



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

«LA DEMOCRATIZACIÓN
DEL DISTRITO FEDERAL.
LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA
DE REPRESENTANTES»

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(CIENCIA POLÍTICA)

P R E S E N T A :
FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ RUIZ

TESIS CON
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.

*Dedico esta obra a mi
gran maestro y amigo.*

A Papá y Mamá:

*El espacio, el tiempo y la muerte no son impedimentos
para que le agradezca, con todo mi corazón,
el esfuerzo tan extraordinario que realizó para hacer
de su hijo una persona que accediera al conocimiento.
Padre, en mis venas corre su sangre y la de mi madre,
las cuales, al confluir, han dado existencia
a una persona que les ama inmensamente.*

*Madre: Deseo agradecerte todo el amor y el apoyo
que en esta vida me ha proporcionado. Mediante
estas líneas le hago entrega del fruto que usted
sembró en el pasado, junto con mi padre.*

Al Doctor José Luis Stein Velasco:

Lo que he aprendido de usted rebasa los límites del ámbito profesional. Sus constantes exhortos han transformado mi vida y me han situado en el camino que pretende llegar a la cúspide. Usted lo ha reiterado en constantes ocasiones: «Los estadistas se forman en los momentos más difíciles, y es necesario que conformen un carácter que en cada problemática encuentren la oportunidad para salir adelante».
Gracias Dr. Stein por su amistad y aprecio.

Al Mastro Lorenzo Arrieta:

Deseo dejar constancia de mi enorme agradecimiento por todo el apoyo que me brindó para concluir esta obra. Investigación que me dio la oportunidad de convivir con usted y recibir, de su parte, no solamente una orientación académica, sino también los exhortos de un hombre que día a día me ha demostrado su aprecio.

A la Maestra Carmen Evelia Hernández:

Le agradezco profundamente todo su apoyo que permitió que esta investigación lograra desarrollarse. De igual manera, deseo manifestarle mi deseo de que la vida me dé la oportunidad de poder construir una amistad que esté por encima de cualquier situación material.

Al Maestro Ignacio Marván:

Le agradezco de todo corazón el que a pesar de experimentar momentos difíciles en su vida, me haya apoyado en revisar y corregir mi trabajo, para que pudiera hacer realidad un anhelo fundamental en mi existencia. Le expreso mi deseo de poder cultivar una gran amistad con usted.

Al Maestro Raciél Trejo:

Le agradezco la calidad humana que durante años ha manifestado para conmigo. Las lecciones básicas en la vida profesional a usted se las debo y ello me lleva a expresarle mi afecto, respeto y admiración.

Al Maestro Héctor Zamitiz:

Gracias por brindarme su apoyo y conducción académica. Su observancia y sugerencias han permitido darle calidad a mi trabajo de tesis. Deseo expresarle mi deseo de que podamos construir una amistad duradera por el resto de nuestra existencia en este mundo.

A Rodolfo Peláez:

Todo el apoyo que me has proporcionado sólo se explica por el aprecio que me tienes. Sé que será difícil corresponder a tu solidaridad, pero ten la certeza que siempre buscaré ser considerado tu amigo. Sin tu apoyo el trabajo jamás hubiese tenido las características que hoy tiene, muchas gracias.

A Rocío, Male, Marcos, Luis y Emmanuel:

Gracias por darme el calor de una familia y las condiciones necesarias para elaborar mi tesis profesional.

Dedico esta obra a todos los seres que he amado y que por diversas razones ya no están conmigo.

Dedico esta tesis a todos mis amigos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN / ix

Planteamiento del problema / xii

Justificación / xvi

Objetivos / xvi

Hipótesis / xviii

Conceptualización / xix

Fuentes utilizadas / xxi

1. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL / 1

**1.1. Antecedentes históricos en la
organización del Distrito Federal / 1**

**1.2. La organización y reglamentación
actual del Distrito Federal / 8**

**1.3. La participación ciudadana en el gobierno del Distrito
Federal: Los órganos de colaboración vecinal / 20**

1.4. La representación política en México / 26

**1.5. Atribuciones del poder ejecutivo federal sobre
las autoridades del Distrito Federal / 28**

2. LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL COMO PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA ENTIDAD / 33

2.1. La problemática de una megalópolis / 33

2.2. Propuestas legislativas para la democratización del Distrito Federal / 40

2.3. La consulta popular de 1986 sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal / 44

2.4. Las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal / 54

2.4.1. Facultad de gestoría ciudadana / 64

2.4.2. Facultad presupuestaria / 66

2.5. El carácter de los representantes / 66

2.6. La Asamblea de Representantes como espacio de deliberación política / 67

2.7. La hipótesis de la coexistencia de los poderes federales y el gobierno del Distrito Federal en un mismo territorio / 70

2.8. La creación de la Asamblea de Representantes como respuesta a los reclamos de democracia para el Distrito Federal / 74

2.9. Instalación e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal / 78

2.10. De los representantes por el principio de votación mayoritaria relativa / 82

2.11. Conformación de los representantes por el principio de representación proporcional de la I Asamblea / 82

2.12. La participación de la Asamblea de Representantes en el gobierno de la ciudad / 85

3. LOS TRABAJOS DE LA I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LA NUEVA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL / 89

3.1. Los trabajos de las comisiones y comités de la I Asamblea de representantes del Distrito Federal / 89

3.1.1. Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil / 89

3.1.2. Comisión de Administración, Procuración de Justicia y Derechos Humanos / 95

3.1.3. Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica / 103

3.1.4. Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos; Mercados, Rastros, Establecimientos Mercantiles y Comercio en la Vía Pública / 105

3.1.5. Comisión de Educación, Salud y Asistencia Social / 109

3.1.6. Comisión de Tránsito, Vialidad y Transporte Urbano / 110

3.1.7. Comisión de Fomento Económico y Protección al Empleo, Trabajo no Asalariado y Previsión Social, Turismo y Servicios de Alojamiento e Industria / 112

3.1.8. Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal / 113

3.1.9. Comité de Asuntos Editoriales / 116

3.2. Necesidad de transitar a la democracia en el Distrito Federal / 122

3.3. La iniciativa de reformas y adiciones del artículo 73 constitucional, del 15 de mayo de 1991, para dotar de mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes / 123

3.3.1. La opinión de la Asamblea sobre la gestión financiera anual del Departamento del Distrito Federal / 127

- 3.3.2. Intervención en el Sistema de Planeación del Distrito Federal / 129**
 - 3.3.3. Ratificación de los nombramientos de los delegados / 130**
 - 3.3.4. Aprobación del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal / 132**
 - 3.4. El Distrito Federal como entidad fundadora del Pacto Federal ¿centro del debate entre los partidos? / 135**
 - 3.5. La democracia como forma de gobierno del Distrito Federal / 139**
 - 3.6. La reforma política del Distrito Federal de 1993 / 141**
 - 3.6.1. Las consecuencias del plebiscito / 143**
 - 3.6.2. Presentación de la propuesta gubernamental / 143**
 - 3.6.3. Posturas de los partidos políticos / 145**
 - 3.7. La nueva organización jurídico política del Distrito Federal a partir de la reforma de 1993 / 147**
 - 3.7.1. De la nueva organización política del Distrito Federal / 163**
 - 3.7.2. De las facultades del Presidente de la República / 165**
 - 3.7.3. De las facultades del jefe del Distrito Federal / 166**
 - 3.8. Balance de los avances democráticos registrados a partir de la reforma política para el Distrito Federal de 1993 / 168**
- CONCLUSIONES / 171**
- BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA / 175**

INTRODUCCIÓN

La creación y el desarrollo del Distrito Federal es el resultado de un largo proceso de la formación del Estado nacional. La creación del Distrito Federal fue un acto necesario para la constitución de nuestra nacionalidad.

Su creación no partió de la premisa de fijar un espacio reducido que sirviera, estrictamente, para establecer los edificios e instalaciones al servicio de los poderes federales, sino que prevaleció la idea de crear un centro aglutinador y formador de la nacionalidad mexicana.

Convertida la ciudad de México en el asiento de los Poderes de la Unión, se le reducía a la categoría de territorio nacional, ya que por esta situación jurídica se restringían los derechos políticos de los habitantes de la ciudad.

Después del 6 de julio de 1988 el problema de la democracia está presente en la sociedad como una de las prioridades a considerar. Se tiene claro que no puede haber legitimidad en el ejercicio del poder si no se convalida esta atribución mediante el sufragio. Esta preocupación no es exclusiva de nuestro país, el mundo está presenciando un profundo debate y está revalorizando a la democracia, así como su impacto en la conducción política de las naciones; incluso los últimos países socialistas, revisan y prestan una mayor importancia a los mecanismos de representación popular.

La razón constitucional por la que existe el Distrito Federal obedece a la idea y a las necesidades de la organización federal. El Distrito Federal es un concepto eminentemente jurídico; es el territorio sede de los poderes federales. Tiene toda una carga histórica y está revestido de un reconocimiento explícito. La Constitución señala que el gobierno del Distrito

Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce a través del órgano u órganos que determine la ley. El Departamento del Distrito Federal tiene el doble carácter de ser el órgano de gobierno del Distrito Federal y una dependencia de la administración pública federal.

El régimen de organización y funcionamiento interior del DDF es regulado simultáneamente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley Orgánica del propio Departamento. No obstante ser un órgano administrativo, el DDF tiene atribuida por su Ley Orgánica personalidad jurídica y, además, se le reconoce la capacidad para contar con un patrimonio propio. Estos elementos le confieren diferencias fundamentales con respecto a las secretarías de Estado.

La actual Ley Orgánica del DDF data de 1978, siendo la cuarta que el Congreso de la Unión ha emitido. Las anteriores fueron en 1928, 1941 y 1970, cada una de las cuales abrogó a su predecesora. La emisión sucesiva de Leyes Orgánicas pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que trata de atender los problemas derivados de la expansión democrática. Con las reformas de 1983, la Ley Orgánica dejó de regular en detalle las dependencias con nivel de coordinaciones generales hacia abajo.

La Ley Orgánica del DDF es el marco jurídico fundamental de la administración pública en esta circunscripción, aunque su articulado contiene los principios de la organización vecinal y de la participación política de sus ciudadanos. De acuerdo con ella, las cinco áreas fundamentales de actividad son: a) gobierno; b) jurídico-administrativa; c) hacienda; d) obras y servicios, y e) mejoramiento económico y social.

Desde el punto de vista territorial, el Distrito Federal se divide en dieciséis delegaciones político-administrativas, las cuales están encabezadas por un delegado político, funcionario designado por el jefe del DDF, previa consulta con el Presidente de la República.

La estructura del DDF es compleja porque no responde a la ordenación de niveles en una sola línea. El principal responsable es el jefe del DDF, del que se derivan dependencias vinculadas en forma directa con él,

y que a su vez dirigen los trabajos de otras. Así por ejemplo, en un primer nivel jerárquico aparecen tanto las secretarías generales, como la Oficialía Mayor, y la Tesorería.

El departamento administrativo es equiparable a las secretarías de Estado, y constituye lo que se puede denominar el órgano para el despacho de los asuntos del poder Ejecutivo capitalino.

El poder Legislativo del Distrito Federal es el Congreso de la Unión. Sin embargo, en 1988 se creó una figura *sui géneris*: la Asamblea de Representantes, que, por la reforma constitucional de 1993, es el órgano deliberativo de la ciudad que ejerce funciones legislativas en materias específicas señaladas por la Constitución.

Además de la Asamblea de Representantes, el Distrito Federal cuenta con un Consejo Consultivo, el cual propone la creación o modificación de algunos reglamentos e interviene, indirectamente, en las decisiones de gobierno global. El Consejo Consultivo es el órgano supremo de participación vecinal y se conforma por las personas que fueron elegidas por las juntas de vecinos.

La justicia administrativa en el Distrito Federal está delegada en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En materia de justicia laboral, el órgano competente es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. El Ministerio público del Distrito Federal lo encabeza el procurador general de Justicia.

Nuestra investigación aborda todos estos temas relativos al funcionamiento jurídico-político de la capital del país.

Es importante señalar que los problemas del Distrito Federal pueden ser divididos en dos grandes apartados: 1) los de orden político, y 2) los técnicos, relativos a la funcionalidad y operatividad de la ciudad, a través de los servicios públicos.

Los problemas de orden político se refieren fundamentalmente a la necesidad de democratización de la entidad. En lo relativo a los problemas técnicos conviene señalar que la funcionalidad de la ciudad se ve entorpecida cuando a los problemas de orden técnico se les da una solución a partir

de consideraciones de índole política. Este tipo de decisiones están tomadas en función de los intereses del grupo gobernante, o bien, en respuesta a los intereses particulares de un funcionario determinado. El caso más ilustrativo es, cuando el jefe de obras de una delegación política entrega la ejecución de una tarea determinada, a una empresa en la cual él tiene un interés particular. Es claro que este tipo de anomalías podrían calificarse como "actos de corrupción"; sin embargo, cuando estas acciones rebasan el ámbito de lo particular (individual) y se realizan en respuesta a conveniencias económicas y políticas de grupos determinados, las razones de su adopción responden a los intereses del grupo gobernante.

En la actualidad todavía no existen estudios bien fundamentados que se dediquen a explicar la forma en que estos fenómenos se dan, ya que para llegar a su comprobación se requiere de investigaciones jurídicas, las cuales difícilmente se lograrán sin que el investigador se vea afectado en su propia persona.

Planteamiento del problema

La democratización del régimen político mexicano es un debate que lleva largo tiempo en nuestro país. La ilimitada autoridad con la que cuenta el ejecutivo federal, se vuelve cada vez inadecuada a las exigencias de democratización que el país enfrenta.

Son tan amplias las facultades con las que cuenta el Presidente de la República que se ha llegado al exceso de suprimir los derechos políticos de los ciudadanos que habitan la capital del país, mismos que han sido relevados por la decisión presidencial de determinar y elegir las autoridades político administrativas con las que cuenta la entidad.

En este contexto, la creación de la Asamblea de Representantes constituye un paso hacia la democratización de la entidad, al devolver, parcialmente a los ciudadanos capitalinos el derecho político de elegir a representantes populares mediante el voto universal, libre, secreto y directo.

Es así como los asambleístas se constituyen en los portadores de las demandas ciudadanas y en sus auténticos representantes.

En un esquema de supresión de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, debido a que no pueden elegir en forma directa al responsable del gobierno y a los miembros de un Congreso local, la creación de la Asamblea de Representantes constituye, también, un paso intermedio hacia la constitución de un poder legislativo local.

Aún en el marco de la nueva organización político administrativa del Distrito Federal que dio como resultado la Reforma Política de 1993, continúa suprimido el derecho político de los ciudadanos de elegir mediante el voto universal, libre, secreto y directo a sus autoridades de gobierno.

La falta de canales de expresión ciudadana y el rezago en la atención de los problemas en la ciudad ha provocado una concientización de los fenómenos sociales en amplios sectores de la población. Por ello, hoy en día se cuestiona el exceso de autoridad del Presidente de la República por amplios sectores sociales, quienes incluso plantean la restricción de facultades de este poder federal. En lo particular, considero que el poder ejecutivo federal ya no debe tener injerencia en el gobierno del Distrito Federal; debe ocuparse del gobierno federal y dejar que sea un poder ejecutivo local el que se responsabilice de la conducción político-administrativa de la entidad.

En la ciudad de México, centro político nacional, se han originado condiciones tales, que exigen que sus habitantes y autoridades asuman mayores responsabilidades en su conducción. Sin embargo, la estructura político-administrativa que aquí rige es el principal factor que inhibe y bloquea esta participación.

En el momento en que los órganos de gobierno del Distrito Federal respondan a los intereses de sus electores y no a quienes los designan mediante acciones verticales, se abrirán las vías democráticas que permitirán dar soluciones adecuadas a la problemática que padecemos los capitalinos.

Para avanzar en la democracia en la entidad será necesario que los ciudadanos estructuren sus demandas para ser presentadas ante las autori-

dades y, de esta manera, lograr que las acciones de gobierno respondan a los intereses generales de todos los habitantes y no a los intereses de un grupo en particular, como podría ser la clase política.

Ya he señalado que para consolidar las prácticas democráticas fundamentales será necesario que los ciudadanos elijan mediante voto directo, universal y secreto al responsable del gobierno capitalino y a los responsables de la administración delegacional. De igual manera, deberán abrirse los espacios democráticos de participación ciudadana tanto en delegaciones, como en el órgano supremo de gobierno de la ciudad de México.

Es importante señalar que la participación ciudadana se debe dar a nivel de una fiscalización real de las acciones de gobierno, y que la ciudadanía tenga la capacidad para vetar aquellas medidas adoptadas por las autoridades que afecten su vida diaria.

Para algunos partidos políticos de oposición, transformar en un sentido democrático la organización política de la capital del país, tiene en la actualidad como punto culminante la conversión del Distrito Federal en un nuevo estado de la federación; de acuerdo con estos partidos, la transformación se puede ir dando en un proceso que parta de reformar las instituciones ya existentes.

De acuerdo con esta tesis las medidas más factibles son:

- 1) aumentar las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes;
- 2) modificar funciones y atribuciones de los órganos vecinales.
- 3) descentralizar funciones de las secretarías de Estado al Departamento del Distrito Federal, y de éste a las Delegaciones Políticas, a la vez que se abran mayores espacios para que los órganos vecinales intervengan más en sus actividades y, finalmente,
- 4) promulgar una ley electoral propia para el Distrito Federal.

Considero que la democratización de la entidad debe lograrse en dos grandes momentos. El primero deberá contemplar —además de la elección

de los Representantes de la Asamblea— la elección indirecta del responsable del gobierno de la entidad, la elección directa de los Delegados y la elección también directa de los integrantes de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. En un segundo momento deberá lograrse la conformación de los poderes locales, y por tanto, la conversión de la ciudad de México en un estado más de la federación, en donde los habitantes tendrán el derecho político fundamental de elegir mediante voto directo, universal, libre y secreto a: 1) el gobernador; 2) diputados locales; 3) las autoridades del Ayuntamiento; y 4) los representantes ciudadanos ante los poderes municipales.

La Asamblea de Representantes ha demostrado la viabilidad, la conveniencia y la necesidad de que los habitantes del Distrito Federal tengan la facultad de contar con sus derechos políticos básicos al igual que los habitantes de los 31 estados que conforman la federación.

Los problemas del Distrito Federal son múltiples y complicados. Ante esta situación urge que se realicen investigaciones académicas que contribuyan a proponer las soluciones más viables a la problemática de tipo técnico-funcional. En esta ocasión mi trabajo de investigación se sitúa en el ámbito político relativo a la democracia en la entidad; de allí que considere que la democratización de la ciudad de México es un proceso ineludible y necesario, sin embargo, no constituye la solución mágica a los grandes problemas de la ciudad de México, aunque sí puede ser el establecimiento de las reglas del juego político que al definir funciones y facultades para las instituciones públicas y de gobierno de la entidad se constituya en el fundamento básico a partir del cual se busquen las soluciones más adecuadas a la problemática del Distrito Federal.

Justificación

Analizar la democratización del Distrito Federal adquiere suma importancia debido a las condiciones políticas que actualmente imperan en el país. Las elecciones federales de 1988 demostraron la poca viabilidad que representa continuar con la actual estructura de gobierno. De igual manera, dejaron ver la madurez política que se está gestando en amplios sectores de la sociedad y, ante esto, en no pocas ocasiones se ha demostrado las carencias de nuestro sistema político actual.

La pertinencia de este estudio se debe a que se ubica en el centro del debate que lleva más de siglo y medio en la historia política de nuestro país y que en 1993 se ha intensificado, a saber: el tema de la residencia de los poderes federales. Esto ha llevado a que el Distrito Federal se reconozca como una entidad fundadora del pacto federal pero con existencia condicionada a la presencia o no de los poderes federales en su territorio.

Nuestro estudio permitirá comprender que si en un momento la centralización de los poderes federales fue requisito necesario para la consolidación del Estado Nacional, hoy en día las condiciones son totalmente diferentes. Actualmente no existe justificación alguna para continuar despojando de sus derechos políticos más elementales a una amplia parte de la población mexicana con derecho a voto.

Estos hechos que acabamos de enumerar constituyen la principal justificación para abordar de manera seria el problema democrático que vive la entidad.

Objetivos

Con esta investigación aspiramos a esclarecer los problemas que se viven en la capital del país. De igual manera, esperamos aportar los elementos necesarios que nos permitan entender la organización política y administrativa del Distrito Federal.

En el estudio se analizan las bases jurídicas y políticas que sustentan la actual organización política del Distrito Federal. Con esto pretendemos proporcionar elementos originales que ayuden a comprender la problemática de la democratización de la entidad.

Evaluaremos la viabilidad de las propuestas políticas de la oposición para alcanzar la democratización de la entidad. De igual manera, buscaremos comprobar que la creación de la Asamblea de Representantes es un avance, aunque limitado, en el camino hacia la democratización del Distrito Federal. Pero uno de nuestros mayores propósitos es demostrar que la actual organización del Distrito Federal -caracterizada por la verticalidad en la toma de las decisiones políticas- impide la democratización de la entidad, pues al ser designado el responsable de la entidad por el Presidente de la República se impide la elección directa del mismo.

Al abordar la organización político administrativa nuestro propósito es demostrar las limitaciones que tiene la actual organización de la entidad; las inconveniencias que representa que el ejecutivo federal cuente con amplias facultades, al extender su omnipotencia en la conducción política de una entidad fundadora del pacto federal; de igual manera, nuestro trabajo profundizará en la inconveniencia de que a los habitantes de la entidad no se les permita participar en la toma de decisiones políticas de manera directa.

Otro objetivo se centra en analizar las ventajas que trae a la ciudadanía la existencia de la Asamblea de Representantes. De igual manera, se aborda la conveniencia o no de convertir el actual Distrito Federal en un estado más de la federación.

Estudiamos y demostramos la conveniencia de que la entidad cuente con un congreso local, en el cual sean abordados los problemas centrales de la ciudad, a través de representantes populares.

También analizaremos la manera mediante la cual se logró ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para que ésta se constituyera en una Asamblea Legislativa.

Hipótesis

Sostengo como hipótesis que los avances en la democratización del Distrito Federal son el resultado del constante reclamo que existe por parte de la ciudadanía de la entidad y de los partidos políticos de oposición, para que la supresión de los derechos políticos básicos se elimine y se le devuelva a los habitantes de la ciudad de México su derecho de elegir mediante voto directo, universal, libre y secreto a sus autoridades de gobierno. En este contexto, la creación de la Asamblea de Representantes debe ser vista como la respuesta a los reclamos de democracia para el Distrito Federal.

