federal, reservada según el artículo 73, fracción VI de la Constitución al Congreso de la Unión, podemos inferir una similitud de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con el Poder Ejecutivo. De lo anterior, se infiere la naturaleza evolutiva del ordenamiento jurídico, hacia formas que representen mejor la situación actual del régimen político mexicano en el Distrito Federal.

NOVENA: La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se integra por 40 Representantes electos por el sistema de mayoría relativa en Distritos Electorales uninominales y por 26 Representantes

tantes electos según el principio de representación proporcional.

Cabe destacar que los sistemas electorales tanto de mayoría - relativa como de representación proporcional significan con respecto a la integración de la Asamblea de Representantes, - el mismo porcentaje que tienen con respecto a la Cámara de Diputados, es decir el 60% y 40%, respectivamente.

DECIMA:

Como una de las principales propuestas derivadas del debate - actual sobre las instituciones políticas del Distrito Federal se encuentra aquella formulada por diversos Partidos Políticos, relativa a la conversión de la Asamblea de Representantes en un Congreso Local.

Tal Congreso Local tiene una viabilidad jurídica sumamente - restringida, toda vez que éste tendría que estar previsto en una Constitución de orden local, misma que no existe en el caso del Distrito Federal, en razón de que esta Entidad carece de autonomía política a diferencia de los Estados-miembro de la Federación.

Sin embargo, no sólo resulta posible, sino también conveniente y recomendable la transformación de la Asamblea de Representantes en una Asamblea Legislativa del Distrito Federal - que tuviera con independencia de las atribuciones de que goza actualmente la primera, la facultad de legislar sobre aquellos aspectos relativos al Distrito Federal que no estuvieran

expresamente reservados a la Federación, es decir, esta Asamblea Legislativa tendría facultades similares a las de las Legislaturas de los Estados-miembros, de acuerdo al sistema de distribución competencial que establece nuestra Ley Fundamental en su artículo 124, además de facultades en materia de promoción, gestión y participación ciudadanas.

La Constitucionalidad de dicha Asamblea Legislativa, no estaría en entredicho, toda vez que ésta se realizaría a través de una Reforma Constitucional aprobada por el Constituyente Permanente, respetando las atribuciones de la Federación de conformidad con el artículo 124 Constitucional.

DECIMO PRIMERA: La naturaleza de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal refleja la situación de los regímenes Constitucionales modernos, donde el avance y la complejidad de la actividad gubernativa presiona a una correlación y coordinación entre poderes, dejando a un lado la idea de una estricta y tajante división de poderes. Es así como en la actualidad, debido al gran espacio de desempeño de la esfera gubernamental, así como por la complejidad de su actuación, nos encontramos muchas veces con que a cada poder no corresponde un sólo tipo de actos con la misma naturaleza, sino que puede darse el caso de que un poder realice actos que por su naturaleza intrínseca le correspondería a otro. Es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal un ejemplo de la situación antes expresada con una naturaleza que mezcla funciones de dos tipos-

con respecto a los poderes que las ejercen.

DECIMO Como toda creación humana, la Asamblea de Representantes es -
SEGUNDA: una Institución perfectible. Hoy presentamos algunas propues-
tas que pudiesen contribuir al avance de esa Institución, sin
juzgar qué se ha logrado y teniendo la esperanza de que el ca-
mino que lleva al mejor ejercicio de la democracia y la parti-
cipación ciudadana del Distrito Federal en los Organos de Go-
bierno, está siendo andado y lo seguirá siendo cada día, con
el propósito de lograr mejores instituciones y más conciencia
cívica y política para alcanzar cada vez un mejor estado de -
Derecho en beneficio de los habitantes de la República Mexica-
na y en particular, de los de la Ciudad de México.

B I B L I O G R A F I A

1. AGUIRRE VIZUETT, Javier. Distrito Federal, Organización Jurídica y Política. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. 1a. Edición. México. 1989.
2. ALVAREZ R. José. Enciclopedia de México. Tomo II. México. 1978.
3. BARRAGAN, José. Actos Constitucionales Mexicanos. 1821-1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Vol. 10. México. 1980. 1981.
4. BERLIN VALENZUELA, Francisco. Las Funciones Parlamentarias en Regímenes Presidenciales y Parlamentarios. Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas. Porrúa, S.A. México. 1987.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 6a. Edición. México. 1985.
6. CARPIZO, Jorge. La Interpretación Constitucional en México. U.N.A.M. 2a. Edición. México. 1985.
7. ----- La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. 6a. Edición. México. 1983.
8. ----- Iniciativa de Ley. Diccionario Jurídico Mexicano. - Tomo III. Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición. México. 1987.
9. ----- El Sistema Federal Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1972.
10. ----- Estudios Constitucionales. U.N.A.M. 2a. Edición. México. 1983.
11. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas

- U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición. Tomo II. México. 1987.
12. ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Historia del Derecho en México. Tomo II. - Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1989.
 13. ----- Trabajos Jurídicos del Siglo XV. De la Escuela Libre de Derecho. Editorial Diana. México. 1964.
 14. FUENTES MARES, José. Figuras y Episodios de la Historia de México. - Editorial Jus. 5a. Edición. México. 1975.
 15. GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 34a. Edición. México. 1982.
 16. GAXIOLA, Javier Francisco. El Pensamiento Mexicano Sobre la Constitución de 1917. Secretaría de Gobernación. 1a. Edición. México. - 1987.
 17. GONZALEZ OROPEZA, Manuel. Reglamento. Tomo IV. Editorial Novaro- Organización. 3a. Edición. México. 1989.
 18. HANDAN AMAD, FAVZI. Las Facultades Legislativas del Presidente de la República. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. México. 1986.
 19. MADRAZO, Jorge. Teoría General del Derecho. Historia del Derecho Mexicano y Derecho Constitucional Mexicano. U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A. México. 1987.
 20. MARROQUI, María José. La Ciudad de México. Editorial La Europea de J. Aguilar, Vera y Cía. México. 1900.
 21. MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.

22. NAVA NEGRETE, Alfonso. Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Editorial Ariel. Tomo IV. México. 1990.
23. ORATE LABORDE, Santiago. Fuentes e Interpretación del Derecho Parlamentario. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México. 1989.
24. PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública. - Tomo I. I.N.A.P. México. 1988.
25. RAMIREZ CUELLAR, Héctor. El Futuro de la Asamblea de Representantes. - Periódico El Nacional, 3 de julio de 1990.
26. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 17a. Edición. México. 1985.
27. ----- Leyes Constitucionales de México. Editorial Porrúa, S.A. 11a. Edición. México. 1977.

LEGISLACION CONSULTADA

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Última Edición.
2. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México. 1987.
3. LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.
4. REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

OTRAS FUENTES

1. DEBATE Y DICTAMEN DE LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Correspondiente al ejercicio de 1988, en la Cámara de Diputados. Talleres Gráficos. México. 1990.
2. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 20 de agosto de 1987.

3. DIARIO DE DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. 1a. Asamblea, 21 de noviembre de 1988. Primer Período Ordinario de Sesiones No. 7.
4. GACETA OFICIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 6a. Epoca. No.- 19, 26 de agosto de 1987.
5. GACETA OFICIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 5a. Epoca. agosto de 1987.
6. PERIODICO EXCELSIOR. 19 de junio de 1986.
7. PERIODICO EXCELSIOR, México, D.F. 7 de julio de 1986.
8. PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Diario de Debates. Crónica y Memoria. Primer Período Ordinario de Sesiones.