La hipótesis central establece que la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal constituye un avance muy importante, aunque limitado, en el proceso de democratización de la capital del país. La existencia de este órgano colegiado le ha devuelto a los capitalinos -en forma parcial- el derecho político básico de elegir a sus representantes populares mediante sufragio directo, universal, libre y secreto.

Otra hipótesis plantea que la conversión de la ARDF en un congreso local de representación popular, es el primer paso para avanzar en terreno firme hacia la democratización del Distrito Federal. Esto implicaría que se le reconocería a la entidad el derecho de contar con sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios, y de esta manera hacer de la capital del país un estado autónomo. En este sentido, una de las funciones más importantes sería que la ARDF, en su calidad de congreso local, dé al Distrito Federal las instituciones que la propia representación popular requiera, y entre las cuales se contaría, en primer lugar, la misma Asamblea y las organizaciones en las cuales el pueblo se reuna para la solución de sus problemas.

Sostengo como hipótesis que el funcionamiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha alentado una mayor participación política de los habitantes de la entidad en la toma de decisiones del gobierno, las cuales afectan su nivel de vida.

La Asamblea de Representantes se ha constituido en un espacio de deliberación política en donde los ciudadanos representados polemizan en

torno a la aplicación de las más convenientes acciones de gobierno para sus intereses ciudadanos.

Como hipótesis también sostengo que la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal —resultado de la reforma política para la entidad de 1993— es el elemento básico que permitirá que en el futuro se elija mediante voto directo universal, libre y secreto al responsable del poder ejecutivo del Distrito Federal.

Conceptualización

Nuestra investigación hace uso de diversos conceptos que son de fundamental importancia para explicar la realidad política que vive el Distrito Federal.

El concepto de Participación Ciudadana se refiere a todas aquellas acciones de la población tendientes a intervenir en las decisiones políticas que afectan a los habitantes del Distrito Federal. Es lograr influir en las decisiones políticas de la entidad a través de diferentes manifestaciones, ya sea por medio de los órganos de representación popular, o bien vecinal y que tienen una injerencia directa o indirecta en la toma de decisiones políticas para la entidad.

En nuestra investigación entendemos por federalismo tanto su asignación a la teoría del estado federal, como su asignación en una visión global de la sociedad. Este concepto lo referimos como una categoría que nos permite ubicar el estado de excepción política en el cual se encuentra el Distrito Federal, y ubicar a la entidad en contraposición de las del resto del país.

Por otra parte, en la tipología de los sistemas políticos se llaman autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas. En este sentido, la categoría autoritarismo nos

permitió definir la forma de gobierno que en el Distrito Federal se registra, y como ésta se ejerce de un modo vertical con escasa participación ciudadana.

En el estudio se entiende por partidos de oposición, en el sistema político mexicano, a todos aquellos partidos políticos que contienden política y electoralmente con el partido oficial (PRI). La ubicación de estos actores políticos me sirvió para precisar con mayor claridad las demandas políticas a las cuales los responsables del gobierno de la entidad se niegan a dar respuesta.

Por democracia entendemos la capacidad que tiene el pueblo para asignarse un gobierno propio que conduzca el destino del mismo.

La democracia debe ser concebida como un método. Como un conjunto de reglas o de procedimientos (las llamadas reglas del juego) que permiten tomar decisiones colectivas mediante el debate libre y el cálculo de la mayoría.

Esas reglas del juego democrático establecen que todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos; es decir, del derecho de expresar con el voto la propia opinión, o elegir quién la exprese por él.

El voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso (esto es, debe contar por uno). De igual manera, todos los ciudadanos que gozan de derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, formada libremente; es decir, en una libre confrontación entre grupos políticos organizados que compiten entre sí para unir sus demandas y transformarlas en deliberaciones colectivas. Deben ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en condición de tener alternativas reales, esto es, de escoger entre soluciones diversas. Tanto para las liberaciones colectivas, como para las elecciones de representantes, vale el principio de la mayoría numérica, aunque pueden ser establecidas diversas formas de mayoría (relativa o absoluta). Es importante señalar que ninguna decisión

tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de modo particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.

Podemos definir a la democracia como aquel régimen que permite tomar decisiones con el máximo de consenso de los ciudadanos, fundado sobre el principio del Estado de derecho, que es lo que obliga a los gobernantes a no exorbitar su poder y a ejercerlo en el ámbito de un sistema de normas escritas.

Fuentes utilizadas

Un alto porcentaje del material utilizado en la presente investigación fueron documentos elaborados por la I Asamblea de representantes del Distrito Federal, tales como Iniciativas de Dictamen, Dictámenes, Puntos de Acuerdo y versiones estenográficas de las sesiones ordinarias y de las reuniones de trabajo de las diferentes comisiones.

Es importante señalar que son muy pocos los trabajos que se han escrito sobre la Asamblea de Representantes, y que este hecho determina que cualquier estudio que se realice sobre esta institución tenga como fuentes de información los documentos oficiales que este organismo emite; además de la información que en forma independiente publica cada uno de los partidos políticos que tienen posiciones de representación en la institución que nos ocupa. El problema que aquí se registra es que las publicaciones tienen una marcada posición ideológica y no reflejan en forma fidedigna las aportaciones que la Asamblea de Representantes realiza para avanzar en la democratización del Distrito Federal.

Para comprender el marco jurídico en el cual se encuentra la organización política del Distrito Federal los estudios sobre derecho constitucional han sido determinantes para ubicar a nuestro objeto de estudio.

Las mayores dificultades que se presentaron, durante la investigación de tesis, fueron las relacionadas para obtener los documentos de carácter confidencial que produjo la I Asamblea de Representantes. Estos

materiales nunca fueron publicados, pero eran de vital importancia para comprender la integración de la I Asamblea, pues eran aquellos trabajos relativos al Colegio Electoral que calificó las elecciones para los primeros representantes populares en la historia contemporánea de la capital del país.

La ventaja de utilizar documentación y fuentes de primera mano permite al investigador lograr una interpretación de los hechos libre de cualquier otra que pudiera influir en los resultados de la investigación. Es decir, que se cuenta con mayores posibilidades para alcanzar interpretaciones académicas, exéctas de posiciones ideológicas partidistas.

La investigación logra reunir en sí misma el universo básico de información que permite una aproximación seria de lo que constituye la existencia de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal para avanzar en la democracia.

La utilización de textos relativos a la teoría política me permitió la utilización de categorías que explicaran la realidad político social que experimenta la capital del país.

El *Diario de los Debates* constituyó un material insustituible, ya que obtuve de ellos una visión clara de lo que fueron los trabajos de la Asamblea durante los periodos ordinarios de sesiones, además de percatarme del nivel y la calidad de los debates partidistas que allí se ventilaron.

Finalmente, el remitirme a los reglamentos aprobados por el órgano representativo, me permitió detectar la manera en que la Asamblea incurrió en la vida de los capitalinos.

materiales nunca fueron publicados, pero eran de vital importancia para comprender la integración de la I Asamblea, pues eran aquellos trabajos relativos al Colegio Electoral que calificó las elecciones para los primeros representantes populares en la historia contemporánea de la capital del país.

La ventaja de utilizar documentación y fuentes de primera mano permite al investigador lograr una interpretación de los hechos libre de cualquier otra que pudiera influir en los resultados de la investigación. Es decir, que se cuenta con mayores posibilidades para alcanzar interpretaciones académicas, exéntas de posiciones ideológicas partidistas.

La investigación logra reunir en sí misma el universo básico de información que permite una aproximación seria de lo que constituye la existencia de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal para avanzar en la democracia.

La utilización de textos relativos a la teoría política me permitió la utilización de categorías que explicaran la realidad político social que experimenta la capital del país.

El *Diario de los Debates* constituyó un material insustituible, ya que obtuve de ellos una visión clara de lo que fueron los trabajos de la Asamblea durante los periodos ordinarios de sesiones, además de percatarme del nivel y la calidad de los debates partidistas que allí se ventilaron.

Finalmente, el remitirme a los reglamentos aprobados por el órgano representativo, me permitió detectar la manera en que la Asamblea incurrió en la vida de los capitalinos.

tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de modo particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.

Podemos definir a la democracia como aquel régimen que permite tomar decisiones con el máximo de consenso de los ciudadanos, fundado sobre el principio del Estado de derecho, que es lo que obliga a los gobernantes a no exorbitar su poder y a ejercerlo en el ámbito de un sistema de normas escritas.

Fuentes utilizadas

Un alto porcentaje del material utilizado en la presente investigación fueron documentos elaborados por la I Asamblea de representantes del Distrito Federal, tales como Iniciativas de Dictamen, Dictámenes, Puntos de Acuerdo y versiones estenográficas de las sesiones ordinarias y de las reuniones de trabajo de las diferentes comisiones.

Es importante señalar que son muy pocos los trabajos que se han escrito sobre la Asamblea de Representantes, y que este hecho determina que cualquier estudio que se realice sobre esta institución tenga como fuentes de información los documentos oficiales que este organismo emite; además de la información que en forma independiente publica cada uno de los partidos políticos que tienen posiciones de representación en la institución que nos ocupa. El problema que aquí se registra es que las publicaciones tienen una marcada posición ideológica y no reflejan en forma fidedigna las aportaciones que la Asamblea de Representantes realiza para avanzar en la democratización del Distrito Federal.

Para comprender el marco jurídico en el cual se encuentra la organización política del Distrito Federal los estudios sobre derecho constitucional han sido determinantes para ubicar a nuestro objeto de estudio.

Las mayores dificultades que se presentaron, durante la investigación de tesis, fueron las relacionadas para obtener los documentos de carácter confidencial que produjo la I Asamblea de Representantes. Estos

1. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

El gobierno de la ciudad de México, durante la época de la Colonia, frecuentemente veía limitadas sus facultades por la existencia de poderes superiores al suyo, dentro de la misma ciudad. Tal es el caso del virrey y la Audiencia, quienes condicionaban o propiciaban las más importantes decisiones que el ayuntamiento tomara durante este periodo.

El virrey a menudo intervenía en asuntos locales, ejerciendo su control personal sobre aspectos de comercio y obra pública, así como en lo relativo a los fondos del ayuntamiento, a través de las concesiones.

Al consumarse la Independencia de nuestro país, dos documentos resultaron determinantes para la conformación del gobierno de la ciudad de México: el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Estos últimos fueron firmados el 24 de agosto de 1821.

Los Tratados de Córdoba establecían que la capital del Imperio sería la ciudad de México.¹

Tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba fueron muy importantes para determinar el gobierno de la ciudad de México, ya que se

¹ Artículo 1°. Esta América se reconocerá por nación soberana e independiente y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano. / Artículo 2°. El gobierno del Imperio será monárquico constitucional moderado. / Artículo 4. *El emperador fijará su corte en México. que será la capital del Imperio.*

establecía que en tanto se integraban las cortes con poder constituyente, como primera obligación y objetivo se dejarían subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos.

De acuerdo con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y en cumplimiento de los mismos,² el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814, conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 211:

Mientras que la soberanía de la Nación forme el cuerpo de leyes que han de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen.

A su vez, el Plan de Iguala dejó subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, según el artículo 309 de la Constitución de Cádiz.

Consumada la Independencia, el 24 de febrero de 1822 se instaló y juraron los diputados el primer congreso mexicano constituyente que, por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar sujeción a las bases constitucionales.

En todas estas disposiciones, que conformaban si bien transitoriamente a la nueva nación, no se llegó a modificar la estructura del municipio.

El Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusiesen "a esta Constitución ni al Acta Constitutiva".³ En consecuencia, no se contó con una disposición en

² Según se asienta en el acta de cabildo, el día 28 de septiembre de 1821 se instaló la Junta Gubernativa y, el 29 del mismo mes y año, la Regencia. AGUIRRE Vizzueti, Javier, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p.27.

³ OCHOA Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p.229.

materia constitucional, y las entidades que integraban la República continuaron copiando en este aspecto a la constitución gaditana, bajo el título casi general de Régimen Interior de los Pueblos.

Posteriormente el gobierno imperial de Iturbide, hizo desaparecer las diputaciones provinciales previstas en la Constitución de Cádiz y en los documentos constitucionales emitidos durante la Guerra de Independencia, las provincias manifestaron su desacuerdo con el gobierno central y exigieron su autonomía.⁴

Este intento de las provincias mexicanas y su erección en "estados" influyó para que en la Constitución de 1824 se adoptara el sistema federal.

El 4 de octubre la Carta Magna en su artículo 50^o, fracciones XXVIII y XXIX, facultó al Congreso para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y para que ejerciera en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado; asimismo, en su fracción XXIX, lo faculta para variar su residencia cuando lo juzgara necesario.

Es aquí, por primera vez en la historia de nuestro país, donde se determinó que se eligiera un lugar reservado para la residencia de los poderes federales. Pero lo que más llama la atención es que a este lugar se le denomina *distrito*.

4 Este movimiento fue encabezado por la provincia de Guadalajara, llamada Nueva Galicia, la cual se erigió en Estado Libre de Jalisco el 16 de junio de 1823. Cfr. DÍAZ Alfaro, Salomón, "El Distrito Federal mexicano: breve historia constitucional", en *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En su 75 aniversario*, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, p.45.

Es importante recordar que a Guadalajara siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, cuyas diputaciones provinciales asumieron el gobierno local con independencia del de México, para ser reemplazadas a continuación por los respectivos constituyentes, instalados el 6 de julio, el 20 de agosto y el 19 de octubre de 1823, respectivamente. En las demás provincias continuó propagándose la tendencia federalista, con el correspondiente desconocimiento del gobierno central. En un intento por contener la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió, el 12 de junio, lo que se conoce como "voto del Congreso", en virtud del cual aquel cuerpo legislativo, por no ser ya constituyente sino sólo convocante, se declaraba por el sistema federal. Cfr. TENA Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, México, Porrúa, 1991, p.147.

Con esta disposición se creaba formalmente el Distrito Federal. Cabe mencionar que el artículo 5º de la misma Constitución no hizo mención del Distrito Federal como parte de la Federación. El 18 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente dictó el decreto por el cual se creó el Distrito Federal, de acuerdo, entre otras, a las siguientes bases de organización: estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.⁵

Como ya hemos dicho, el 18 de noviembre de 1824 el Congreso General expidió el decreto que designó a la ciudad de México como sede de los supremos poderes de la federación. Una vez constituido el Distrito Federal por decisión del Congreso General, éste quedó estructurado por un poder legislativo a cargo del Congreso General; en tanto que el poder ejecutivo quedó bajo la responsabilidad del gobierno general, mismo que a su vez designaba un gobernador con el carácter de interino, quien ocuparía el lugar del jefe político.

Desde este momento se determinó que la autoridad político-administrativa del distrito sería designada por el ejecutivo federal, cancelando con ello la posibilidad de constituir las autoridades a través del voto directo de la población de la entidad.

El decreto no da la explicación del porqué el gobierno general sería el responsable de la conducción política y económica del distrito. Debemos destacar que si bien es cierto que la Constitución de 1824 optó por el sistema federal, el caso del Distrito Federal se consideró como especial. Probablemente la principal razón fue que al ser considerada la entidad como estratégica, desde el punto de vista político, económico y militar, ello determinó que se le diera un trato especial que permitiera un total control de mando en el distrito.

⁵ *Ibidem*, p.175.

Asimismo, el Congreso General se haría cargo de legislar en todo lo relativo a la entidad. Es decir, desde este momento existió una supresión de los derechos políticos de los habitantes de la entidad. No hubo lugar para la elección directa -por parte de los habitantes del distrito- tanto del poder ejecutivo, como del Legislativo.

La elección de las autoridades municipales en la historia del Distrito Federal encontró lugar en la Constitución de 1857. El artículo 72, fracción IV establecía que para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, bajo el principio de que los ciudadanos elegirían popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregarían judiciales, designándoseles las rentas para cubrir a sus atenciones locales.

La selección de la ciudad de México como capital de la República se debió en gran medida a los argumentos que adujo ante el Congreso el diputado Servando Teresa de Mier, pues la comisión respectiva había propuesto la ciudad de Querétaro. En seguida reproducimos un fragmento de su intervención:

La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza. ¿Y por qué no he de hacer yo méritos también de la situación de México, que no tiene Querétaro?: no hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquélla. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes.⁶

A pesar de la decisión del Constituyente de 1824 para establecer el Distrito Federal en la ciudad de México, en la Asamblea Constituyente de 1856-1857 se produjeron debates en torno a la sede de los poderes federales.

El debate surgió a propósito de tres artículos del Proyecto de Constitución: el 49, que incluía entre los estados de la Federación al del Valle de

⁶ DIAZ Alfaro, *Op. Cit.*, p.42.

México, el cual no existía; el 50, que aludía a la extensión de los estados de la Federación y mencionaba que la del estado de México estaría sujeta a la "alteración que resulta por la formación del Estado del Valle", y el 64, fracción XVIII, que facultaba al Congreso "para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario".⁷

Durante los debates del Constituyente de 1856-1857 se propuso el traslado de los poderes federales a ciudades como Querétaro o Aguascalientes, convirtiendo al territorio que en ese entonces ocupaba el Distrito Federal, en el Estado del Valle de México. El Constituyente aceptó en principio la posibilidad de mudar la capital, pero reservó al Congreso General la facultad de decidir el momento y el lugar para dicho traslado.

De esta manera, se aseguraba que el espacio ocupado por el Distrito Federal no se convertiría en motivo de disputas territoriales entre los estados circunvecinos, o bien, que el estado de México, del cual se había desgajado su territorio, presionase a favor del cambio de los poderes federales, con el fin de recuperar dicha porción geográfica; o bien, que al área ocupada por el Distrito Federal se le quisiera dar el tratamiento de un territorio, figura que en el propio Constituyente de la Reforma se calificó de rémora contraria al espíritu federal.

La fracción V del artículo 72 de la Constitución de la Reforma atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de decidir sobre el traslado de los poderes de la federación, con lo que se dejó en poder de éste, la decisión secundaria de erigir un nuevo estado por medios diversos a los que privaban para la erección de nuevas entidades federativas.

Bajo el imperio de la Constitución de 1857 el país padeció un embate más de las fuerzas centralistas, por lo que al reestablecimiento de la República, hubo de establecerse de nueva cuenta el Distrito Federal.

En 1899 el Congreso estableció la división municipal de la ciudad de México para efectos político-administrativos, y en 1903 se expidió una nueva Ley de Organización Municipal del Distrito Federal. Conforme a este

⁷ *Ibidem*, p.47.

ordenamiento para el gobierno de la entidad, el poder legislativo estaría encomendado al Congreso de la Unión, en tanto que el orden administrativo y político se encomendó al Ejecutivo Federal, a través de tres órganos:

- 1) el gobernador del Distrito Federal;
- 2) el presidente del Consejo Superior de Salubridad; y
- 3) el director general de Obras Públicas.

Los ayuntamientos desempeñaban funciones políticas de policía y buen gobierno, ejerciéndolo en lo concerniente a la administración municipal como una voz consultiva, en tanto que la personalidad jurídica de los ayuntamientos se suprimió.

La Constitución de 1917 volvió a prever la existencia del estado del Valle de México, en caso de que el Congreso General decidiera el traslado del Distrito Federal a otro lugar distinto de la ciudad de México. Asimismo, lo considera parte integrante de la federación, con derecho a elegir senadores y diputados al Congreso de la Unión, donde radica la competencia legislativa de la entidad; atribuyó su gobierno al ejecutivo federal, a quien facultó para designar a los integrantes del Tribunal Superior de Justicia, quienes son ratificados a través de un procedimiento análogo al previsto para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe hacer notar que en el proyecto de reformas, Carranza proponía al Constituyente de Querétaro organizar al país sobre la base de municipalidades capaces de subsistir con elementos propios, garantizándose su independencia política mediante su capacidad económica, excepción hecha de la municipalidad de México, la cual estaría a cargo del número de comisionados que estableciera la ley. Esta propuesta no fue aceptada por el Constituyente, quien estableció la institución municipal sin excepción en todo el territorio nacional, comprendido el Distrito Federal.

El 3 de octubre de 1918 el ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de reformas constitucionales, con el propósito de sustraer del régimen municipal, a la sede de los poderes federales: la iniciativa fue aprobada por el Senado pero después se archivó.

La supresión de los derechos políticos de los habitantes de la entidad

para elegir sus autoridades municipales tuvo lugar en 1928. El 18 de abril de ese año, el entonces candidato a la presidencia de la República, general Álvaro Obregón, presentó una iniciativa de reformas al artículo 73, fracción VI, base 1ª, 2ª y 3ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para suprimir el municipio en el Distrito Federal.

El 12 de mayo de 1928 el propio Obregón envió una nueva iniciativa de reformas a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para aclarar que es al Presidente de la República a quien compete el gobierno del Distrito Federal, por lo que la Ley Orgánica correspondiente creará el órgano u órganos, por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá la función administrativa en el Distrito Federal.

Los argumentos que se esgrimieron en los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917 a favor de la constitución de un régimen de excepción en el Distrito Federal, cada vez más han tenido que soportar mayores críticas sin poder sostenerse frente a los más mínimos cuestionamientos.

1.2. LA ORGANIZACIÓN Y REGLAMENTACIÓN ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL

El sistema adoptado desde la Constitución Política de 1824 se basa en la existencia de un Estado federal, compuesto de entidades libres y soberanas, las que son inafectables en cuanto a los elementos que las integran, entre éstos, su territorio o ámbito geográfico.

Actualmente el traslado de los poderes federales a otra entidad de la República Mexicana resulta prácticamente imposible; sin embargo, mediante reforma o adición constitucional adoptada con base en el artículo 135 se podría proceder a restringir la extensión y modificar los límites actuales del Distrito Federal, para que en un nuevo ámbito de la ciudad de México, continuaran residiendo los supremos poderes de la federación, con lo que se aumentaría el territorio de los estados vecinos de México y Morelos. Pero no se podría, en forma absoluta, quitarse un sólo metro cuadrado a estas entidades, por prohibirlo el principio federativo.

El Distrito Federal no es un estado idéntico a los demás, en virtud de que es residencia de los poderes de la unión, sin embargo, son muchas las circunstancias que trascienden al texto de nuestra Carta Magna, que lo identifican como una entidad federativa similar a las demás. Así, según el artículo 52, la población del Distrito concurre, al igual que los habitantes de otros estados de la República, a elegir a los miembros de la Cámara de Diputados y, conforme al artículo 56, también elija a dos senadores. Otras numerosas disposiciones constitucionales que se refieren expresamente a los estados, por evidentes razones de igualdad extienden su aplicación al Distrito Federal. Es así como tenemos que todos aquellos preceptos del título quinto de la Carta Magna que consignan limitaciones para los estados (es decir los artículos 117, 118, 119, 120 y 121) rigen también en la metrópoli capitalina.

La Constitución de la República desde el inicio de nuestro Estado federal ha establecido para el Distrito Federal una forma especial de organización gubernativa, lo que la hace una entidad *sui generis*.

... característica de un Estado-miembro de la Federación es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no está reservado a los poderes federales, que no está prohibido por la Constitución a los Estados o que no se les impone positivamente por la misma. Esa autodeterminación se parece a la soberanía en lo que tiene de decisión tomada por sí misma, pero se diferencia sustancialmente en que es una facultad limitada. La facultad de autodeterminarse se traduce en la de darse una Constitución, donde se crean los poderes del Estado y se les dota de competencias. Restringida por el pacto federal, pero capaz no obstante, de expresarse en una Constitución local, la autodeterminación de los estados se llama autonomía.⁸

Pues bien, el Distrito Federal carece de autonomía porque no puede darse por sí mismo una constitución, y por ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas, llamadas estados. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de la entidad fueron creados no por la voluntad de sus habitantes, sino por disposición constitucional expresada en la fracción VI del artículo 73.

⁸ TENA Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992, p.147.

Es fácil apreciar las contradicciones constitucionales en las cuales incurre la organización jurídico-política del Distrito Federal. Por una parte, el artículo 43 constitucional reconoce al Distrito Federal como entidad fundadora del pacto federal, y sin embargo, el artículo 73, fracción VI dispone una organización administrativa, jurídica y política *sui generis*. La propia Constitución no explica el porqué de esta contradicción; sin embargo, a partir de la importancia económica, política, social y cultural de esta entidad, es fácil deducir que la razón de peso es de orden político. Esto es, que para el sistema presidencialista mexicano contar con el control directo de la entidad más importante del país es de vital importancia.

El Dr. Arnaldo Córdova -uno de los politólogos más destacados en el estudio de la democratización del Distrito Federal- plantea que cualquier demanda o iniciativa que tienda a tomar como base y objetivo la democratización de nuestra entidad capital, se justifica si se atiende a lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución; pero va en contra de lo que disponen los artículos 73 fracción VI y 89 fracción II. Esto resulta irremediable por la contradicción insalvable que existe entre esos tres preceptos constitucionales.

Este fenómeno daña y lesiona los principios constitucionales de soberanía popular y del necesario origen democrático de nuestras instituciones políticas. El argumento que explica que al ser la entidad sede de los poderes federales, y que por lo tanto los derechos políticos de sus ciudadanos están suspendidos hasta que los poderes federales se trasladen a otro lugar de la República, contradice plenamente el espíritu constitucional de la soberanía popular y el necesario origen democrático de nuestras instituciones políticas.

La tesis contenida en los artículos 73 fracción VI y 89 fracción II atentan en contra del principio establecido por el artículo 39 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que no se respeta el principio de la soberanía popular como fundamento de todas nuestras instituciones políticas.

Nuestra Carta Magna señala que :

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república repre-

sentativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.⁹

La existencia constitucional del Distrito Federal obedece, en nuestro país, a las necesidades de la organización federal.

Una federación es una fórmula política de asociación estatal donde se busca el equilibrio de dos objetivos fundamentales: por un lado, el fortalecimiento y la centralización del ejercicio político a través de un sujeto estatal de jurisdicción general, que actúe de manera uniforme en el plano internacional y en las materias de interés común y, por otro, el mantener la existencia política de las entidades que concurren en el pacto federal, aunque éstas, en adelante, renuncien a una parte importante de su ejercicio soberano, y sólo conserven ciertas facultades autónomas para regular y gobernar en las materias que no son objeto de atribución de los poderes centrales.

Desde el punto de vista jurídico, el sistema federal se traduce en un mecanismo funcional de distribución de competencias, donde las materias de alcance federal se encuentran expresamente señaladas por la Constitución como atribuciones de los poderes federales, y las de orden local quedan definidas por exclusión de las federales y reservadas a la decisión de los órganos legislativos de las distintas entidades.¹⁰

Con el argumento de evitar la coincidencia espacial de los poderes locales con los poderes federales, el Congreso Constituyente de 1916-1917 designó a la ciudad de México como sede de los poderes de la unión, tratando de instituir con esto una especie de territorio político neutral, colocado fuera de la circunscripción de las entidades federales.

El Constituyente de Querétaro dispuso que en el caso del Distrito Federal, los poderes ejecutivo y legislativo federales funcionarían también como poderes locales. El ejecutivo local quedó, para su ejercicio, en manos del Presidente de la República; el poder legislativo local lo ejerce el

⁹ Artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁰ ESPINOZA Palacios, Lino, "Administración pública en el Distrito Federal", *Atlas de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1985, p.379.

Congreso de la Unión; en tanto que el poder judicial de la entidad se deposita en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Esta forma de organización constitucional para la capital del país encuentra su mayor inconveniente al impedir a los ciudadanos del Distrito Federal la elección, de manera directa, del responsable del poder ejecutivo y de los miembros del poder legislativo. Hasta ahora el máximo avance conseguido para la solución de este problema es la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la previsión del referéndum y la iniciativa popular que se encuentran señalados en el capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.¹¹

El referéndum (convalidación de las medidas legislativas a través de la consulta directa a los ciudadanos) y la iniciativa popular (derecho de iniciar leyes y reglamentos por parte de los ciudadanos), de convertirse en tradición política en el Distrito Federal, podrán compensar en buena medida las restricciones de los derechos democráticos de los capitalinos.

El Distrito Federal cuenta con la misma participación en el Senado de la República que el resto de las entidades federativas; de igual manera, los habitantes de la capital cuentan con un buen número de representantes populares en la Cámara de Diputados, esto debido a la alta densidad poblacional de la ciudad de México, lo cual le otorga el derecho de una cantidad considerable de distritos electorales.¹²

Cuando se trata de reformas y adiciones a la Carta Magna, la propia Constitución establece en el artículo 135 que "se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados". Es precisamente en este caso cuando el Distrito Federal se encuentra en desventaja con respecto al resto de las

11 Conviene aclarar que las disposiciones al respecto no han sido suficientes para poner en práctica este derecho político de los ciudadanos. Además debe considerarse que la Ley Orgánica no es el instrumento idóneo para prever el ejercicio político de los ciudadanos capitalinos.

12 Esto con fundamento en lo señalado por el artículo 53 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

entidades federativas, ya que no cuenta con un congreso local. En este caso, los ciudadanos del Distrito Federal no pueden, a través de sus representantes, aceptar o rechazar las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, como el resto de los estados, que lo hacen a través de sus legislaturas locales.

El artículo 115 constitucional establece que los estados de la federación adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. Para el caso del Distrito Federal las reformas a la constitución que se realizaron en 1928 suprimieron la organización municipal. Desde entonces su territorio quedó dividido en delegaciones.

De esta manera, el responsable del poder ejecutivo de la entidad es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Este funcionario es nombrado y removido de su cargo por el Ejecutivo Federal. Asimismo, las delegaciones en que se divide la entidad están a cargo de un delegado, quien puede ser nombrado y removido por el jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República.

Los delegados están facultados para ejercer las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propias de los órganos de la administración centralizada.

La Ley Orgánica en el artículo 3º establece que el Jefe del Departamento se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones de diversas unidades administrativas, a saber:

- 1) La Secretaría General de Gobierno.
- 2) La Secretaría General de Planeación y Evaluación.
- 3) La Secretaría General de Obras.
- 4) La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología.
- 5) La Secretaría General de Desarrollo Social.

- 6) La Secretaría General de Protección y Vialidad.
- 7) La Oficialía Mayor.
- 8) La Tesorería.
- 9) La Contraloría General.
- 10) Las Delegaciones¹³
- 11) Podrá contar con dos secretarías generales adjuntas.

La Secretaría General de Gobierno tiene como función principal atender las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las delegaciones del Departamento, así como los asuntos de trabajo y previsión social, y todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y los bienes del Distrito Federal.

La Secretaría General de Planeación y Evaluación está facultada para atender las materias relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera.

La Secretaría General de Obras está facultada para atender las materias relativas a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.

La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología atiende las materias relativas a la proyección del área urbana y los problemas del medio ambiente, y así como el fomento a las actividades agropecuarias.

La Secretaría General de Desarrollo Social tiene facultades para atender las materias relativas a los servicios médicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios y los centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales.

La Secretaría General de Protección y Vialidad atiende las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad.

La Oficialía Mayor atiende la administración y desarrollo del per-

¹³ Las dieciséis delegaciones son: I. Álvaro Obregón, II. Azcapotzalco, III. Benito Juárez, IV. Coyoacán, V. Cuajimalpa de Morelos, VI. Cuahémoc, VII. Gustavo A. Madero, VIII. Iztacalco, IX. Iztapalapa, X. Magdalena Contreras, XI. Miguel Hidalgo, XII. Milpa Alta, XIII. Tláhuac, XIV. Tlalpan, Venustiano Carranza, XVI. Xochimilco.

sonal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y toda la administración interna del Departamento del Distrito Federal.

La Tesorería se ocupa de las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

La Contraloría General está facultada para practicar auditorías, así como tener el seguimiento y control de obras y servicios.

Las dieciséis delegaciones son órganos desconcentrados que están a cargo de un delegado, quien puede ser nombrado y removido por el jefe del DDF, previo acuerdo del Presidente de la República. Los delegados ejercen las atribuciones que corresponden al DDF en sus respectivas jurisdicciones.

Las dos secretarías adjuntas atienden las nuevas actividades administrativas.

El Departamento Administrativo del Distrito Federal es equiparable a las secretarías de Estado; ambos forman parte de la administración pública centralizada. Con relación a esto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 2º que:

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

En tanto que el artículo 10º establece:

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Los secretarios de Estado, al igual que el jefe del Departamento del Distrito Federal tienen la facultad constitucional de refrendar los actos del Presidente de la República en una rama determinada del despacho. El DDF es un auténtico órgano de gobierno que en sus atribuciones está facultado para actuar en ramas administrativas de muy diversa índole. El jefe del

Departamento tiene el mismo estatus que cualquier miembro del gabinete, como éstos es igualmente nombrado por el ejecutivo federal.

Llama la atención que siendo un departamento administrativo, el DDF tenga atribuida por su Ley Orgánica personalidad jurídica (artículo 32) y que además se le reconozca capacidad para contar con un patrimonio propio. Esto constituye una diferencia fundamental con las secretarías de Estado, no del todo explicable dentro de nuestro sistema constitucional, porque de acuerdo con éste, las dependencias del Ejecutivo no tienen personalidad del Estado y no son más que meros auxiliares administrativos del Presidente de la República. Los casos en que nuestra tradición administrativa ha reconocido capacidad jurídica autónoma se refieren exclusivamente a las entidades que integran la administración pública paraestatal, es decir, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos. La atribución de personalidad jurídica y patrimonios propios al DDF puede hacer surgir conflictos, sobre todo patrimoniales, con la federación.¹⁴

Como en todas las dependencias del poder ejecutivo, el jefe del DDF esta obligado a informar al Congreso de la Unión sobre los asuntos de su competencia, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades; además, tiene la obligación genérica, igual que los titulares de las secretarías del despacho, de dar cuenta al Congreso la situación que guarda su respectivo ramo al iniciarse el período de sesiones ordinarias. Estas obligaciones son impuestas directamente por el artículo 93 de la Constitución Política.

El Departamento del Distrito Federal, desde su creación hasta nuestros días, ha contado con un total de cuatro leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión: de 1928, 1941, 1970, y la actual, que data del 29 de diciembre de 1978. De acuerdo con estudiosos del tema (Tena Ramírez, Espinoza Palacios, Burgoa, entre otros), la emisión sucesiva de leyes orgánicas pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que ha debido adecuarse a los problemas de

¹⁴ ESPINOZA Palacios, *Op. Cit.*, p.238.

gobierno de una ciudad que, en relativamente pocos años, creció de manera desmesurada hasta alcanzar casi su ingobernabilidad.

Con las modificaciones realizadas a la actual ley orgánica, en 1983, se dejó de regular en detalle lo relativo a la existencia y funcionamiento de las dependencias con nivel de coordinaciones generales hacia abajo. Ahora sólo se mencionan las dependencias de mayor jerarquía: Jefatura del Departamento del Distrito Federal, las seis secretarías generales (mencionadas con anterioridad), la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, y las delegaciones. Las dependencias de menor nivel encuentran reguladas sus facultades y organización en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. La materia principal de este ordenamiento consiste en precisar y llevar con detalle la existencia, organización y funcionamiento de las unidades administrativas del Departamento.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal es el marco jurídico fundamental de la administración pública en la capital del país. Además su articulado contempla la regulación de los principios de la colaboración vecinal y ciudadana y de la participación política de los ciudadanos. En su parte propiamente administrativa, otorga lineamientos para la organización del DDF, define las circunscripciones de las delegaciones, establece los criterios de delegación de facultades, fija las materias generales de competencia del Departamento, organiza distintos tribunales para la justicia administrativa, indica directrices para la prestación de los servicios públicos y da pautas sobre las características y componentes del patrimonio del DDF.

Sobre los criterios administrativos que la Ley Orgánica establece, conviene destacar los de desconcentración administrativa; la delegación de facultades; los de coordinación -manifestados en el tipo de funciones que llevan a cabo las distintas secretarías generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería y la Contraloría General, que agrupan diversas dependencias de menor jerarquía-, y el de descentralización, que consiste en la creación de diversos organismos con autonomía de gestión para el cumplimiento específico de algún servicio público.

El artículo 30 de la Ley Orgánica establece que el DDF "podrá celebrar convenios con los estados y, en su caso, con los municipios, a efecto de que el propio Departamento pueda prestar los servicios públicos concesionados a los habitantes de los estados y municipios, o estos últimos a los habitantes del Distrito Federal".

Lino Espinoza Palacios señala que la organización del DDF es compleja porque no obedece a la ordenación de niveles en una sola línea. Como su principal responsable está el jefe del Departamento, quien tiene la representación directa del Presidente de la República, en calidad constitucional de titular del poder ejecutivo que este último tiene. En un segundo nivel, y vinculadas en forma inmediata al jefe del Departamento, están las seis secretarías generales, de las que a su vez dependen diversas direcciones generales y direcciones de área. En una línea jerárquica distinta, pero también con dependencia directa del jefe del Departamento se encuentran: la Oficialía Mayor, de la que también dependen diversas direcciones generales y de área; la Tesorería del Distrito Federal, encargada de la recaudación fiscal en materia impositiva local y de la coordinación fiscal con la federación, de la cual dependen tres subtesorerías, una procuraduría fiscal y una oficina de administración tributaria, y la Contraloría General, que tiene adscritas tres subcontralorías. Existen también tres coordinaciones generales: la jurídica —con tres direcciones generales adscritas—, la de abasto y distribución —que cuenta con tres subcoordinaciones—, y la de transporte. Por último, también con dependencia directa del jefe del Departamento, está la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, que por la naturaleza de sus funciones presenta una vinculación inmediata con el responsable del Departamento Administrativo.

El sector paraestatal del Distrito Federal lo conforman once entidades sectorizadas para su evaluación y control, de acuerdo con su competencia en las distintas secretarías generales. Dichas entidades están comprendidas en cuatro organismos descentralizados: Industrial de Abastos, Sistema de Transporte Colectivo, Sistema de Transporte Eléctrico del Distrito Federal y Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100; dos empresas de participación estatal: Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. y

Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.; dos cajas de previsión: la de Policía y la de los Trabajadores a Lista de Raya, y tres fideicomisos: uno de vivienda y dos para el otorgamiento de crédito en materia de transporte.

Toda la estructura administrativa que conforma el DDF trata de responder a cinco áreas fundamentales de actividad que, en forma de atribuciones genéricas, le señala la Ley Orgánica, a saber:

- la de gobierno,
- la jurídico administrativa,
- la de hacienda,
- la de obras y servicios, y
- la de mejoramiento económico y social.

La función jurisdiccional en el orden administrativo está a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la ley correspondiente. Según establece su Ley Constitutiva, es un tribunal que opera en salas con objeto de controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

Todavía la justicia administrativa no ha arraigado en nuestra tradición jurídica lo suficiente para convertirse en elemento determinante de control civil indirecto sobre los actos de autoridad; es loable, sin embargo, que ya existan los cauces para que esto empiece a ser así.¹⁵

La justicia en materia laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

El Ministerio Público en la entidad está a cargo de un procurador general de justicia, quien depende directamente del Presidente de la República, quien a su vez lo nombra y remueve libremente, y puede disponer que el procurador general de Justicia acuerde asuntos de la competencia de éste con el jefe del Departamento del Distrito Federal. Cabe

¹⁵ *Ibidem*, p.383.

señalar que no existe subordinación jerárquica del responsable del Ministerio Público con el responsable del gobierno del Distrito.

1.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: LOS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN VECINAL.

La transformación del Distrito Federal en una entidad plenamente democrática reside no sólo en la elección por sufragio de las autoridades políticas y administrativas, pues sería insuficiente que la democracia quedara en términos estrictamente electorales, sin contemplar las formas específicas del ejercicio del poder y del gobierno, sin incorporar a la sociedad civil en la administración pública y política de la entidad.

Es decir que cualquier proyecto de democratización de la entidad sólo podrá ser tal, en el momento en que la sociedad civil adopte un papel protagónico en la toma de decisiones que se resuelvan con respecto al gobierno y funcionamiento de la entidad.

Las organizaciones vecinales, desde el comité de manzana hasta el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, son instancias meramente protocolarias, tuteladas en lo fundamental por las autoridades delegacionales. Su carácter consultivo y de inspección, sujeto a procesos poco democráticos, les ha desprovisto de toda representatividad.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define al Consejo Consultivo como un órgano de colaboración vecinal y ciudadana. Es importante señalar que este órgano ha transitado por cuatro etapas fundamentales.

Con la publicación de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, el 31 de diciembre de 1928, nace este órgano de colaboración vecinal con el nombre de Consejo Consultivo del Departamento Central. Se conformaba con representantes de agrupaciones gremiales, debidamente registradas y que contaban por lo menos con un año

de existencia y con un mínimo de cien asociados; los cuales debían ser residentes del Distrito Federal (o Departamento Central) al menos los dos últimos años inmediatamente anteriores a su nombramiento.

Además del Consejo Consultivo del Departamento Central se contemplaba la existencia de trece consejos consultivos delegacionales, uno por cada entidad existente. En concordancia con el artículo 89 de aquella ley, tanto en el Consejo Consultivo del Departamento, como en los consejos consultivos delegacionales, se nombraba un suplente por cada consejero propietario. El cargo de consejero duraba un año, tiempo en el cual podía ser removido por la agrupación que representaba.

Más adelante, en su segunda etapa, el 31 de diciembre de 1941, con las modificaciones a la Ley Orgánica, se reconoció una nueva división del Distrito Federal. De trece delegaciones quedaron sólo doce. Los consejos de las delegaciones fueron suprimidos al establecer, en el artículo 64, que sólo funcionaría un Consejo Consultivo. Su integración fue muy similar al de la etapa anterior, agregándose un representante de los empleados públicos, eliminándose al de las asociaciones de padres de familia. Así, quedó conformado con 13 miembros designados por el jefe del Departamento a propuesta de las agrupaciones.

La duración del cargo pasó de un año a dos años, pudiendo ser removidos cuando la totalidad de las agrupaciones representadas así lo acordaran, en apego al artículo 69. De acuerdo a este artículo, el consejo podía exponer, ante la autoridad, el estado que guardaban los servicios públicos, así como las actividades económicas y sociales de la localidad, y proponer medidas que los mejoraran. Podía también expresar la necesidad de declarar servicio público alguna actividad, así como opinar sobre la reglamentación de las actividades públicas ya existentes.

Es importante remarcar que el consejo sólo estaba facultado para *proponer* medidas que mejoraran los servicios públicos, pero nunca podía determinar sobre ellos.

La tercera etapa se inicia el 29 de diciembre de 1970, al modificarse la Ley Orgánica y con ella la división política del Distrito Federal, llamado

ahora también ciudad de México, al quedar constituidas las dieciséis delegaciones actuales y estableciéndose, en cada una de ellas, una junta de vecinos con un mínimo de veinte miembros, pero figurando al menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de veinticinco años.

Tanto el Consejo como las juntas de vecinos fueron definidos por el artículo 19 de la Ley, como "órganos de colaboración ciudadana". Sus opiniones, proposiciones o dictámenes se tomarían por mayoría de votos, pero no sería obligado que el jefe del Departamento o los delegados los acataran.

Con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 1978, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se inicia la etapa actual. Esta ley conserva la división política del D F que su antecesora establecía, pero hay diferencias que para nuestro interés son importantes.

Para la Ley Orgánica, son órganos de colaboración vecinal y ciudadana no sólo las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo, como antes se consideraba, sino también los comités de manzana y las asociaciones de residentes.

El Consejo Consultivo es considerado como la instancia máxima de la estructura vecinal.

El artículo 45 de la Ley Orgánica vigente establece que en cada manzana del Distrito Federal, los ciudadanos formarán un comité, en el que se designará, en forma directa, al jefe de manzana; en cada colonia, unidad habitacional, pueblo o barrio, los comités de manzana integrarán las correspondientes asociaciones de residentes, las que a su vez, en cada delegación, integrarán una junta de vecinos, para que finalmente los dieciséis presidentes de esas juntas conformen un Consejo Consultivo para toda la ciudad.

Las atribuciones del Consejo, plasmadas en el artículo 51 de la Ley, pueden ser agrupadas en cinco rubros fundamentales, a saber:

- Colaborar con el jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y para la eficaz prestación de los servicios generales.

- Proponerle a dicho funcionario, proyectos de leyes y reglamentos, así como reformas y derogaciones a los existentes.
- Proponer la instauración del referéndum.
- Opinar sobre estudios de planeación, o sobre política fiscal del propio Departamento, así como conocer los planes de obras y servicios, y proponer modificaciones a los mismos.
- Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos.

En resumen, el consejo sólo cuenta con facultades propositivas y de opinión ante las autoridades del Distrito Federal. Ha llegado a tal grado su desvinculación con la sociedad, que actualmente desempeña una función protocolaria que sirve para dar legitimidad al jefe del Departamento del Distrito Federal —o al Presidente de la República— cuando adopta decisiones que alteran la vida y funcionamiento de la ciudad y de sus habitantes.

El Consejo Consultivo del Distrito Federal tiene como principales limitantes, para poder ejercer sus funciones, la falta de una infraestructura que le proporcione operatividad y las restricciones presupuestales. Todo esto se refleja en una "falta de presencia pública". Es decir, que la mayoría de los habitantes de la ciudad de México desconocen la existencia del mismo, registrándose el caso de que ni siquiera se sabe que existe un jefe de manzana. La falta de identificación entre el Consejo y la población capitalina reduce las espectivas futuras de este tipo de organización vecinal.

El Consejo no está facultado para vetar resoluciones administrativas emitidas por el órgano de gobierno en la entidad, únicamente puede emitir recomendaciones y opiniones al jefe del DDF. Consideramos que la función que podría permitirle al Consejo Consultivo constituirse en un verdadero órgano de participación política ciudadana, sería explotar al máximo su capacidad para proveer, e incluso plantear, la instauración del *referéndum* y *la iniciativa popular*.

El Consejo Consultivo podría ser uno de los órganos principales de contribución al desarrollo de una cultura política de primer orden en la

capital del país, de lograr el desarrollo de la práctica del referéndum y la iniciativa popular.

Es importante señalar que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana carecen de autonomía. Esto significa que su actuar está supeditado a las determinaciones de las autoridades.

Las juntas de vecinos tienen la atribución de recibir una información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de las autoridades correspondientes, además que pueden proponer a los delegados las medidas que consideren pertinentes para mejorar los servicios. De igual manera, deben informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo sobre el estado que guardan monumentos arqueológicos, centros públicos y de todo aquello que sea de interés para la comunidad, como lo es, en casos de emergencia, cooperar con las autoridades, así como opinar sobre los problemas de vivienda y asuntos sanitarios.

Es importante señalar que el problema de vivienda es grave en la ciudad de México; de acuerdo con cifras del gobierno federal¹⁶ el déficit de las mismas en la capital del país asciende a 1.5 millones de unidades.

Desafortunadamente los órganos de colaboración vecinal y ciudadana no desempeñan un papel importante en lo que podría ser la solución al problema de la vivienda. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal los faculta únicamente para opinar y nada más que para eso.

Por su parte el Consejo Consultivo cuenta con la "facultad" de colaborar con el jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y una "eficaz" prestación de los servicios generales en la entidad. También cuenta con la facultad de proponer al Departamento del Distrito Federal proyectos de leyes y reglamentos, reformas y derogaciones de leyes o reglamentos.

El artículo 51, fracción II de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal faculta al Consejo Consultivo para proponer al jefe del Departamento del Distrito Federal la instauración del referéndum y la sustentación de la iniciativa popular.

¹⁶ De acuerdo a lo señalado en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

Estas dos últimas facultades no han sido ejercidas por el Consejo Consultivo. Su actuar ha estado supeditado a las decisiones del responsable del Departamento y no ha ejercido las facultades que le confieren tanto la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como su propio reglamento interno.

Los órganos de colaboración vecinal no son los convenientes para responder a las necesidades de la ciudad de México; por ejemplo, el Consejo Consultivo tiene la facultad de opinar sobre estudios de planeación urbana, sin embargo, esta materia es de manejo del jefe del Departamento del Distrito Federal.

La planeación urbana desempeña un papel determinante en el funcionamiento de la metrópoli, si ésta fuera atendida con la participación de la sociedad, los planes de desarrollo urbano se verían totalmente enriquecidos. Por ejemplo, el reglamento de construcciones para la ciudad de México.

La democracia en el Distrito Federal no puede quedar en términos estrictamente electorales sin contemplar las formas específicas del ejercicio del poder y del gobierno, y de cómo éste se relaciona con la sociedad.

Actualmente los órganos de colaboración vecinal y ciudadana únicamente cuentan con facultades consultivas y no de decisión. Su carácter consultivo y de inspección, sujeto a procesos poco democráticos, los ha desprovisto de toda representatividad, pues en esencia son instancias meramente protocolarias, tuteladas en lo fundamental por las autoridades delegacionales.

Si en un momento dado se buscó que el carácter y atribuciones de las organizaciones vecinales partieran del principio de que la comunidad debe recobrar su derecho de decisión sobre las rutas a seguir y el destino de sus colonias —todo esto en un sentido propositivo—, lo cierto es que la realidad está muy lejos de este objetivo. Es por esta razón que consideramos inútil que se lleve a cabo una reforma política y jurídica que pretenda modificar las leyes y los reglamentos para dotar a las organizaciones vecinales, en toda su estructura, de una mayor representatividad; pues no es en esos órganos donde debe buscarse una auténtica representatividad

ciudadana, ya existe la instancia toda vez que adecuada denominada **Asamblea de Representantes del Distrito Federal**.

Todo miembro de esta Asamblea tiene como origen del desempeño de su actividad, el sufragio universal, libre y directo de los habitantes del Distrito Federal y, por ende cuenta con una legítima representación.

No es necesaria la existencia de organismos paralelos, esto es, consideramos que debe desaparecer la actual figura de *órganos de colaboración vecinal y ciudadana* que se contempla en el capítulo V de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

1.4. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

En los sistemas democráticos modernos, caracterizados por grandes colectividades, no es posible que la totalidad de los integrantes de la sociedad participen en las funciones de gobierno.

La representación política es uno de los elementos claves de la historia política moderna, y en particular del sistema democrático occidental. Este fenómeno se identifica con las asambleas parlamentarias elegidas periódicamente.

La representación política está dada en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona. Es decir, es un mecanismo político para la realización de una relación de control (regular) entre gobernados y gobernantes.

En tal sentido es importante acotar, lo señalado por Norberto Bobbio respecto a que en la democracia directa es imposible que todos y cada uno de los ciudadanos participen en todas las decisiones que le atañen, especialmente si hablamos de sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas.

...Las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se entiende a una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo

electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.¹⁸

Los Estados que actualmente se reconocen como democráticos son aquellos en los cuales el principio de representación se ha extendido a instancias en donde se llevan a cabo deliberaciones colectivas, como son: los municipios y los congresos locales, además del congreso general y del poder ejecutivo de los Estados; tal como se establece en nuestra Carta Magna, en su artículo 40.

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

Nuestro país ejerce, pues como forma de gobierno la democracia representativa en oposición al gobierno directo del pueblo. La forma atenuada del gobierno directo es el *referéndum*, el cual consiste en la ratificación o desaprobarción de las leyes directamente por el pueblo.

De acuerdo con Gladio Gemma, el referéndum puede ser considerado, normalmente, como una votación popular que se diferencia del *plebiscito* por una mayor regularidad, y por lo tanto por ser objeto de disciplina constitucional.

El referéndum es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisorial. Es natural, por tanto, que el destino del referéndum haya estado estrechamente ligado a las vicisitudes de la democracia directa.¹⁹

¹⁸ BOBBIO Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp.33 y 37

¹⁹ GEMMA, Gladio, "El referéndum", en *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, México, Siglo XXI, 1985, p.1394.

Sin embargo esta forma reglamentada de democracia directa tiene el inconveniente de que al someter una decisión al "sí" o "no" de los ciudadanos se pierde el proceso deliberativo que permite conciliar divergencias y construir, a través del debate, resoluciones que busquen disolver los conflictos. Por ello, tal como lo señala el propio Gemma, es "signo significativo que su utilización en los países democráticos haya sido, hasta ahora, muy considerarse como un "expediente extraordinario para circunstancias extraordinarias".²³

1.5. ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL SOBRE LAS AUTORIDADES DEL DISTRITO FEDERAL

Esta es particularmente claro en las facultades del Presidente de la República tiene en el Distrito Federal pues dejan ver claramente su omnipotencia.²⁴ Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, en su artículo 73, fracción VI, base la establece que:

El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Este ordenamiento constitucional deposita en una sola persona el ejercicio del poder ejecutivo del Distrito Federal.

²³ *Ibidem*, p.42.

²⁴ El hecho de que México consagrara el régimen presidencialista en las constituciones de 1824 y 1917, puede verse en la diferencia que existe entre las constituciones de 1857 y 1917. En el texto anterior el centro del poder se encontraba en el órgano legislativo, como se advertía, entre otras, en las características de la inexistencia del veto, el congreso unicameral y dos periodos de sesiones. En el texto vigente, en cambio, se ha configurado un sistema presidencial puro; cierto que subsisten resabios parlamentarios, pero sólo son aparentes, pues nadie duda que el centro del poder descansa en el órgano ejecutivo, mismo que muestra coincidencias notorias, aunque no totales, con la Constitución de 1824. Así, la reaparición del veto como facultad del Presidente, el Congreso dividido en dos cámaras, un sólo periodo de sesiones del Congreso y la forma de convocar a éste a sesiones extraordinarias a partir de las reformas de 1923.

Al respecto la ley correspondiente reafirma este precepto constitucional señalando:

Art. 1° El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien lo nombrará y removerá libremente.²⁵

Debemos recordar que el artículo 89 constitucional, en su fracción II, menciona que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente al "titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal"

Es importante hacer hincapié que el Presidente de la República posee la facultad de emitir reglamentos en el ámbito de la ciudad capital, con la condicionante de que deberán estar firmados por el jefe del Departamento del Distrito Federal, según lo establece el artículo 92 de nuestra Constitución.

En esencia, el enorme poder con que cuenta el Ejecutivo Federal en la capital del país se debe a que en esta entidad no existe de hecho una división de poderes, porque en realidad no existen tales. La carencia de un poder legislativo local, con carácter de constituyente que dé a la entidad su propia constitución, marca en definitiva la carencia de democracia en la entidad.

El Distrito Federal, a diferencia de otros estados de la República, es gobernado por un poder federal y éste ejerce su gobierno a través de un jefe del Departamento Administrativo, al cual puede nombrar y remover libremente. De acuerdo con la reforma política de septiembre de 1993 está situación ya esta modificada, pero sólo al grado de que el "jefe del Distrito Federal" será nombrado por el ejecutivo federal y ratificado por la Asam-

²² Artículo 1° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 29 de diciembre de 1978.

blea, o el Senado en su caso, registrándose que el Presidente ya no podrá removerlo libremente.

Aquí continúa existiendo una contradicción entre la forma de gobierno de la entidad con la organización federal.

El artículo 73, en la fracción VI del decreto que reforma la organización del gobierno del Distrito Federal —de septiembre de 1993— se establece que:

El Congreso tiene facultad para expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes."

El Congreso General de la República es el facultado —de acuerdo al decreto de 1993— para expedir el "estatuto de gobierno" de la capital del país. Es decir, que un poder federal, elegido por los ciudadanos de toda la República, es el que va a decidir sobre la organización política de una entidad en particular.

Por su parte, el artículo 89 fracción II del Decreto establece que es facultad del Presidente de la República nombrar y remover libremente al procurador general de Justicia del Distrito Federal.

Ante esta situación es conveniente preguntarse ¿por qué el Presidente de la República tiene que ocuparse en cuestiones de procuración de justicia de una entidad?, ¿acaso no sería más benéfico para la nación en su conjunto que dedique sus esfuerzos y su tiempo a la atención de problemas de mayor nivel y envergadura?

Otro problema grave es aquel que plantea el artículo 122 del Decreto al establecer que "el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión. Es decir, que el gobierno ya no está a cargo del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, sino a cargo de los tres Supremos Poderes de la Unión incluido el Ejecutivo Federal".

Esta situación deja clara una cuestión: todos los poderes federales tienen ingerencia en el gobierno de una sola entidad. Lo más grave es que esto no sucede con ninguna otra entidad federativa.

Concebir al Distrito Federal como propiedad de los Poderes de la Unión contradice el espíritu federalista de nuestra forma de gobierno, y evidencia la falta de democracia que existe en la forma de gobierno que rige a la capital de una República que se dice representativa, democrática y federal.

2. LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL COMO PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA ENTIDAD

2.1. LA PROBLEMÁTICA DE UNA MEGALÓPOLIS

La falta de un congreso local en el Distrito Federal, así como la incapacidad de los órganos de colaboración ciudadana para alcanzar la democracia a la que aspira la ciudadanía de la capital del país, además del elevado crecimiento demográfico y de una ciudadanía cada vez más informada y participativa, fueron las principales razones que exigieron la existencia de una instancia de representación ciudadana en el Distrito Federal.

La democratización del régimen político mexicano es un debate que lleva largo tiempo en la historia política de nuestro país. La ilimitada capacidad de decisión con la que cuenta el ejecutivo federal, cada vez se ha vuelto poco adecuada a las exigencias de coordinación de intereses y esfuerzos que el país enfrenta.

Son tan amplias las facultades con las que cuenta el Presidente de la República, que se ha llegado al exceso de suprimir los derechos políticos de los ciudadanos que habitan la capital del país, y éstos han sido relevados por la decisión presidencial de determinar y elegir las autoridades político administrativas con las que cuenta la entidad.

Los fenómenos económicos y el desarrollo político que actualmente vive el país han provocado una concientización de los fenómenos sociales

en amplios sectores de la población. Por ello, hoy en día se cuestiona la figura presidencial en amplios sectores sociales, quienes incluso plantean la restricción de facultades de este poder federal en lo que respecta al Distrito Federal.

El Dr. Lorenzo Meyer considera que la historia política del México moderno es, en buena medida, la historia de un proceso de centralización creciente cuyo núcleo vital, en términos geopolíticos es la ciudad de México. Para el capitalino, esto ha significado ventajas materiales y obstáculos casi insuperables para ejercer el autogobierno local.

La ciudad de México actualmente no es sólo la capital política del país, sino también la capital industrial, financiera, comercial, cultural, de los espectáculos, e incluso religiosa.

A partir de 1940 la capital experimentó el fenómeno de migración como consecuencia del modelo económico adoptado en aquel entonces. Se destinaron muchos recursos a la industria, al comercio y a la construcción urbana, en tanto que se descuidaba la agricultura. La ciudad de México se constituyó en una opción de movilidad social, que no podía lograrse en el campo.

Tenemos que de un millón 645 mil habitantes en 1940, pasa a 3 millones 135 mil en 1950, es decir, casi se duplica en sólo diez años, llega a 5 millones 381 mil en 1960, a 9 millones 211 mil en 1970, para tener 14 millones y medio en 1980. Cuando se hace evidente la crisis económica, social y política del proyecto industrializador.

Este fenómeno de alta concentración poblacional en la capital es consecuencia de la tradición del poder centralizado en nuestro país. El concepto del poder centralizado se profundizó cuando se declaró Distrito Federal a la ciudad de México el 18 de noviembre de 1824.

El México de hoy es un país predominantemente urbano ya que dos terceras partes de su población reside en las localidades con más de dos mil quinientos habitantes. Sin embargo, su población se encuentra mal distribuida en su territorio nacional.

Tan sólo en la región central, se encuentra poco más de la mitad de

la población nacional, en un espacio territorial que apenas constituye el 14% del total del país. Las entidades del norte concentran el 27% de los mexicanos en un territorio que constituye el 60%, en tanto que en el sur y en el este de la República residen el 23.3% de los habitantes del país en un espacio territorial que representa el 24% del total nacional.

Por otra parte, en la ciudad de México se registra una población de 8.2 millones de personas,¹ que sumadas a las del área conurbada —integrada por dieciséis municipios— reúne, en 1990, a 14.5 millones de habitantes. Esto significa que en este pequeño espacio territorial reside el 17.9% de la población nacional. Esta alta concentración humana, ubica a la zona metropolitana de la ciudad de México entre las más pobladas del mundo.

Por otra parte, de acuerdo con el censo de 1990, de los 81.1 millones de habitantes en todo el país, sólo el 33% se encuentra dentro de la población económicamente activa. En el caso del Valle de México, esta población aumenta al 37.5% debido a la amplia planta productiva instalada en esta área.

Ante la dimensión que representa la ciudad de México para dar respuesta a los problemas de seguridad pública, disminución de la contaminación ambiental, mejores oportunidades de empleo, incremento y eficiencia de los servicios urbanos; —cualitativa y cuantitativa— de vivienda, educación, salud, recreación y cultura, resulta de vital importancia contar con talento y voluntad política para dar respuesta a los reclamos sociales.

Todo el complejo urbano-social que representa la ciudad de México se modificó enormemente a partir de los sismos del 19 de septiembre de 1985, los cuales marcaron un parteaguas en la conciencia ciudadana. La sociedad capitalina demostró que puede organizarse y actuar al margen de los partidos y del Estado. Desde aquella fecha la población ha venido actuando a través de movimientos y organizaciones sociales con estructuras sólidas.

La compleja integración del tejido social urbano presentó la necesidad de abrir nuevos espacios institucionales de participación ciudadana. De

¹ *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, México, INEGI, 1990.*

esta manera se fue engendrando una nueva cultura política en los habitantes del Distrito Federal.

Las elecciones del 6 de julio de 1988 mostraron una nueva realidad político-electoral: una gran competitividad partidista, en donde el Partido Revolucionario Institucional continuó atribuyéndose la mayoría absoluta de los puestos de representación popular, pero sobre la base de una mayor competitividad.

Ante este panorama se volvió necesario abrir espacios de participación y, sobre todo, de representación ciudadana. Se pensó en la posibilidad de crear una institución que tuviese como tarea fundamental, hacer posible que la participación ciudadana se realice a partir de promover puntos de encuentro, de interlocución y de vinculación entre autoridades y población, en el ejercicio democrático de la vida pública.

Los órganos de colaboración vecinal: los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal como ya se demostró en el capítulo I, resultaron canales de participación ciudadana insuficientes y demasiado limitados para dar respuesta a las grandes problemáticas ciudadanas. Esto debido fundamentalmente a que estas instancias no cuentan con capacidad decisoria para establecer disposiciones de carácter general y obligatorio; pues sólo son instancias de colaboración con las autoridades.

La ciudad de México es una de las más contaminadas del mundo, con enormes problemas de seguridad pública, además de registrar grandes carencias en todos los órdenes de su vida. La metrópoli presenta problemas en los servicios urbanos, en su mercado inmobiliario (oferta de vivienda), serias complicaciones en los usos de suelo, un transporte urbano deficiente y una gran vulnerabilidad.

La vulnerabilidad de la ciudad de México no es debida exclusivamente a causas naturales (movimientos sísmicos o inundaciones, por ejemplo), sino también al proceso de hiperurbanización del Valle de México que ha generado un serio agotamiento de los mantos acuíferos, degradación de la atmósfera, de la calidad del aire, deterioro de la atmósfera de los

bosques y áreas verdes de la ciudad, así como de la salud y el nivel de vida de los habitantes metropolitanos. Otra causa de la vulnerabilidad de la ciudad ha sido la política urbana de crear obras gigantescas tales como el drenaje profundo y el abastecimiento de agua potable que han afectado los niveles de agua, no sólo del subsuelo del Valle de México, sino también de otras regiones situadas a decenas de kilómetros de la metrópoli. Ante este panorama se vuelve necesario revertir las formas del crecimiento urbano mediante la aplicación de acertadas políticas de desarrollo urbano y utilizando tecnologías alternativas que permitan el restablecimiento del ecosistema del subsuelo y el atmosférico.

Ante la compleja problemática de la ciudad, las fuerzas políticas han presionado constantemente para que el poder ejecutivo federal acepte reformas políticas y administrativas para conformar una nueva estructura del gobierno de la entidad.

A partir de 1986 la agenda política nacional se enriqueció con un nuevo tema para la discusión: "La democratización del Distrito Federal".² La insistencia de las fuerzas políticas de oposición, en este punto del debate político, se ha justificado argumentando que la compleja problemática urbana sólo encontrará solución si se cuenta con la participación de sus habitantes en las decisiones de gobierno. Fue así como ya se venía delineando la necesidad de ampliar los órganos de representación para los ciudadanos de esta gran metrópoli.

El doctor Arnaldo Córdova es uno de los primeros especialistas que han analizado en forma seria y propositiva la problemática del Distrito Federal. Córdova plantea que la problemática de la capital del país sólo puede pensarse en diferentes dimensiones:

Para mencionarse algunas de ellas, podría aludirse a las siguientes: una, como entidad fundadora del pacto federal; otra, como zona espacial y

² Esto no implica que anteriormente no se haya debatido a este respecto, sino que esta afirmación pretende ubicar el debate sobre la democratización del Distrito Federal en el punto a partir del cual se han registrado avances sustantivos, tales como la creación de la Asamblea de Representantes.

poblacional del gobierno del país; otra más, como masa urbana que se extiende más allá de las fronteras de la entidad misma y que tiende a magnificar los problemas y desafíos que como tal representa; otra, acaso, como escenario de lucha política entre partidos y movimientos sociales activísimos que muchas veces inducen, presionan o entorpecen las acciones de gobierno; otra en fin, como campo de experimentación de una política de modernización que no siempre está en manos del gobierno federal y que pueden plantear también la sociedad y sus innumerables instituciones.³

Cuando se plantea el problema de la democratización de la ciudad de México y se le considera como entidad fundadora del pacto federal, tal y como lo establece el Artículo 43 constitucional, resulta absurdo que los artículos 73, fracción VI y 89, fracción II, mantengan la tesis de que el Distrito Federal es una propiedad de los poderes federales y que su régimen jurídico y político se deriva de que en él tienen su asiento estos poderes. Es innegable la contradicción que existe en el propio texto constitucional, y ésta es totalmente clara cuando se plantea la democratización del Distrito Federal.

La contradicción estriba en que si se le considera como entidad fundadora del pacto federal, a sus ciudadanos se les niega el derecho de tener gobierno propio, republicano, representativo y popular, al igual que lo tienen las otras 31 entidades del país.

La organización jurídico-política de la entidad no toma en cuenta el principio constitucional de la soberanía popular y el necesario origen democrático de nuestras instituciones políticas, que establece el Artículo 39 constitucional.

Arnaldo Córdova considera que, desde el punto de vista teórico constitucional, todo avance en el proceso de democratización de las instituciones políticas de la capital viene a ser insuficiente o muy limitado si se considera el contenido del Artículo 43, que define al Distrito Federal como una entidad que forma parte, porque ha sido su fundadora, del pacto federal.

³ CÓRDOVA, Arnaldo, "la conducción de las presiones populares: democratización del Distrito Federal", en *Cuadernos de Nexos*, núm.35, mayo de 1991, p.1.

Existe un rechazo por parte del grupo gobernante para introducir cambios significativos en las actuales estructuras del gobierno capitalino. La creación de la Asamblea de Representantes si bien significa un avance, no da respuesta a las demandas de la oposición y, sobre todo, tampoco establece los canales para la participación de la población en materia de gobierno. La creación de la Asamblea de Representantes, por reforma constitucional de 1986, constituye un elemento —junto con otros más— que tiende a restaurar los derechos de soberanía de los habitantes de la entidad, y por consiguiente, en el sentido de lo establecido por el Artículo 43 constitucional.

Miguel de la Madrid Hurtado, candidato a la Presidencia de la República intentó recoger la demanda ciudadana de crear nuevas instancias de representación popular acordes a los esquemas constitucional y federal; tal como puede verse en lo pronunciado, en una reunión del CEPES el 21 de mayo de 1982:

Es obvio que el arreglo constitucional pensado por nuestro constituyente para los estados federados, no es el adecuado para el asiento de los poderes federales. Tenemos que conservar y avenir la unidad de mando que evite desgastantes conflictos políticos, con una mayor participación y representación popular. Ambas finalidades no son incompatibles: pero sí se requiere, para encontrar fórmulas viables, un esfuerzo de imaginación y creatividad.⁴

Asimismo se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1983 a 1988, dentro del rubro de la Política Regional, y en los apartados de Participación Social en el Distrito Federal, el siguiente objetivo:

...por ello, la planeación para el desarrollo del Distrito Federal deberá propugnar por ampliar los cauces de participación ciudadana en los actos de gobierno; impulsar la participación ciudadana a nivel delegacional; articular las necesidades de planeación urbana con las aspiraciones de los

⁴ Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid, candidato del Partido Revolucionario Institucional, durante su gira proselitista en el Distrito Federal, en el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI-DF, el 21 de mayo de 1982.

ciudadanos; y apoyar y orientar la acción gubernamental en la participación plena de la sociedad.⁵

El logro de una participación social decidida debe ser a través de canales imaginativos y audaces, alejándose de esquemas de participación que no encajan en la dinámica de esta ciudad.

2.2. PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Es importante señalar las propuestas de los partidos políticos para lograr la democratización del Distrito Federal.

Partido Popular Socialista:

Las iniciativas de reformas formuladas por diputados del Partido Popular Socialista proponen, conforme a la iniciativa presentada el 9 de diciembre de 1980, la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal así como para ratificar los nombramientos que el Presidente hiciese del jefe del DDF, el procurador y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, de acuerdo a la iniciativa presentada el 23 de septiembre de 1986, la creación de un estado denominado "Anáhuac", en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, dejando la residencia de los poderes federales en un municipio del nuevo estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal.

En la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986 se señala que desde 1856 se advirtió que los habitantes del Distrito Federal se encontraban limitados en sus derechos en razón de que no intervenían en la elección de sus gobernantes y contribuían, de un modo considerado

⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Presidencia de la República, 1983, p.87.

excesivo, a sufragar los gastos de los poderes federales. Se estima, igualmente, que la coexistencia en un mismo territorio de los poderes de un estado libre y soberano y los de la federación, no origina conflicto alguno, y que sólo a través de la creación del estado de Anáhuac se pondrá fin a la contradicción constitucional que se presenta al otorgarle al Presidente de la República las funciones de gobernador del Distrito Federal, máxime cuando en el área en cuestión no existen órganos de gobierno municipal a los que puedan asignarse funciones en materia de policía y buen gobierno, funciones que corresponden tradicionalmente a ayuntamientos electos democráticamente.

Partido Socialista de los Trabajadores:

La iniciativa presentada el 17 de noviembre de 1983 por legisladores del Partido Socialista de los Trabajadores propone que el gobierno del Distrito Federal se deposite en un sólo individuo electo popularmente y en delegados municipales. Igualmente propone que el gobernador del Distrito Federal designe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quienes deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y que el procurador general de Justicia sea también designado libremente por dicho gobernador.

Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano:

La iniciativa presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados el 21 de octubre de 1986 por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata

Mexicano, plantea 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 el 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.

Con la creación del estado y la elección de sus órganos de gobierno los proponentes de la iniciativa estiman que los habitantes de la capital recobrarán en plenitud sus derechos políticos.

La iniciativa expone que el propósito esencial que se persigue con la creación del estado de Anáhuac es restituir al Distrito Federal su calidad de entidad federativa y otorgar a sus habitantes el pleno goce de sus derechos políticos.

Se estima en la exposición de motivos que el régimen constitucional del distrito federal es ambiguo e incierto, puesto que se incluye al distrito federal dentro de las entidades fundadoras del pacto federal sin ser él una entidad libre y soberana, sino un estado condicionado, cuyos derechos están suspendidos. Esta estructura normativa se estima por los proponentes de la iniciativa como absurda e injusta, sobre todo si se considera que a partir de 1928, año en que suprimió el régimen municipal como base de la organización del Distrito Federal, los capitalinos quedaron imposibilitados para influir directamente en las decisiones que afectan la vida de la ciudad y sus habitantes.

La iniciativa presidencial:

Por su parte, la iniciativa presentada por el Presidente de la República el 28

de diciembre de 1986, proponía mantener las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución Política de 1917 en materia de federalismo y con sede de los poderes de la unión en el Distrito Federal. De esta manera, se argumentaba que por ello se mantiene en vigor el régimen jurídico que fijó el Constituyente al Distrito Federal, haciendo de éste una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los poderes federales. Reconociendo la necesidad de ampliar la participación de los gobiernos de la entidad, mejorando la representatividad de la sociedad en la toma de decisiones. Es así como se propone la creación de un órgano de representación ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, que directamente interesan a los habitantes de la ciudad de México. Dicho órgano sería la Asamblea de representantes, la cual se integraría por 66 miembros electos cada tres años en forma análoga a lo que priva en materia de elección de diputados federales, por lo que se postula el pluralismo con dominante mayoritario como sistema de integración de mayorías y minorías. Las normas cuya formulación se encomienda a la Asamblea podrán ser iniciadas tanto por los integrantes de ella como por la ciudadanía en ejercicio del derecho de iniciativa popular. Igualmente se propone dotar a la Asamblea del derecho de iniciar leyes ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión respecto a materias propias del Distrito Federal.

La iniciativa presidencial contiene también las bases para la estructuración de la administración de justicia en el Distrito Federal y se eleva a principio constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los capitalinos.

PPS vs. PAN, PSUM, PRT, PMT y PDM:

Tanto la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista en 1986 como la suscrita por diputados integrantes de las fracciones parlamentarias

de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores, proponen la creación de un nuevo estado al que ambos designan como estado de Anáhuac. La diferencia entre una y otra propuesta radica en que la presentada por el Partido Popular Socialista mantiene un área determinada del país con el carácter de Distrito Federal, en el que habrán de coexistir poderes federales, municipales y, de conformidad con la iniciativa presentada por el propio Partido Popular Socialista en 1980, un Congreso Local. Por su parte, la presentada por Diputados de los cinco partidos mencionados anteriormente, suprime al Distrito Federal, dejando la sede de los poderes federales en el estado de Anáhuac.

2.3 LA CONSULTA POPULAR DE 1986 SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El 19 de junio de 1986 en el *Diario Oficial* se publicó la convocatoria que establecía las bases para las sesiones de la consulta pública sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

A partir del 1º de julio de 1986 se iniciaron audiencias públicas de consulta para la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, mismas que concluyeron el 23 de agosto. En dichas audiencias participaron representantes de los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general.

El objetivo al convocar a estas reuniones sobre el Distrito Federal fue, como indican la convocatoria y el acuerdo presidencial respectivo, encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno metropolitano, tomando en consideración su naturaleza de sede de los poderes federales. Sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se organizaron seis grandes sesiones y fueron presentados

un total de 73 trabajos. Asimismo, se llevaron a cabo múltiples discusiones en diversos foros alternos.

Los aspectos más sobresalientes tratados en el curso de las audiencias sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se resumen en cuatro puntos básicos.

1. El Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.
2. El Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la Federación, pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales.
3. Los poderes federales deben ser trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación.
4. Se debe integrar de una asamblea legislativa o un congreso exclusivo del Distrito Federal.

Para tener un panorama más amplio y claro de lo expuesto en esta consulta veamos los argumentos en pro y en contra empleados, por los ponentes para apoyar o criticar cada una de las propuestas presentadas.

a) El Distrito Federal debe convertirse en una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.

Los partidos políticos: Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Socialista Unificado de México (PSUM), Democrata Mexicano (PDM), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y el de Acción Nacional (PAN), plantearon la demanda de reestablecer todos los derechos políticos a los ciudadanos del Distrito Federal mediante la creación de un estado semejante a cualquier otro de los existentes en la Federación, además de manifestarse en contra de la asignación de un territorio exclusivo para los poderes federales puesto que, se dijo, éstos tienen como ámbito de acción los dos millones de kilómetros cuadrados de que consta la República.

Se señaló que no hay impedimentos jurídico-constitucionales para la convivencia de poderes locales y federales, que tampoco pueden surgir conflictos jurisdiccionales porque en la actualidad los poderes federales actúan en los estados y municipios a través de delegaciones y representaciones diversas, sin que ello implique violaciones a la soberanía y autonomía de los poderes locales. Al Distrito Federal se le debe contemplar por nombre, sólo como asiento, siempre transferible, de los poderes federales, sin que tenga que eliminarse o limitarse el derecho de los ciudadanos en donde se encuentre situado el asiento de los poderes federales.

Se propuso que el nuevo estado contase con un gobernador electo, una Asamblea Legislativa, un Poder Judicial y una división política en municipios. El Partido Demócrata Mexicano, en lo particular, indicó que el nuevo estado debería formarse con el actual territorio del Distrito Federal, más algunos municipios conurbados con la ciudad de México y que el gobernador o alcalde tuviese las funciones de un presidente municipal en la ordenación de los servicios urbanos, función no desempeñada por gobernadores.

Por lo que al partido de Acción Nacional se refiere, sus representantes expresaron que el poder ejecutivo del estado nombraría a los secretarios del despacho, a excepción del encargado de la fuerza pública, que sería designado directamente por el Presidente de la República, medida que serviría para salvar la preocupación del posible conflicto entre los poderes federales y locales.

Los defensores de esta propuesta manifestaron que hasta el momento no se ha demostrado la necesidad de que exista un territorio que sea exclusivamente sede de los poderes federales, ni siquiera una área tan pequeña como sería el zócalo y sus alrededores, puesto que un gobierno local en el Distrito Federal no le quitaría funciones a la federación, hecho demostrado con la existencia de dependencias federales en provincia.

b) Convertir al Distrito Federal en un estado más de la federación, manteniendo un espacio reducido como sede de los poderes federales.

La segunda propuesta se inclinó por la creación de un estado libre y soberano dentro de los límites que tiene actualmente el Distrito Federal, formado por dieciséis municipios, un gobernador, un congreso local y ayuntamientos electos por el pueblo.

En este caso, y a diferencia de la primera proposición, se estableció que los poderes federales tendrían como sede el lugar comprendido por el centro histórico de la ciudad de México por encontrarse ahí el Palacio Nacional, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Palacio de Justicia; debiéndose considerar, esa zona, el Distrito Federal. Se señaló que bastaría con modificar el artículo 44 de la Constitución de la República para establecer la nueva demarcación correspondiente al asiento de los poderes federales, evitándose la afectación de la vida de las delegaciones.

Se argumentó que con la creación del nuevo estado no se lesionarían, de manera alguna, las funciones del poder federal, sino que, por el contrario éstas se reforzarían al ampliarse el federalismo y darse una mayor descentralización del poder. Se explicó que al ubicarse los poderes federales en el centro histórico de la ciudad de México, no interfieren éstos con las funciones municipales o los poderes estatales y, por lo tanto, no puede haber colisión entre ellos. Tales propuestas fueron hechas por el Partido Popular Socialista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Socialista de los trabajadores.

Una variante que se expuso fue la de que los delegados políticos fueran electos directamente mediante la conformación de los consejos delegacionales, electos por el sistema de régimen proporcional de partidos.

Sobre la existencia de municipios se dijo que éstos no obstaculizarían la eficiente prestación de servicios, los cuales conservarían una estructura centralizada que dependería del nuevo gobierno estatal. Asimismo, se crearía una instancia coordinadora del gobierno con la función de planificar, integralmente, los programas gubernamentales de la ciudad.

c) Que los poderes sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación

Una tercera posición, menos favorecida que las dos anteriores, propuesta por el Partido Demócrata Mexicano, se refirió a la necesidad de trasladar la sede de los poderes federales a otra entidad, debido a la expansión y gigantismo que la ciudad de México ha alcanzado. Gigantismo, se dijo, alentado porque la ciudad de México es la sede de los poderes federales, y esto crea un constante aumento de la burocracia lo que repercute en la explosión demográfica. El lugar de la nueva entidad sede de los poderes federales sería determinado por medio de la elaboración de estudios económicos, sociales, políticos y urbanísticos.

Las actuales características del Distrito Federal y sus habitantes, se explicó, rebasa la presente organización político-administrativa, motivo por el cual para satisfacer las necesidades públicas de sus habitantes, deberá constituirse en estado con todos los derechos, y reformarse el régimen de distribución de los ingresos públicos a fin de alcanzar la autosuficiencia financiera.

Como se ha podido observar, las tres posiciones antes mencionadas coinciden, en lo fundamental, con la creación de una entidad federativa en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, con características similares a las de cualquier otro estado perteneciente a la República Mexicana. Este estado tendría un gobernador y una asamblea legislativa de elección popular, un poder judicial y su división política estaría basada en los municipios.

Las propuestas varían ya que una de ellas señala que no es necesaria la existencia de un territorio que sea sede de los poderes federales; otra indica que el territorio en donde radicarían los poderes federales se circunscribiría al centro histórico de la ciudad de México, y la tercera establece que los poderes federales deben trasladarse a otra entidad federativa, presentándose, además, algunas otras diferencias de menor importancia.

d) Argumentos en contra de convertir al Distrito Federal en un estado.

Esta posición correspondió al Partido Revolucionario Institucional. El primer problema esbozado y que sería motivo de serias controversias es que, al constituirse el nuevo estado y al tener éste un poder ejecutivo local electo por el pueblo, se provocaría una colisión entre el poder ejecutivo federal y el local, porque ambos contarían con el elemento coercitivo de la fuerza pública, que es connatural al derecho del ejecutivo, sólo a él compete el ejercicio de los medios coactivos que el Estado le confía. El ejecutivo local tendría una fuerza comparable a la del ejecutivo federal, toda vez que el gobernador controlaría a más de trecientos mil hombres de las fuerzas de seguridad. Por otra parte, si al poder obtenido con el control de la fuerza pública se agrega el hecho de que el nuevo estado tendría una población cercana a los dieciocho millones, el gobernador se encontraría en una posición de superioridad frente al ejecutivo federal, lo que provocaría problemas de difícil solución.

Por lo que toca al territorio en el que deben asentarse los poderes federales, con respecto a su disminución o desaparición, se indicó que el establecimiento de un territorio determinado fue motivado por la necesidad de que los poderes federales contasen con la libertad de acción en el territorio en donde radicarán y que sus dimensiones deben correlacionarse con las fuerzas que graviten en su derredor, además de tener una proporción respecto al territorio total de la Federación, la complejidad demográfica, el desarrollo económico y los factores geopolíticos.

**e) Creación de una asamblea legislativa
o congreso para el Distrito Federal.**

Una cuarta posición, contraria a las tres anteriores, fue aquélla en que se planteó por motivos históricos, políticos y económicos la posibilidad de crear un estado semejante a las entidades del resto de la República y se propuso un cambio, la instalación de un congreso o asamblea legislativa,

con la cual los ciudadanos del Distrito Federal tendrían acceso a la toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la vida de la ciudad de México y se tendría la solución de los problemas sin violentar o confrontar a los poderes federal y local.

Las atribuciones de la asamblea legislativa se dirigen fundamentalmente a asuntos particulares de la ciudad de México y a establecer una representación política más directa entre ese órgano y sus representados. Legislaría sobre todas las materias no reservadas al gobierno federal y se conservaría para el Congreso de la Unión el sistema de competencias establecido en el Artículo 124 constitucional. Sería también un órgano de control y fiscalización además de encargarse de expedir la legislación necesaria para avanzar en el proceso de descentralización administrativa del Distrito Federal.

Este Congreso, de acuerdo con los ponentes, deberá estar integrado por diputados electos bajo el sistema de mayoría relativa y por diputados electos bajo el sistema de representación proporcional.

Otra serie de propuestas plantearon el papel que debe cumplir la legislatura local con relación a problemas de urbanización, supervisión de las acciones gubernamentales, expedición de leyes, control de las cuentas públicas, o atribuciones frente al jefe del Departamento y delegados, así como su relación frente al Tribunal Superior de Justicia.

La principal crítica que se hizo a la propuesta de crear una asamblea legislativa para el Distrito Federal radicó en que este hecho abriría una contradicción porque las decisiones que este órgano tomara no podrían ser puestas en práctica por un poder ejecutivo local propio y por ello estarían sujetas a la aceptación o rechazo del poder ejecutivo federal.

Por otra parte, se señaló que si se acepta que un poder legislativo local pueda coexistir en la misma entidad con los poderes federales, esto contradice la teoría de que en tal entidad no puede haber coexistencia de poderes.

Ahora bien, se planteó que la principal limitación que se encuentra a la creación de sólo una legislatura es que ésta, en una ciudad con *status*

de Distrito Federal, tendría atribuciones restringidas, porque el Distrito Federal carecería de soberanía política.

Es importante anotar, como antecedente histórico, que en la quinta sesión de las audiencias públicas le tocó intervenir al entonces dirigente capitalino del PRI, Jesús Salazar Toledano, quien el 31 de julio de 1986 expondría una interesante propuesta que integraba varios puntos. Entre los más importantes fueron los siguientes: creación de una cámara de diputados integrada por una representación plural; la elección de este cuerpo legislativo se realizaría por sufragio universal, directo y secreto, y el órgano local se apegaría a los principios de la pluralidad política. Asimismo, consideraba que las atribuciones del órgano local serían: legislativas, de control y vigilancia, de deliberación política, presupuestaria y de autoorganización.

Además, prevía que este nuevo órgano propuesto revisaría la cuenta pública para el Distrito Federal. También se establecía que en una amplia y respetuosa división de poderes, este órgano aprobaría o rechazaría los nombramientos que efectuara el Presidente, y mantuviera vigilancia sobre los servidores públicos.

Como resultado de estas consultas públicas tuvo lugar la reforma de 1986-1987 de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Esta reforma es un importante esfuerzo para devolver a los ciudadanos de la entidad capital sus derechos políticos. Fue un gran avance, sin lugar a dudas. La Asamblea de Representantes se constituyó así en una palanca para la movilización política, para la gestoría, por parte de los representantes, de los problemas populares y para el debate público de las diferentes fuerzas políticas actuantes en el Distrito Federal.

A partir de la creación de la Asamblea de Representantes, por mandato constitucional, hay delegación de funciones del poder legislativo federal y del propio ejecutivo, en favor de este nuevo cuerpo colegiado.

Las funciones de gestoría y de procuración, que tradicionalmente ejercieron los diputados del Distrito Federal, y las de expedición de reglamentos, bandos y ordenanzas que correspondían al jefe del Departamento, han pasado a ser de la competencia de la Asamblea. A estas funciones en

gran medida se suman las que tienen asignadas dicho organismo de acuerdo con el texto constitucional y con la Ley Orgánica de la Asamblea.

El 23 de diciembre de 1986 el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado emitió la Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos de la iniciativa, el Presidente argumentaba que las audiencias públicas de consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal tuvieron, con entusiasmo y seriedad, respuesta de los organismos, instituciones y ciudadanos convocados, y que, por tal motivo, sometía al poder revisor de la Constitución la iniciativa de reformas de los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 constitucionales, y al H. Congreso de la Unión la iniciativa de un nuevo Código Federal Electoral.

En esta exposición de motivos el ejecutivo federal establecía que como resultado de las audiencias públicas se presentaron dos posiciones de imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con su *status* político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los poderes federales; y en el otro extremo, la creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos los cuales suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal.

El Presidente argumentaba que la propuesta de creación de una nueva entidad de la federación era planteada por una minoría y que en cambio aquella que proponía mantener el carácter de asiento de los poderes federales era la más viable.

De la postura presidencial puede desprenderse fácilmente que desde la perspectiva gubernamental no existe voluntad alguna para dar al Distrito Federal el carácter de una entidad fundadora del pacto federal, en donde sus ciudadanos gocen del derecho de elegir libre y directamente a sus autori-

dades gubernamentales, en donde tengan plena vigencia los poderes ejecutivo, legislativo y judicial locales.

La iniciativa presidencial optó por reservar una circunscripción territorial para la residencia de los poderes federales, manteniendo el *status* político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la ciudad de México. Producto de estas resoluciones, el 10 de agosto de 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana. Su creación es la respuesta, aún insuficiente, a un compromiso ineludible para la democratización de la entidad sede de los poderes federales. Uno de los reclamos más sentidos en la capital del país es la falta de un congreso local.

A diferencia de los estados de la federación que cuentan con poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios, la ciudad de México únicamente cuenta con un poder judicial que le es propio, en tanto que los poderes legislativo y ejecutivo no lo son.

El debate actual para la democratización de nuestra vida nacional contempla diferentes niveles, tales como modificaciones a las formas de representación nacional; eliminación del sistema de mayoría relativa como principio para la integración de la cámara de diputados; ampliación del principio de representación proporcional (esto para dar cabida a una representación más exacta de todas las fuerzas políticas en contienda); desaparición del Senado de la República, o bien la ampliación del número de senadores por cada entidad federativa incorporando a senadores de representación proporcional; reforma de las instituciones y procedimientos electorales, con el fin de erradicar el fraude y la manipulación electoral, así como lograr para los partidos políticos igualdad de condiciones en la contienda electoral y democratización de la vida interna de los partidos políticos.

A partir de 1977 nuestro país ha experimentado un constante proceso de transformaciones que ha cambiado por completo las relaciones políticas del país. La introducción del sistema de proporcionalidad ha sido un avance en la medida en que ha ampliado y dado consistencia a una representación política más plural.

Con respecto a la representación nacional Arnaldo Córdova plantea:

Si de verdad se piensa en una efectiva representación nacional, el camino, evidentemente, no consiste en suprimir la proporcional, sino en eliminar el sistema de elección por mayoría relativa o uninominal. Como señaló hace 38 años en un célebre discurso en la Cámara de Diputados, el revolucionario priista Natalio Vázquez Pallares, la virtud de la proporcional es que da cabida a la representación exacta de todas las fuerzas políticas en contienda, mientras que el defecto de la uninominal es que sólo representa a una parte y no da cabida a la representación de la otra. Aún en el sistema mixto la elección por mayoría relativa da lugar a injusticias y anomalías que chocan con el proceso de democratización en curso, como sucede con el Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, que siendo un partido minoritario en las urnas, tiene la mayoría absoluta de los puestos de representación popular.⁶

2.4. LAS FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

En la historia contemporánea del Distrito Federal la Asamblea de Representantes es el primer espacio de representación ciudadana, electa mediante sufragio universal, con la que cuentan los habitantes de la ciudad capital. Se trata de una instancia de representación popular con reconocimiento constitucional fundado en el artículo 73, fracción VI, base 3a. En la actualidad es el cuerpo deliberativo de la ciudad de México.

Es importante señalar que las facultades que aquí se expresan son aquellas con las cuales contará la Asamblea de Representantes que concluirá su periodo el 14 de noviembre de 1994 (II Asamblea de Representantes del Distrito Federal). La Asamblea de Representantes que contará con las facultades que le otorga el decreto de septiembre de 1993 será aquella que

⁶ CORDOVA, Arnaldo, ponencia presentada durante la primera audiencia de la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, el 1º de febrero de 1989, México, Comisión Federal Electoral, 1989, p.19.

se integre para el periodo que iniciará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 2 de diciembre de 1997; esto con base en lo establecido en el artículo segundo transitorio, párrafo segundo, de dicho decreto, mediante el cual se modifica la forma de gobierno del Distrito Federal.

El contar la Asamblea de Representantes con facultades deliberativas ha permitido, sin duda alguna aligerar al Departamento del Distrito Federal de ciertas facultades que anteriormente asumía de manera exclusiva.

Las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal están definidas en las bases 3a incisos a) a la j), y 4a de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución de la República. Estas facultades las podemos dividir en tres grupos fundamentales:

- 1) La de reglamentar, que consiste en elaborar disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, como reglamentos, bandos y ordenanzas, así como de convocar a consultas públicas para conocer el punto de vista de la sociedad civil sobre cualquiera de los temas de su competencia reglamentaria; además de dictaminar sobre las iniciativas populares que le sean presentadas y de poder enviar al Congreso de la Unión iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal;
- 2) Las de gestión, supervisión del manejo de recursos públicos en la ciudad de México, y de recepción y solicitud de informes sobre la marcha de la administración metropolitana; y
- 3) La facultad de aprobar los nombramientos de magistrados de los tribunales Superior de Justicia y Contencioso Administrativo, ambos del Distrito Federal.

En cuanto a la primera atribución es preciso destacar los incisos a), c), i) y j) de la base 3ª, fracción VI, del artículo 73 de la Carta Magna, así como la base 4ª del propio dispositivo constitucional que a este respecto, establecen lo siguiente:

Base 3a: Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que no convengan lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, en materia de

educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles, comercios en la vía pública; protección civil; servicios auxiliares de la administración de la 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;

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

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

j) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión pasarán, desde luego, a comisión para su estudio y dictamen.

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

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

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se establece, además, el derecho de iniciativa popular respecto de

las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que les sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

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

De esta manera, como es fácil percibir, las facultades normativas de la Asamblea de Representantes son muy amplias; sin embargo, debe destacarse, en primer término, su atribución para convocar a consultas públicas sobre las materias de su competencia. En un régimen democrático que busca una mayor participación social, la democracia no puede agotarse en la expresión electoral, sino que además debe complementarse con la consulta a la sociedad sobre aquellos aspectos que atañen o interesan a ésta. Así, se imprime congruencia a lo dispuesto por el artículo 26 de la Carta Magna, que consagra la planeación democrática como palanca del crecimiento y democratización política, social y cultural de la nación.

Otro aspecto que debe ser objeto de un análisis detenido y profundo es lo relativo a la facultad reglamentaria de la Asamblea, así como su atribución para dictar bandos y ordenanzas. Sin embargo, en el caso de los reglamentos, se ha entendido, por la doctrina de nuestras instituciones jurídicas, que su expedición es facultad del Ejecutivo. Esto se ha desprendido de una «amplia» interpretación de los artículos 89, fracción I y 21 de la Constitución Política de nuestro país.

El artículo 89 constitucional establece que el Presidente de la República promulgará y ejecutará las leyes expedidas por el Congreso de la Unión «proveyendo», en la esfera administrativa, a su exacta observancia. Ahora bien, el término «proveyendo» se ha entendido como una referencia

implícita a la atribución reglamentaria, ya que no se puede proveer a la aplicación de la ley, es decir, desarrollar y puntualizar las normas que emite el Congreso de la Unión, sino a través de reglamentos. Por eso estos reglamentos se conocen con el nombre de heterónomos, porque se derivan de una ley y no pueden ir más allá de sus preceptos y sólo tienen como propósito aclarar y hacer efectiva la exacta observancia de la ley.

Por tal motivo un reglamento es un acto *formalmente administrativo y materialmente legislativo*, esto se explica porque es un acto que proviene del titular del gobierno como cabeza de la administración pública; pero sus preceptos, a pesar de que deben ajustarse a los contenidos globales de la ley, se concretan en disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal.

Asimismo debe señalarse que los reglamentos heterónomos dependen de la ley a la cual complementan, pues al ser abrogada la ley de la que se derivan, el reglamento también debe entenderse abrogado. En estos casos hay una completa subordinación del reglamento a la ley.

Pero hay otra clase de reglamentos que también se han consagrado en nuestro derecho conocidos como "autónomos" porque no se derivan de una ley expedida por el Congreso de la Unión, sino que surgen de una interpretación del artículo 21 de la Constitución Federal. Al respecto dicho dispositivo establece:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa y arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso.

Se ha interpretado que este artículo, al señalar que "compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía", faculta también al ejecutivo para que defina, es decir, elabore, los reglamentos de policía y buen gobierno. Estos ordenamientos no requieren de una ley previa para que se expidan, por lo que se les denomina autónomos, pero se entiende que éstos sólo se pueden expedir en las materias que se señalan en el artículo 21 de la Constitución, esto es, en lo relacionado con policía y buen gobierno. Por ello, no se pueden expedir reglamentos autónomos en las materias que tiene reservadas el Congreso de la Unión, porque aquí es indispensable que exista la ley, y si se emitiera un reglamento, éste sólo puede ser de carácter heterónomo, es decir, para precisar el contenido de la ley preexistente.

Ahora bien, cuando nos enfrentamos al concepto genérico de "policía y buen gobierno" tenemos la necesidad de definirlo para poder conocer el alcance de la facultad reglamentaria autónoma de la que goza el ejecutivo, problema sustancial también para el caso de la Asamblea de Representantes porque a esta representación popular se le ha encomendado regular precisamente en esta materia.

Aquí podemos destacar una de las características *sui generis* de la Asamblea capitalina, ya que a pesar de ser una representación electa democráticamente, no expide leyes, sino que asume una función formalmente administrativa, que es la de elaborar reglamentos gubernativos. Pero, considerando lo relativo al concepto de policía y buen gobierno, debemos aclarar que este concepto no se refiere únicamente a lo relacionado con la seguridad pública, como podría pensarse en un primer momento por el término de "policía".

Así, diversos autores que han querido recuperar las raíces de las ciencias sociales y, en especial, de las administrativas, han encontrado que la policía es el antecedente de la administración pública contemporánea propia del Estado de derecho. En otras palabras, era la policía la administración característica del Estado absoluto. En su origen el término se refiere al

arreglo de la "polis" y está emparentado con la palabra política, ya que conforme a tratadistas como Omar Guerrero (1986) la policía tuvo dos vertientes⁷ fundamentales: una de origen cameral y otra no cameral.⁸

Los rubros de que trata la policía son tan variados como diversas son las actividades humanas, y no sólo se preocupa del hombre en sí, sino también de su entorno, de la belleza y buen trazo de las ciudades donde habita y hasta de la buena vida de los animales y la correcta disposición de los recursos. De aquí que para definir a la policía se le tenga que dar la concepción amplísima de ciencia de la vida, pues son tan amplias sus preocupaciones que rebasan la mera esfera social.

Los reglamentos de policía y buen gobierno no pueden constreñirse a las cuestiones de seguridad y protección. Pero también tienen su límite, y éste, dentro de nuestro derecho, está fijado por las facultades que están expresamente concedidas al Congreso de la Unión.

El criterio para delimitar la facultad del ejecutivo para expedir reglamentos gubernativos es que los emita, pero sólo en aquellas materias que corresponden a la "policía", y en cuanto a las materias que están reservadas al Congreso, no puede reglamentar si no hay una ley previa, pues de lo contrario estaría violando los artículos 29 y 49 de la Carta Magna, pues

⁷ La primera surgió en los Estados alemanes, Austria, Suecia, como una ciencia del gobierno que, incluso, se enseñaba en las universidades europeas. La policía no cameral se desarrolló en países como España, Italia y Francia. En ambos casos tenemos una preocupación fundamental: el fortalecimiento del poder real a través de una correcta y adecuada administración que allegara los recursos necesarios a estos Estados, pero que además procurara el bienestar y pleno desarrollo de los individuos. La idea subyacente es la de que el bienestar y la riqueza de los súbditos significan la prosperidad de la nación. Como ciencia la policía no es de contenido religioso ni moral, pues no explica el poder del monarca por razones divinas, ni justifica el ejercicio del poder por causas justas, sino que se funda en la pura y desnuda razón de Estado, es decir, en la conservación del poder por parte del príncipe no importando los medios, y si trata de religión y ética sólo lo hace como un medio de asegurar el mejor desenvolvimiento de los súbditos para que tengan una vida productiva.

⁸ TREJO Hernández, Raciél, Miguel Ángel Cedillo, y Francisco Javier Jiménez Ruiz, *Perfil y semblanza política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, pp.24-25.

no puede "legislar" sin pasar por encima del principio de división de poderes, y esto no lo puede efectuar sino bajo poderes extraordinarios; por ejemplo, en el caso de la suspensión de garantías. De esta forma, las materias de los reglamentos autónomos deben referirse a cuestiones gubernativas, en otras palabras, administrativas, y que manifiesten la acción del gobierno en diversos rubros.

En el caso de la Asamblea de Representantes tenemos que las materias no fueron comprendidas bajo la cláusula general de "policía y buen gobierno", sino que también se hizo una precisión detallada de las materias de su competencia en el artículo 73, fracción VI, base 3a, inciso a) de la Constitución. Sin embargo, los rubros que se contemplan son tan diversos y amplios que, en muchos casos, concurren con materias que ya están contempladas dentro de la competencia del Congreso de la Unión, como lo son, para ejemplificar, los relativos a la educación y salud, áreas expresamente señaladas en las fracciones XVI y XXV del artículo 73 de la Constitución como de la competencia legislativa del Congreso de la Unión, que puede incluso extender leyes federales en estas materias.

A este respecto, la obra *Perfil y Semblanza Política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, señala:

En estos casos, y en aquellos otros en los que, dentro de las materias comprendidas en la atribución reglamentaria de la Asamblea, ya se hayan expedido leyes en el ámbito local, hay dos cuestiones a plantear. Primero, porque la concurrencia de normas puede generar una antinomia en la cual, por jerarquías, se impondrían las leyes del Congreso, no obstante que los reglamentos de la Asamblea sean producto de una representación también popular. Segundo, porque no todas las materias que se enumeran en la facultad reglamentaria pueden ser consideradas como de carácter meramente gubernativo, y tan es así que ya en algunos de esos rubros existen leyes que las norman.⁹

Difícilmente podrá la Asamblea ir más allá de la normas federales, a menos que se hiciera alguna excepción sobre la vigencia de tales normas

⁹ *Ibidem*, p.27.

en el ámbito local y se le permitiera crear normas en estos rubros. Una segunda alternativa sería que la Asamblea pudiera expedir reglamentos en todos los rubros que se le señalaron constitucionalmente, no obstante que existieran leyes federales y locales, pero entonces estos reglamentos serían heterónomos, es decir, precisarían a las leyes preexistentes, pues resultaría claro que los reglamentos de la Asamblea no podrían ir más allá de las leyes que en estas materias ya estableció el Congreso de la Unión.

En cuanto a la segunda cuestión, tal parece que dentro del espíritu que animó a la reforma que creó a la Asamblea había la necesidad de generar no sólo un órgano que asumiera la facultad reglamentaria del ejecutivo federal, sino de crear una especie de legislatura local, pero sin que se le concediera expresamente este rango. Esta concepción se refuerza por la atribución que se le señala a la Asamblea para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión (inciso j), de la base 3ª fracción VI, del artículo 73 de la Carta Magna, y si bien es cierto que esta atribución se limita a las materias relativas al Distrito Federal, también lo es que sólo se otorga, en términos del artículo 71 de la Constitución, a las legislaturas locales, así como a diputados, senadores y al presidente de la República.¹⁰

Dentro de las facultades reglamentarias no podemos pasar por alto las relativas a dictaminar las iniciativas populares que ante la Asamblea de Representantes presenten los ciudadanos.

En cuanto a esto debe señalarse que la iniciativa popular ya había sido contemplada en la Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal como un mecanismo de participación política ciudadana. Sin embargo, la iniciativa contemplada en la Ley Orgánica del Departamento es compleja y, sin que aún se haya precisado su regulación (no obstante haberse contemplado por reforma constitucional de diciembre de 1977), ya que no se ha verificado hasta la fecha ninguna iniciativa popular.

A este respecto, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal señala:

Artículo 55.- La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamen-

¹⁰ *Idem.*

tos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100 mil ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos al menos 5 mil ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y los sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular.

La iniciativa que ahora se contempla en la base 4a de la fracción VI, del artículo 73 de la Constitución, sólo comprende reglamentos y no leyes, e introduce el factor de que la Asamblea tendrá que dictaminar una propuesta de diez mil ciudadanos, reduciendo, en relación a la iniciativa contemplada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el número de ciudadanos para que sea tomada en cuenta dicha iniciativa, señalando en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea los elementos y el procedimiento para dar cauce a la misma, aunque en esta materia sólo se trate de iniciativas para reglamentos, bandos y ordenanzas.

Por su parte, la iniciativa reglamentaria que tiene a su cargo la ARDF se define claramente en su Reglamento para el Gobierno Interior que dice:

Artículo 107.- La Comisión a la cual haya sido tomada una iniciativa presentada por representantes de vecinos o por ciudadanos en los términos de las fracciones II y III del artículo 104 de este Reglamento, deberá verificar, según el caso, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

I. Que la organización promovente esté legalmente constituida.

II. Que la iniciativa se acompañe de nombre y firma de diez mil ciudadanos.

III. Que se compruebe la calidad de ciudadano y la residencia de los signantes con documento oficialmente expedido.

Así, el mecanismo que se establece es menos complejo que el de la Ley Orgánica del Departamento, debiéndose destacar asimismo que tales iniciativas podrán promoverse por las asociaciones de residentes, que son los órganos de colaboración vecinal a nivel de colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales, según se define en el artículo 45, fracción II, de la

propia Ley Orgánica del Departamento. Pero también se abre la posibilidad de que ciudadanos organizados en otras instancias presenten estas iniciativas, bajo la condición de que estén legalmente constituidos, lo que nos hace pensar en partidos políticos, asociaciones o sociedades de carácter civil. También debe destacarse la obligación que tiene la Asamblea de que, a través de la comisión que corresponda, emita el dictamen respectivo en el propio periodo de sesiones o, a más tardar, en el siguiente, y esto último sólo será factible si la iniciativa llegase en los últimos quince días hábiles del periodo de sesiones correspondiente.

El mecanismo de iniciativa reglamentaria es complejo, pues exige el respaldo de una organización constituida legalmente y un alto número de firmas comprobables, a pesar de que no se establece como requisito que los diez mil ciudadanos tengan una distribución geográfica determinada, como sucede en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

2.4.1. FACULTAD DE GESTORÍA CIUDADANA

Por lo que se refiere a las facultades de gestoría, supervisión y de solicitud y recepción de información sobre la marcha de la administración pública ciudadana, se deben señalar las disposiciones contenidas en los incisos b), c), d), f), g) y j), párrafo 5º de la base 3a de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, que a la letra establecen:

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

c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara

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

d) Citar a los servidores públicos que se determine 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.

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.

j) [...] 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 por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

En cuanto a estas atribuciones hay que hacer resaltar el mandato expreso de que los representantes están no sólo facultados para la gestoría, sino obligados a la misma, lo que plasma en la norma una añeja tradición en la política mexicana, pero que, sin embargo, no había sido recogida, pues en el ejercicio de la democracia no basta que se tengan representantes para elaborar disposiciones de carácter general, sino, también, para que asuman compromisos concretos e inmediatos con la comunidad a la que representan. Por ello, deberíamos preguntarnos si instituciones como la Procuraduría Social, que se inspiran en la figura del gestor suco (*ombudsman*), que es precisamente un comisionado destinado por el parlamento para vigilar el cumplimiento de la ley y el respeto de los derechos de los gobernados, no quedaría mejor en el seno de la Asamblea, en la cual constitucionalmente se encuentran contempladas, expresamente, atribuciones de gestoría.

Hay que resaltar también el hecho de que las autoridades locales, incluido el jefe del Departamento, deben informar a la Asamblea, ya que esto fortalece su labor de supervisión y vigilancia sobre el gobierno de la ciudad.

2.4.2. FACULTAD PRESUPUESTARIA

Queremos destacar sus atribuciones en materia presupuestaria. En cuanto a esto, de acuerdo con las reformas constitucional de septiembre de 1993, se tiene que es facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobar las leyes de hacienda del Distrito Federal; es decir, la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto de egresos. Sin embargo, esta facultad de la Asamblea será vigente hasta el 15 de noviembre de 1994. Actualmente, la Asamblea no cuenta con facultades legislativas y la materia hacendaria para el Distrito Federal es competencia del Congreso de la Unión.

Una de las atribuciones de la Asamblea, que la equipara a una legislatura, y que además es acorde con su condición de representación popular, es la de aprobar los nombramientos de los magistrados de los tribunales locales. Esta facultad se contempla en el inciso h) de la base 3a de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, que a la letra dice:

- 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.

Sobre esta fracción debemos comentar que no sólo los magistrados del Tribunal Superior de Justicia deben ser aprobados por esta Asamblea, sino también los que sean designados para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conforme a lo que se señala en el artículo 3§ de la ley que rige a este órgano jurisdiccional, que es un tribunal dotado de autonomía para decidir las controversias que se susciten entre particulares del Distrito Federal y el gobierno del Departamento.

2.5. EL CARÁCTER DE LOS REPRESENTANTES

Finalmente, debemos destacar que los representantes son inviolables por las opiniones que expresen, y que además cuentan con fuero constitucional,

por lo que su responsabilidad sólo puede ser actualizada en términos de lo que se establece en el título III de la Constitución (que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos), y a la ley reglamentaria en esta materia. Cabe destacarlo porque este principio es análogo al que se consagra para los diputados y senadores en el artículo 61 de la Constitución, en cuanto a que estos representantes populares no podrán ser reconvenidos por sus opiniones en el desempeño de sus funciones.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es producto de una necesidad y de una exigencia de la sociedad mexicana y, en particular, de la que habita en la ciudad capital. Exigencia que se había visto postergada por varios años debido a diversas circunstancias históricas.

2.6. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES COMO ESPACIO DE DELIBERACIÓN POLÍTICA

La Asamblea se ha constituido en un espacio de deliberación política en donde los representantes polemizan y proponen soluciones en torno a la reglamentación y aplicación de las acciones de gobierno.

A esta nueva institución político-representativa durante su primera etapa de existencia —es decir, hasta antes de la reforma política del Distrito Federal de septiembre de 1993—, se le ha otorgó una serie de facultades y poderes similares a los de un congreso deliberativo, situación que ha permitido separar y aligerar al Departamento del Distrito Federal de ciertas facultades de carácter gubernativo que antes asumía éste de manera exclusiva.

Hasta antes de dicha reforma política el DDF realizaba, por mandato constitucional, la conducción político-administrativa de la ciudad capital, que bajo la responsabilidad del Presidente de la República era delegada su conducción en un jefe del Departamento. Es decir, como tal, el Departamento del Distrito Federal era parte de la Administración Pública Federal

y, a su vez, realiza las funciones de gobierno de un territorio con un *status* jurídico especial.

Frente a esta dualidad jurídico-política del órgano de gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes aún no termina por definir su propio perfil, esto a pesar de que cuenta con una serie de funciones normativas y reglamentarias y, aunque vigila las acciones de la administración pública local y ejerce un contrapeso en la toma de decisiones políticas, todavía tiene limitaciones para realizar mandatos específicos.

Como cuerpo deliberativo, su actuar ha estado a la altura de los órganos parlamentarios más modernos del mundo. Además cuenta con una estructura, reglamentación y división de labores internas que, debido al reconocimiento plural de la existencia de distintas opciones políticas, la ubican como una de las instituciones de representación popular más avanzadas del país.

La Asamblea ha alcanzado un consenso social y político que le garantizan su evolución. Por ello, en los próximos años este *sui generis* cuerpo colegiado se convertirá en un lugar vital en la toma de decisiones sobre la vida de la ciudad de México, inclusive podría convertirse en el congreso local de una entidad a la cual se le restituirían sus derechos políticos, ahora suspendidos.

En los tres primeros años de esta institución la esquina de Donceles y Allende ha recuperado la importancia política que durante tantos años desempeñó en la vida de la ciudad capital.

La Asamblea ha influido en la solución de problemas de diversa índole, que van desde las cuestiones de vialidad, hasta delimitaciones territoriales del Distrito Federal. Es un vínculo entre autoridades y ciudadanos, un instrumento eficaz a través del cual los habitantes de la ciudad plantean sus demandas y exigencias a las autoridades administrativas y judiciales.

Las discusiones y las decisiones políticas que en la entidad se han realizado, han hecho de su población una de las más politizadas del país.

La creación de la Asamblea de Representantes no sólo es una

respuesta a las demandas de los habitantes de nuestra ciudad, sino también un indicador de su participación política. Con ella se creó un espacio institucional destinado a atender en forma directa la problemática de la ciudad de México.

La Asamblea de Representantes no es un congreso local ni un ayuntamiento, pero ha demostrado, a través de su facultad reglamentaria y sus atribuciones de consulta y gestoría, que no sólo es un órgano que está atento al devenir cotidiano de los problemas de la capital del país, sino que además es un foro de discusión, debate, concertación y consenso de los asuntos políticos que mayor relevancia tienen para la misma.

La democratización del régimen político mexicano es un proceso que lleva largo tiempo en la historia de nuestro país. El reclamo por la supresión de derechos políticos de los ciudadanos que habitan la ciudad capital encuentra, en la Asamblea, un avance que restituye en parte estos derechos.

Con su creación y actuación no se agota, cierto es, una discusión que lleva más de siglo y medio, pero sí se avanza en forma contundente para hacer, de la nuestra, una sociedad más democrática.

Quizá lo más importante es que este cuerpo colegiado puede dar al Distrito Federal la normatividad y estructuras jurídicas con las cuales los ciudadanos ejerzan y amplíen el universo de sus derechos políticos.

La creación de la Asamblea de Representantes no es una concesión. Fue el fruto de un sentimiento cada vez más extendido de los ciudadanos y de los partidos políticos, 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 sus facultades si no se toma como punto de partida precisamente el hecho de que es una entidad constitucionalmente con derechos y con una participación teórica e histórica en el pacto 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, en igualdad de 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 y no sólo de la entidad capital.

La entidad capital muy pronto llegó a ser por su población, e inclusive por su territorio, una entidad que empezó a tener cierta hegemonía en el conjunto de las entidades federales. No era simplemente el asiento de poderes federales, sino que por su riqueza, por su cultura, por su influencia política, llegó a predominar sobre el conjunto de las entidades federales.

No se trata simplemente de una arbitrariedad conceptual ni de un antojo teórico; se trata de una realidad histórica que debe tomarse en cuenta una y otra vez cuando se discute el estatuto constitucional del Distrito Federal.

2.7. LA HIPÓTESIS DE LA COEXISTENCIA DE LOS PODERES FEDERALES Y EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN UN MISMO TERRITORIO

Durante las jornadas que realizó el congreso constituyente de 1856 a 1857, se encontraron dos posiciones políticas y teóricas que reproducen ya desde entonces, o mejor dicho, anticipan, los debates que actualmente se dan.

La primera posición, planteada entre otros por León Guzmán, uno de los diputados más ilustres e influyentes en aquella Asamblea Constituyente, sostenía la dificultad de la coexistencia de dos jurisdicciones en una misma entidad; otros, en cambio, no veían en dicha coexistencia la posibilidad de que desembocaran en un choque. Entre los participantes de aquella Asamblea que adoptaron la segunda posición, se encuentran "El Nigromante" don Ignacio Ramírez y Francisco Zarco.

Durante los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 Zarco dijo en una ocasión:

... una vez proclamado el derecho del Distrito a existir como los otros estados, no hay motivo para retardar el ejercicio de ese derecho que debe ser efectivo desde el momento en que se promulgue la Constitución, sin restricciones que no se han puesto ni a Colima ni a Tlaxcala.

Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el gobierno general y el de un estado, y así se propaga una idea falsa de la federación y se pinta al gobierno de la unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto está a su alrededor. ¿Por qué el gobierno que sólo debe ocuparse del interés federal ha de ser un obstáculo para la libertad local? Los estados ganarían cuando los poderes generales, consagrándose al interés de la unión, dejaran de ser autoridades locales, así no perderían el tiempo —decía Zarco— y el decoro en ganar unas elecciones de ayuntamiento, o en cuidar de negocios de policía; y trazada la órbita en que deben girar todos los poderes no habría que tener conflictos ni colisiones".

Por su parte Ignacio Ramírez, "El Nigromante", en respuesta a la posición de León Guzmán, quien veía como fatal e inevitable el choque de dos jurisdicciones que coexistieran en el mismo punto, decía:

... una vez decretado que el distrito se erija en estado, ¿desde cuando ha de tener efecto esta erección? inmediatamente. Esto es lo justo, porque al reconocer el derecho de los habitantes del Distrito Federal a formar un estado de la Federación se ha obrado conforme a justicia y se ha acatado el principio federal, una vez proclamada la existencia de un estado el congreso mismo no tiene facultad para suspenderlo en el pleno ejercicio de su soberanía.

De ningún modo es justo, continuaba Ignacio Ramírez, que el Distrito quede en una situación anómala y precaria y mil veces peor que cualquier otro estado, se habla mucho de conflictos entre los poderes locales y los generales pero éstos no son más que vanos fantasmas; si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder se verá que es imposible que choquen, el gobierno federal puede muy bien recaudar impuestos de todo el país, puede administrar las aduanas marítimas sin tener la menor disputa con el poder local. De la misma manera, puede disponer del ejército y, en

fin, ejercer todas las atribuciones que le encomienda la Constitución. Ningún inconveniente hay en que los poderes locales queden enteramente libres para ejercer sus funciones. Si se originan algunas disputas, ellas serán de la misma naturaleza que las que se susciten en cualquier otro estado.

La idea del estado con derechos suspendidos, que han conservado y analizado continuamente los constitucionalistas mexicanos, fue fruto de aquellas deliberaciones. La idea de un estado original, que en un principio se concibe como igual a todos los demás, y que como tal es fundador del pacto federal, se encuentra definido en el artículo 43 de la Constitución de 1857. En este artículo al estado original, se le da el nombre de Estado del Valle de México, y es enlistado como uno de los varios estados de la federación, lo que subraya que es visto, teórica y jurídicamente, como un estado anterior al pacto federal.

A continuación, en el artículo 46, vemos ya al Estado del Valle de México convertido en Distrito Federal, es decir: un estado con sus derechos y facultades suspendidos.

El artículo 46 de nuestra Carta Magna de 1857 establece que "el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar".

El artículo 72 de la Constitución de 1857 tiene el mismo espíritu y la misma materia que nuestro actual artículo 73. En él se hace referencia a la situación del Distrito Federal, dando facultades al Congreso para el arreglo interior del Distrito y de los territorios, con base en que "los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". Es decir, se plantea la elección de autoridades políticas, municipales y judiciales; estas últimas, fueran locales o federales, eran elegidas popularmente en el régimen de la Constitución de 1857.

Todo el territorio actual del Distrito Federal perteneció al estado de México, aún antes de que apareciera el estado de Morelos.

Si hipotéticamente este territorio fuera abandonado por los poderes

federales (como sería el caso en un régimen como el de Estados Unidos), este territorio pasaría a formar parte del nuevo territorio del estado de México, pero no puede ser así porque en la misma Constitución, ya desde 1857, se establece que aquí se va a erigir un nuevo estado.

De hecho, en la hipótesis prevalece la idea de que el estado ya fue erigido; es decir, de que el estado ya existía desde antes del pacto federal, porque es fundador del mismo.

Esta idea es muy importante tenerla en cuenta porque en última instancia nos habla de una situación histórica completamente diferente de la de Estados Unidos, y hay quienes todavía sostienen la tesis de que el Distrito Federal se rige por un estatuto teórico y constitucional parecido al de ese país, alegando, precisamente, que el Distrito Federal es propiedad de los poderes federales, y está claro que el Distrito Federal no está concebido en la Constitución de 1857 como propiedad de los poderes federales, sino como el territorio donde estos se asientan.

Esta es una de las cuestiones más importantes de la actualidad: justificar, desde el punto de vista constitucional, que el Distrito Federal es una entidad, y no un simple pedazo de tierra propiedad de los poderes federales.

En la Constitución de 1857 el Estado del Valle de México preexiste, es decir, que existe antes del pacto federal. En cambio, en la Constitución de 1917 el Estado del Valle de México nunca existió; esto es, que el Estado del Valle de México va a existir cuando los poderes federales abandonen su territorio y se establezcan en otro lugar.

Hay, pues, una inconsecuencia que se encierra en el texto constitucional vigente; sin embargo, ello no oscurece la hipótesis ni la anula por el supuesto de que contiene el artículo 43, es decir, que el Distrito Federal aún sin haber sido Estado del Valle de México es considerado como una entidad fundadora del pacto federal. Es en la Constitución de 1917 cuando queda oscuro el hecho de que el Distrito Federal era hasta entonces considerado una entidad, con lo que tenemos entonces una serie de instituciones que resultan contradictorias en el texto mismo de la Constitución.

Por ejemplo, no se explica por qué el Distrito Federal mantiene su representación en cuanto a entidad del pacto federal en el Congreso General de la Unión y, al mismo tiempo, por qué no tiene derecho a nombrar a su gobernador, ni por qué el Distrito Federal mantiene su poder judicial propio. Tiene un poder —el judicial— pero le hacen falta los otros dos —el ejecutivo y el legislativo.

También se mantuvieron los municipios en la Constitución de 1917, municipios iguales a los existentes en todos los demás estados. Y esto tampoco tiene una explicación en el texto original de la Constitución, simplemente lo que ocurrió fue que, como en el caso de los límites de los estados, simplemente se recogió una tradición, una vivencia histórica y se dejó substituir a los municipios. Cuando el general Obregón fue presidente de México, de 1920 a 1924, se dio cuenta de que los municipios planteaban muchos problemas al gobierno del Distrito Federal y al gobierno general, de manera que se convertían en un estorbo para la función gubernativa de la Presidencia de la República en el Distrito Federal y, así, en 1927, el general Obregón, sin tener realmente ninguna personalidad, presentó una iniciativa de reforma de la fracción VI del artículo 73, en la cual sugirió la supresión de los municipios. Esta iniciativa fue aprobada y desde 1928 el Distrito Federal dejó de tener municipios.

Se ha discutido mucho qué peso pueden tener y qué papel podrían jugar los municipios si volvieran a ser creados, si se volvieran a fundar en el Distrito Federal.

2.8. LA CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES COMO RESPUESTA A LOS RECLAMOS DE DEMOCRACIA PARA EL DISTRITO FEDERAL

La Asamblea simple y sencillamente fue concebida por la razón política de dar una salida a la continua protesta que se venía concentrando sobre todo en las fuerzas de oposición, pero que se venía generalizando

también entre la sociedad civil del Distrito Federal porque no contaba con órganos representativos propios. Se tarta, sin duda, de un avance.

El entonces presidente del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, Jesús Salazar Toledano, hizo la propuesta de que la Asamblea de Representantes fuera una asamblea legislativa. Poco después, cuando finalmente se decidió la creación de la Asamblea se le quitó todo carácter legislativo y los priistas se echaron sobre su proyecto y aceptaron que la Asamblea del Distrito Federal quedara con facultades puramente reglamentarias, pero la idea original, inclusive de los priistas, era la de una Asamblea con facultades legislativas.

La Asamblea como los ayuntamientos tienen una función reglamentaria que en el derecho constitucional se dice que es formalmente administrativa pero materialmente legislativa, es una facultad típica de los órganos de la administración del poder ejecutivo. El ejecutivo recibe la ley y luego la reglamenta para poder aplicarla. El ayuntamiento también recibe la ley y luego la reglamenta para poderla aplicar; es un acto formalmente administrativo pero materialmente legislativo; es decir, el reglamento después de todo es también una ley, pero hay una limitación en el reglamento, el reglamento tiene que versar sobre la materia que le da la ley, no puede inventar la materia ni puede salirse de los límites que la ley le impone.

Desde este punto de vista la ley y la Constitución le dan a la Asamblea de Representantes la facultad formalmente administrativa y materialmente legislativa de elaborar el reglamento. Con los reglamentos la Asamblea se parece más a los ayuntamientos.

La Asamblea debe convertirse en un Congreso Local y de esta manera dar cabida al gobierno del Distrito Federal.

Actualmente en la Asamblea de Representantes existen muchas contradicciones jurídicas. La Asamblea es un parlamento pequeño con facultades formalmente administrativas, pero también ejecutivas. Es una simple facultad formalmente administrativa que no se corresponde, que no tiene seguimiento en una facultad administrativa de carácter ejecutivo; es

decir, la facultad administrativa de carácter ejecutivo la tiene el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

No existe ningún fundamento constitucional que obligue al jefe del departamento para informar anualmente a la Asamblea, porque no es responsable ante la Asamblea. El Presidente va a informar anualmente al Congreso de la Unión porque es responsable ante el Congreso de la Unión por el estado que guarda la administración; pero el jefe del Departamento del Distrito Federal (figura que está en la ley, pero no en la Constitución), no es responsable ante la Asamblea.

Es una forma de control que se plasma en la obligación del Jefe del Departamento de venir a informar y naturalmente la Asamblea puede, de alguna manera, corregir o influir en el modo como se lleva a cabo la administración del Distrito Federal, pero eso no está legitimado en la Constitución, porque el jefe del Departamento no es responsable ante la Asamblea.

El jefe del Departamento es responsable ante el Presidente, y está en la misma situación en que están todos los secretarios de Estado. Es decir, ellos son responsables ante el Presidente, porque él es el que los nombra.

No puede haber ampliación de las facultades de la Asamblea más que en un sentido, es decir, convirtiéndola en asamblea legislativa. 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 muy activos en la vida de la ciudad y en la política también.

No podrá convertirse en un verdadero órgano representativo de la voluntad popular si no se vuelve, también, un parlamento legislativo. 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 con calidad de congreso local se podrá poner a tono la existencia de la Asamblea como organización derivada de la voluntad popular, con la voluntad popular misma.

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.

Esto puede superarse, en estricto derecho constitucional, de dos maneras. Primera, 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. Segunda, señalar en la misma Constitución, incluso en la fracción 6a. del Artículo 73, campos específicos en los cuales la Asamblea podría legislar.

En primer lugar, podría dar a la administración del Distrito Federal su propia ley, es decir, que la Asamblea pudiera dar al Distrito Federal su ley orgánica. Esto no estaría 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 esta manera, el Departamento del Distrito Federal recibiría su ley de una representación que deriva directamente de la voluntad de la ciudadanía.

La Asamblea podría legislar en materia de ingresos públicos para la entidad capital. Y concomitantemente podría ser una instancia deliberativa y resolutive en lo relativo a la formación y al control del presupuesto. Lo mismo podría decirse de la revisión de la cuenta pública, lo que debería tener como contrapartida, la facultad de la Asamblea de elaborar la ley de ingresos correspondiente.

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

En virtud de que es un órgano 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. Cualquier esfuerzo que se realice para dotar de mayores facultades a la Asamblea de Representantes siempre será limitado.

Es necesario convertir al Distrito Federal en una entidad con plenos derechos tal como está contemplada en la Constitución de 1857 y en la misma Constitución de 1917. La capital deberá tener no sólo un congreso local con toda su soberanía, sino también sus otros poderes igualmente soberanos; es decir, un poder ejecutivo elegido por su ciudadanía y un poder judicial propios e independientes, como los otros poderes.

Es importante para el Distrito Federal que la Asamblea de Representantes sea como un órgano de control, por lo menos imponiendo obligaciones de informar a los órganos de la administración local, comenzando por el propio jefe del Departamento del Distrito Federal y siguiendo con el control de las actividades de las autoridades derivadas; es decir, de los delegados y de sus diferentes órganos.

La Asamblea tiene ya un buen cúmulo de estos llamados controles en lenguaje constitucional, pues los asambleístas con su capacidad de gestoría pueden ejercer a través de su actividad —simplemente desempeñando su papel— formas de control sobre las autoridades administrativas.

2.9. INSTALACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

La Asamblea está integrada por órganos de dirección, de trabajo y técnico administrativos. A los órganos de dirección les corresponde la conducción del gobierno de la Asamblea. el artículo 41 de su Ley Orgánica establece que "el presidente de la Asamblea tendrá, entre otras funciones, la de representarla ante toda clase de autoridades civiles y militares, ante el titular

del órgano de gobierno, los partidos políticos registrados y las organizaciones vecinales del Distrito Federal".¹¹ Por su parte el artículo 34 del reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea establece como órganos de dirección a la Mesa Directiva y a la Comisión de Gobierno.

Es importante señalar que durante los recesos entre los periodos ordinarios de sesiones el presidente de la Comisión de Gobierno (es decir el líder de la Asamblea) asume la representación de la misma y coordina los trabajos de las comisiones y comités.

Por su parte, las 12 comisiones y los 4 comités¹² son considerados como órganos de trabajo. Las comisiones fueron creadas para atender las diferentes materias que son facultad de la Asamblea. De esta manera se tiene que las comisiones especiales fueron de carácter protocolario y ceremonial, las cuales representaban a la Asamblea en actos específicos dentro y fuera del país.

Estos órganos de trabajo fueron aprobados por el acuerdo del 21 de Noviembre de 1989 y ratificados por el Reglamento del Gobierno Interior del 18 de Julio de 1989. Por su parte, las subcomisiones especiales fueron creadas para atender asuntos conyunturales o temporales.

Los órganos técnico - Administrativos (Oficialía Mayor, Tesorería General, Centro de Informática y Documentación, Dirección de Comunicación Social y Dirección General de Asuntos Jurídicos) fueron creados para brindar el apoyo de carácter operativo y administrativo necesario para el desempeño de las actividades de la Asamblea.

A continuación se presenta en forma esquemática la organización y estructura de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal:

¹¹ Artículo 41 de la *Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Comité de Asuntos Editoriales, 1989.

¹² Esta fue la organización que registró la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

ESTRUCTURA DE LA I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL:

I. Órganos de Dirección:

- Mesa Directiva
- Comisión de Gobierno.

I. Órganos de Trabajo:

- 12 Comisiones

Las comisiones están integradas por:

- Presidente
- Vicepresidente
- Secretario
- Secretario Técnico
- Miembros de la comisión

- 1a. Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil.
- 2a. Comisión de Administración y Procuración de Justicia.
- 3a. Comisión de Vivienda y Uso de Suelo.
- 4a. Comisión de Preservación del Medio Ambiente.
- 5a. Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos.
- 6a. Comisión de Educación, Salud y Asistencia Social.
- 7a. Comisión de Vialidad, Tránsito y Transporte Urbano.
- 8a. Comisión de Fomento Económico y Protección al Empleo.
- 9a. Comisión de Desarrollo Agropecuario.
- 10a. Comisión de Informática y Documentación.

11a. Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal.

12a. Comisión para el Reglamento Interior e Iniciativas de Ley.

— 4 Comités

Los comités están integrados por:

- Presidente
- Vicepresidente
- Secretario
- Secretario Técnico
- Miembros del Comité
- Coordinación de Asesores
- Personal Administrativo

- 1) Comité de Atención Ciudadana y Control de Seguimiento de las Acciones de Gestión.
- 2) Comité de Asuntos Editoriales.
- 3) Comité de Promoción y Participación Ciudadana.
- 4) Comité de Administración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

— Comisiones Especiales (de protocolo y representación específica).

— Subcomisiones Especiales (de carácter temporal o conyuntural).

II. Órganos Técnico-Administrativos.

- Oficialía Mayor.
- Tesorería General.

- Centro de Informática y Documentación de la Asamblea de Representantes (CIDAR).
- Dirección de Comunicación Social.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.

2.10. DE LOS REPRESENTANTES POR EL PRINCIPIO DE VOTACIÓN MAYORITARIA RELATIVA

Por el principio de mayoría relativa el Partido Revolucionario Institucional obtuvo veinticuatro curules, equivalentes al 36% del total; el Partido Acción Nacional obtuvo trece curules, es decir, 19% de las mismas, en tanto que los candidatos comunes del Partido Popular Socialista y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional alcanzaron el triunfo en tres de los cuarenta distritos en disputa, esto es, el 4.5%.

Para la asignación de representantes por la vía plurinominal, en cumplimiento al artículo 73 constitucional, párrafo 3º, fracción VI, en relación a la fracción II del artículo 54, y con fundamento en el artículo 400, fracción I, inciso a) del Código Federal Electoral, se eliminó a los partidos Demócrata Mexicano y Revolucionario de los Trabajadores, al haber alcanzado tan sólo el 1.07% y 0.89%, respectivamente, del total de la votación emitida, y no contar con el 1.5% requerido, por lo que no tuvieron derecho a que se les atribuyera ninguna curul. En consecuencia, quedaron fuera de toda representatividad en la Asamblea.

2.11. CONFORMACION DE LOS REPRESENTANTES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LA I ASAMBLEA

Una vez determinado el número de representantes que cada partido obtuvo por el principio de mayoría relativa y excluidos los partidos que no alcan-

zaron el porcentaje mínimo requerido, con el objeto de establecer el denominado "candado inferior de gobernabilidad" estipulado por el artículo 400, fracciones IV y V del Código Federal Electoral, le fueron asignados al PRI diez representantes más de su lista plurinominal, logrando con ello establecer la mayoría en la Asamblea, con un total de 34 miembros.

Para la asignación de representantes por este principio, a los cinco partidos restantes (PAN, PPS, PFCRN, PMS y PARM) se les aplicó la fórmula de primera proporcionalidad, que estipulaban los artículos 209 y 210 de la legislación en la materia, con lo cual se distribuyó entre ellos seis representantes según su porcentaje respectivo, como se muestra en el siguiente cuadro:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Partido	Núm. de votos	Porcentaje
PAN	677, 890	22.67%
PRI	769, 213	25.72%
PPS	446, 360	14.93%
PDM	32, 122	1.07%
PMS	247, 438	8.27%
PFCRN	393, 073	13.14%
PRT	26, 702	0.89%
PARM	213, 137	7.13%
válidos	2' 805, 935	93.82%
anulados	184, 883	6.18%
Total	2' 990, 818	100.00%

Fuente: *Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, 7 de octubre de 1988, pp. 12-13.

La fórmula de primera proporcionalidad prevé tres pasos: el cociente rectificado, el cociente de unidad y el resto mayor. En el primero —cociente

rectificado— se divide la votación efectiva de circunscripción entre el número de asientos multiplicado por dos; en el segundo —cociente de unidad— se divide la votación efectiva, restando los votos utilizados mediante el cociente rectificado entre el total de asientos que no se han repartido. Por último, el resto mayor es el remanente de votos más alto entre los restos de las votaciones de cada partido, una vez que han participado en la distribución de asientos mediante los dos primeros procedimientos, siempre y cuando queden todavía posiciones a repartir.

Como resultado de tal procedimiento, por la vía del cociente rectificado cada uno de los partidos obtuvo dos representantes. A través del cociente de unidad, al PAN se le asignaron dos asambleístas más, y al PPS y al PFCRN se les atribuyó un representante más a cada uno; utilizando el resto mayor le fueron atribuidos al PAN y al PMS un miembro más, tal como lo ilustra el siguiente cuadro:

Partido	por cociente ratificado	por cociente de unidad	por resto mayor	Total
PAN	2	2	1	5
PPS	2	1	0	3
PMS	2	0	1	3
PFCRN	2	1	0	3
PARM	2	0	0	2
Total	10	4	2	16

Fuente: *Ibid*

La conformación antes descrita y los acuerdos pluripartidistas logrados desde el inicio de los trabajos del Colegio Electoral de la Asamblea pusieron de manifiesto las nuevas formas de convivencia política alcan-

zadas. La integración final de la Asamblea fue de 34 curules para el PRI y 32 para la oposición.

2.12. LA PARTICIPACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Como una nueva representación de los habitantes de la ciudad de México, la Asamblea del Distrito Federal vino a modificar el panorama en las relaciones políticas entre los gobernados y sus gobernantes. En su primer trienio de vida, a pesar de las limitaciones jurídicas a las cuales se enfrentó, la Asamblea contribuyó a dinamizar varios procesos dentro de la administración pública local y en las prácticas políticas de la sociedad civil.¹³

Sin duda alguna la existencia de la Asamblea de Representantes significó una válvula de alivio para el Departamento del Distrito Federal, al canalizarse a ella las demandas ciudadanas, evitando con ello, que las exigencias ciudadanas desbordaran la capacidad operativa y de respuesta del DDF. Es decir, que al no contar el DDF con una estructura adecuada para la recepción y respuesta a las demandas ciudadanas, la Asamblea vino a reemplazar la ineficiencia del órgano de gobierno de la ciudad capital.

La función más importante que ha logrado la Asamblea de Representantes es que se constituyó en el mecanismo de comunicación entre la ciudadanía y las autoridades del Distrito Federal.

La Asamblea cuenta con la facultad de citar a los servidores públicos para que informen sobre la prestación de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal.

Durante los tres años de ejercicio de la I Asamblea de Representantes asistieron, tanto en los periodos de funciones como en los recesos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia, los secretarios general del gobierno de la entidad, coordinadores y directores

¹³ TREJO Hernández, *Op. Cit.*, p.296.

generales, al igual que los responsables de las empresas públicas descentralizadas de la entidad, así como los dieciséis delegados del Departamento del Distrito Federal.

Las comparecencias de los Delegados ante la Asamblea constituyó un hecho trascendental, ya que fue la primera ocasión desde 1928 que se rendía cuentas a una representación ciudadana de la capital del país.

El jefe del Departamento rindió tres informes de labores ante la I Asamblea de Representantes con el objeto de explicar el estado que guardaba la administración pública de la entidad. Estos informes se dieron el 16 de abril de 1989, el 16 de abril de 1990 y el 16 de abril de 1991.

Este hecho constituye un precedente fundamental para iniciar la instauración de la división de poderes en la entidad. Si bien es cierto que la Asamblea no cuenta con facultades coercitivas ante el órgano de gobierno de la entidad es plausible que se den prácticas políticas que lleven a ese estado.

Durante la gestión de la I Asamblea el Comité de Atención Ciudadana gestionó 9,856 demandas ciudadanas, de las cuales 8,006 fueron resueltas favorablemente para los solicitantes, 1,800 demandas quedaron pendientes y 50 no fueron competencia de este órgano de representación ciudadana, o bien, no fueron procedentes en términos legales.

Las demandas atendidas por la Asamblea fueron relativas a vivienda, regularización de la tenencia de la tierra, dotación de servicio de agua potable, drenaje, alumbrado público, abasto y comercio, transporte urbano, empleo, educación, seguridad pública, ecología, servicios deportivos, fundamentalmente.

Durante el ejercicio de la I Asamblea se evidenció que las limitadas facultades con las que contaba eran de principal obstáculo que le impedían dar respuestas efectivas a las demandas ciudadanas, que no fueron solamente recomendaciones o gestorías. Es decir que al carecer de la facultad legislativa no era posible crear las condiciones legales que obligaran a la autoridad administrativa y de gobierno a adoptar medidas para solucionar los problemas ciudadanos.

Es importante destacar que las acciones a realizar, así como los bandos emitidos por la Asamblea, eran previamente consultados con el jefe del Departamento, pues al ser el líder de la Asamblea un representante priiOsta y al considerarse al jefe del Departamento del Distrito Federal como líder de ese partido en la entidad, se daba una relación de jerarquía y de supeditación del órgano de representación ante el gobierno de la entidad.

Éste es el principal obstáculo que deba superarse. Deben crearse formas de organización política en la entidad que eviten la supeditación de un poder con respecto a otro.

La reforma política de septiembre de 1993 constituye avances importantes en la vida democrática, pero no soluciona el problema de supeditación política.

3. LOS TRABAJOS DE LA I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LA NUEVA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. LOS TRABAJOS DE LAS COMISIONES Y COMITÉS DE LA I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Tratar de recuperar en una cuantas líneas el trabajo realizado por la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal es una tarea difícil; sin embargo, nos limitaremos a señalar algunas de las acciones más sobresalientes.

En cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 67 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, las Comisiones y Comités que la integran presentaron, ante el Pleno, el informe de actividades correspondientes al periodo de receso previo al sexto y último periodo de sesiones de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

3.1.1. Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil

ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL:

Del 23 al 27 de Julio de 1990 se llevaron a cabo las jornadas correspondientes a la Segunda Semana de Protección Civil en el Distrito Federal.

Durante estos días se verificaron simulacros en escuelas y locales con afluencia masiva del público, mismos que sirvieron para evaluar los avances que existen en los sistemas de seguridad en casos de alto riesgo o desastre. La participación de los miembros de esa Comisión les permitió emitir opiniones y puntos de vista que deberán ser observados para preparar a la población ante siniestros de toda índole.

Dentro del marco jurídico establecido por el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, se participó en la constitución del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal, y en los consejos delegacionales de Protección Civil. Cabe señalar que, como lo establece el reglamento citado, en el Consejo de Protección Civil del Distrito Federal participan por parte de la Asamblea de Representantes el presidente de la Comisión de Gobierno y el presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil. Además, dentro de cada uno de los consejos delegacionales de Protección Civil participan representantes miembros de esta Comisión.

La constitución de estos consejos representó un paso muy importante en la conformación de una nueva estructura orgánica en el Distrito Federal, la que permitirá coordinar los esfuerzos de los diversos sectores de la sociedad capitalina para prevenir y hacer frente a los desastres o contingencias graves en la ciudad. Asimismo, la participación de miembros de la Asamblea en estas instancias, permitió tener una visión más precisa de la situación que guarda la organización y la aplicación del Programa del Distrito Federal y los programas delegacionales en materia de Protección Civil.

A raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal se atendieron una serie de dudas que surgieron en la ciudadanía con respecto a la aplicación de este ordenamiento. Además, se canalizaron a las instancias correspondientes las sugerencias de diversas organizaciones que de manera voluntaria han planteado su participación activa en las labores de protección civil. En este sentido destacan, por su importancia, las reuniones que se sostuvieron en la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), con la cual se establecieron acuerdos para propiciar

y mantener una información recíproca en las materias de protección civil, seguridad pública y otros aspectos relativos a los problemas que enfrenta la ciudad.

Al carecer la Asamblea de Representantes de autoridad sobre las instancias del gobierno capitalino, la representación ciudadana tuvo que limitarse a convocar a la ciudadanía de la capital a participar en las consultas públicas sobre protección civil y canalizar las conclusiones de las mismas a las autoridades del DDF en forma de *sugerencias*. Constitucionalmente el gobierno de la entidad no está obligado a cumplir cabalmente las sugerencias o recomendaciones que le envíe la Asamblea.

Todo el esfuerzo y trabajo que realice la Asamblea para poder emitir una recomendación al DDF puede esfumarse si este último decide no aceptar. Es decir, que estamos hablando en un plano de buenas intenciones sin que exista facultad constitucional alguna para que el gobierno de la entidad acate las sugerencias del órgano de representación ciudadana.

El 8 de agosto de 1990 se llevó a cabo una reunión con representantes de los grupos voluntarios de rescate que actúan en el Distrito Federal. Esta reunión tuvo gran importancia tanto por la cantidad como por la calidad de las participaciones. Se discutieron en ese evento los problemas relativos a la organización y la actividad de estos grupos, sobre todo a partir del marco establecido por el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal. De esta discusión surgieron una serie de propuestas encaminadas a normar la constitución y participación de estos grupos dentro del Programa de Protección Civil.

A partir de las propuestas presentadas por los grupos voluntarios de rescate del Distrito Federal, esta comisión se abocó a la elaboración del Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal que norma las actividades de los grupos voluntarios de rescate del Distrito Federal, en el que se establecen con precisión los requisitos para el desempeño de éstos; la obligación de la capacitación del personal a su cargo, así como los mecanismos de coordinación que deben existir con las autoridades del Departamento del Distrito Federal en casos de desastre.

Dicho reglamento fue expedido por la Asamblea el 3 de julio de 1990 en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción VI, base 3a., inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este ordenamiento es de orden público e interés general y tiene por objeto regular las acciones de protección civil y salvaguarda de las personas y sus bienes, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.

Una vez expedido, le corresponde al Departamento del Distrito Federal la aplicación de este reglamento. Cabe mencionar que las disposiciones del mismo son obligatorias para las autoridades, organizaciones e instituciones de carácter público, privado y social, y para todos los habitantes del Distrito Federal.

Las disposiciones que establecen los reglamentos emitidos por la Asamblea, así como los bandos u ordenanzas de la misma, son obligatorias para el DDF. En este caso, a diferencia de las recomendaciones (así como las sugerencias, los acuerdos y las resoluciones),¹ las disposiciones que establecen los reglamentos deben ser acatadas ineludiblemente por las autoridades administrativas.

A pesar de que en la entidad ya se cuenta con un reglamento de protección civil, su elaboración fue prácticamente dictada por los titulares del gobierno del Distrito Federal. Cuando se revisa la forma en que está integrado el Consejo de Protección Civil del Distrito Federal es fácil advertir que de los nueve órganos sólo uno lo constituyen representantes de los sectores sociales y privado, y de las instituciones académicas; además de que son igualmente designados, por los miembros del Consejo. En contraste, de los nueve órganos seis son autoridades del gobierno de la entidad, uno de la Asamblea de Representantes y uno del Consejo Consultivo de la ciudad.

Esta enorme desproporción en los integrantes del Consejo de Pro-

¹ Las cuales pueden darse por parte de la Asamblea a través de un Punto de Acuerdo y darse a conocer a la población por los medios que en cada caso determine la representación ciudadana, según lo establece el artículo 83 del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*.

tección Civil determina que las decisiones sean dictadas por el titular del gobierno capitalino, sin que exista forma de impedirlo.²

ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Uno de los objetivos que la Comisión se trazó, desde el inicio de sus labores, fue el de mantener una relación permanente con las autoridades en la materia, a efecto de ir coadyuvando en el mejoramiento de los órganos encargados de la seguridad pública en la ciudad. Con este objeto, de manera periódica, se realizaron reuniones con las diversas instancias que conforman las estructuras de la Secretaría General de Protección y Vialidad, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Policía Judicial de la entidad. De igual manera, se verificaron reuniones con los jefes de los sectores en que está dividida la Policía Preventiva capitalina. Asimismo, comparecieron ante esta Comisión los funcionarios responsables de los cuerpos de granaderos, motopatrullas, femenino y policía montada.

Como resultado de estas actividades se perfiló la necesidad de elaborar un programa de mediano plazo que contemple la reorganización de la policía, tanto en los aspectos relativos al ingreso y la capacitación, así como la estructura y la coordinación de las diversas instancias. Sin embargo, la Asamblea no tiene facultad constitucional para determinar de qué manera debe organizarse la policía y cuál debe ser su perfil.

Conjuntamente con la Comisión de Administración, Procuración de Justicia y Derechos Humanos se convocó, los días 25, 26 y 27 de septiembre de 1990, a las jornadas sobre Derechos Humanos en el Distrito Federal. A estas jornadas asistieron el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y destacados especialistas en la materia. Se analizaron las causas de la existencia de violaciones a los derechos humanos en la entidad, el marco jurídico existente y, de manera especial, se plantearon las ambigüedades y lagunas existentes en las leyes, mismas que propician la

² Véase el cap. III del Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, México, ARDF, 1990, p.30.

violación a estos derechos, presentándose propuestas muy valiosas, tanto en lo que se refiere a modificaciones al marco jurídico vigente, como a la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la Procuración y Administración de Justicia, tendientes a garantizar y vigilar el respeto a las garantías individuales en el Distrito Federal.

Es importante señalar que en estos casos la Asamblea se ha limitado a emitir propuestas y recomendaciones para modificar la ley en la materia. Es claro suponer que de contar esta institución con facultades legislativas, además de las de consulta directa a la población de la entidad, el margen de maniobra y de avance en la solución de los problemas hubiese sido diferente y, seguramente, los resultados positivos hubieran beneficiado a la ciudadanía en forma más tangible.

Cabe señalar que algunas de las propuestas que se presentaron en estas jornadas fueron retomadas por el Ejecutivo Federal en el paquete de reformas a diversas leyes que presentó al Congreso de la Unión para su discusión. Toda vez que dentro de las reformas propuestas se plantean modificaciones al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Ante esta situación, lo deseable era que la Asamblea, al contar con una gran cercanía con la realidad ciudadana, hubiese sido la instancia que reformase las leyes en la materia. De allí que se propusiera que estas comisiones se abocaran al análisis de dichas propuestas y presentaran de manera respetuosa sus opiniones y puntos de vista sobre las mismas, a las comisiones de Justicia y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es importante que la Asamblea de Representantes cuente con facultades legislativas en materia de justicia. Estas atribuciones deben materializarse, facultando a la Asamblea para expedir el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Esta facultad que hoy posee el Congreso de la Unión debe pasar a la Asamblea de Representantes.

Por otra parte, se atendieron y canalizaron denuncias y quejas presentadas por ciudadanos en relación con abusos de autoridad y violaciones a sus derechos. Cabe señalar que una parte importante de estas denuncias

fueron resueltas de manera satisfactoria por las autoridades correspondientes. Este sólo hecho da constancia de la importancia que para la ciudadanía constituye la Asamblea de Representantes; es decir, que esta Institución cuenta con una vida propia y justificada razón de ser.

3.1.2. Comisión de Administración, Procuración de Justicia y Derechos Humanos

El trabajo realizado abarca varios aspectos, como lo son un gran número de asesorías y gestorías, así como visitas de trabajo a diversas instituciones de administración y procuración de justicia e instituciones de reclusión.

La Comisión buscó ampliar y fortalecer los canales de comunicación y colaboración con todas las áreas de justicia en el Distrito Federal, incluso con la Procuraduría General de la República.

Debemos señalar que la Asamblea carece de facultades reales en materia de justicia, dándose el caso de que no ejerce fuerza coercitiva sobre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. A lo más que ha llegado la Asamblea ha sido la firma de convenios de colaboración con la Procuraduría para el intercambio de información y para la canalización de denuncias de la ciudadanía.

La segunda Comisión trabajó en el seguimiento de la aplicación del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, para lo cual visitó y supervisó dichos centros.

Entre las principales actividades realizadas se registran las de asesoría, gestoría, entrevistas con los medios de comunicación, visitas a instituciones de reclusión, jornadas de trabajo con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

De igual manera, se realizaron reuniones de trabajo con la Dirección General de Reclusorios, el Consejo Tutelar para Menores, el Tribunal Superior de Justicia, la Procuraduría General de la República, el Tribunal

de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y el Departamento del Distrito Federal.

El Consejo Tutelar para Menores, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son autónomos e independientes, y la Asamblea no tiene autoridad sobre estas instituciones ni sobre las resoluciones que las mismas dicten en materia de sus competencias.

En el marco de sus actividades debe destacarse, asimismo, la formación de dos subcomisiones: Subcomisión de Niños Robados y Extraviados y Subcomisión de Reformas a la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores.

La primera debe su creación al gran número de denuncias que en tal sentido se reciben en la Asamblea. Dicha subcomisión acordó reunirse con el procurador general de Justicia del Distrito Federal y con el director del Ministerio Público de lo Civil y Familiar, con el propósito de informarse sobre la incidencia del robo de menores, sus características, y el resultado de las investigaciones sobre el particular. Además de sostener varias reuniones de trabajo con especialistas y ciudadanos interesados en el tema.

Posteriormente se acordó en dicha subcomisión entablar comunicación con los gobiernos y procuradurías de los estados fronterizos de Baja California, Chihuahua y Tamaulipas con la finalidad de intercambiar experiencias e información sobre esta problemática con el afán de unificar criterios para hacerle frente.

Luego de realizar reuniones de trabajo en las entidades mencionadas, la Comisión de Administración, Procuración de Justicia y Derechos Humanos, acordó entre otros puntos, los siguientes:

- 1) Que las procuradurías estatales de Justicia fortalezcan los canales de intercambio de información con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para los casos relacionados con el robo de menores.
- 2) Se precisó la necesidad de intercambio de información entre los Consejos Tutelares para Menores de los estados con el Centro

de Localización y Búsqueda de Personas Extraviadas y Ausentes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dependiente de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil.

- 3) Se solicitó la intervención de las autoridades migratorias mexicanas para fortalecer los mecanismos de detención de infantes y menores llevados a Estados Unidos por vía terrestre.
- 4) Se precisó la necesidad de elaborar un Proyecto de Ordenanza para hacer obligatorio a todos los hospitales del Distrito Federal, el registro por huella dactilar y plantar de todos los recién nacidos.

Estas subcomisiones fueron más de carácter protocolario, que resolutivo. Esto como consecuencia de la falta de facultades reales de la Asamblea en materia de justicia, lo cual es especialmente grave si consideramos que mayores violaciones de derechos humanos son cometidos por las propias procuradurías y, ante esta situación, la Asamblea de Representantes no cuenta con ninguna facultad para sancionarlas.

A lo más que llegaron estas subcomisiones especiales fue precisar las necesidades que se registran en materia de justicia. Además de informar a las comisiones correspondientes de la Asamblea y al pleno de la misma sobre sus actividades, sin que ello diese como resultado un avance sustancial en materia de justicia.

La reforma política de septiembre de 1993 no contempla que la Asamblea cuente con facultades legislativas en materia de justicia. Considero que este es un punto que debe tratarse a la mayor brevedad y dotar a la Asamblea de facultades legislativas en esta materia, además de poder crear los organismos que se encarguen de sancionar las arbitrariedades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La segunda subcomisión, encargada de estudiar las reformas a la ley que crea el Consejo Tutelar para Menores, fue integrada para analizar los acontecimientos suscitados en el Consejo Tutelar para Menores, para lo cual acordó con el subsecretario de Gobernación iniciar conjuntamente los

trabajos encaminados a fortalecer la readaptación de los menores infractores. De los cuales surgieron una serie de observaciones por parte de los asambleístas sobre algunos aspectos que debe contemplar el Proyecto de Ley de Reformas a la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores.

Dichas observaciones fueron realizadas sobre cuatro aspectos fundamentales como son: a) edad penal de los menores infractores; b) naturaleza del órgano que debe conocer y resolver sobre las infracciones cometidas por menores; c) procedimiento administrativo ante el órgano encargado de conocer las infracciones cometidas por menores, y d) las medidas para el tratamiento y readaptación de menores infractores.

Desafortunadamente las observaciones sólo fueron recomendaciones de buena voluntad pero no concretaron en la realidad. De continuar esta situación, la Asamblea podría llegar a realizar observaciones sobre el ejercicio de gobierno en la entidad sin que nadie las tome en cuenta, y esto llevaría a reconocer que la existencia de la Asamblea no tiene razón de ser.

Los miembros de esta comisión estuvieron pendientes del grado de avance en la aplicación del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, con este propósito se mantuvieron reuniones de trabajo con el jefe del Departamento del Distrito Federal, con el secretario de Gobierno del mismo Departamento y con el director general de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.

Para fortalecer el trabajo penitenciario esta comisión organizó, en coordinación con dicha dirección general, una exposición del trabajo industrial y artesanal que se realiza en los diferentes centros de reclusión.

Si analizamos con rigor podremos detectar que la intervención de la Asamblea en el área de justicia fue más de carácter protocolario que de contribuciones sustanciales.

Por otra parte, la Comisión realizó un foro sobre Derechos Humanos cuya relevancia fue tal que las conclusiones derivadas del mismo fueron mencionadas, en un 80%, por el ejecutivo en su proyecto de reformas a la legislación penal, tal como lo podemos ver en las siguientes recomendaciones enviadas al gobierno de la República:

Difundir, informar, educar y capacitar en materia de Derechos Humanos, a toda la población, a través de la utilización de los espacios que tiene el Estado en radio, televisión y cinematografía, así como incluir materias relativas a los derechos humanos, en el Programa de Educación Primaria y Secundaria. Nuevamente el problema fue que la Asamblea solamente emitió recomendaciones sin contar con las facultades que le permitieran exigir el cumplimiento de las mismas.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le recomendó, con el propósito de erradicar la tortura, la modificación de la jurisprudencia, publicada en el apéndice al *Seminario Judicial de la Federación 1917-1975*, segunda parte, primera sala, página 175; mediante la cual se hacen prevalecer las primeras declaraciones del acusado, sobre las posteriores.

Aquí es importante señalar que la Asamblea rebasó su ámbito de competencias y decidió realizar recomendaciones a un órgano federal, de allí que sus observaciones no hayan materializado ni fructificado.

Al Departamento del Distrito Federal se le recomendó eficientar la Defensoría de Oficio, con el propósito de que todos los ciudadanos cuenten en forma oportuna, eficaz y gratuita con un asesoramiento de protección a sus garantías individuales y derechos humanos, ya que en la actualidad la Defensoría de Oficio no pasa de ser un buen propósito de nuestra legislación, de salvaguardar los derechos de los detenidos. Lo más alarmante en este punto es que la Asamblea no pudo ir más allá de una simple recomendación. Recomendación de la que el DDF hizo caso omiso.

A las procuradurías de Justicia del Distrito Federal y General de la República, se les recomendó:

- 1) Diseñar e implementar acciones inmediatas que garanticen el pleno respeto a todas las garantías individuales y, en forma especial, a las consagradas en los artículos 19 y 20 de la Constitución, a fin de evitar todo maltrato en la aprehensión, así como molestias que se infieran sin motivo legal, y evitar que se obligue al detenido a declarar en su contra, tenerlo en incomunicación, y hacer asequible y real el derecho a la defensa del detenido.

- 2) Que en apego al texto constitucional y a fin de evitar la detención ilegal y la tortura como método de investigación, las detenciones que se realicen solamente se efectúen en casos de delitos flagrantes o mediante órdenes de aprehensión. En el entendido de que la flagrancia no constituye un elemento de conciencia sino que es un hecho material.
- 3) Celebrar un acuerdo con la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, mediante el cual se fijen las bases y los procedimientos por los cuales un interno pueda ser extremado para la práctica de diligencias.
- 4) Incluir materias relativas al conocimiento de los derechos humanos como parte de la capacitación obligatoria a los aspirantes a policía o Ministerio Público.
- 5) Que los vehículos que utilicen ambas corporaciones; nacionales o extranjeros, sean identificados con un número de matrícula. Conviene mencionar que esta recomendación ya es una realidad y que sus resultados han sido positivos.

Al Tribunal Superior de Justicia se le recomendó:

- 1) Incluir en sus cursos de capacitación y actualización de los servidores públicos materias relativas al conocimiento de los derechos humanos.
- 2) Instar a los jueces penales a respetar el plazo constitucional para dictar sentencia en los procesos penales, ya que actualmente se exceden en dichos plazos.

Es importante que se discuta ampliamente el dotar a la Asamblea con facultades que permitan sancionar las malas actuaciones o incumplimientos de su deber al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Con esta medida se propone que en la entidad se ejerza un verdadero equilibrio de poderes que sirva, además, de ejemplo a los poderes federales y accedamos, de esta manera, a una democracia más real en nuestro país.

A la Secretaría General de Protección y Vialidad se le recomendó:

- 1) Incluir en los programas de la Academia de Policía y del Instituto de Capacitación Penitenciaria materias relativas al conocimiento de los derechos humanos, como parte de la capacitación obligatoria a los aspirantes a policías o empleados penitenciarios.
- 2) Que la Dirección General de Reclusorios, a través de la Dirección de Asistencia Jurídica se aboque a la revisión de aquellos casos donde existan indicios que hagan presumir la inocencia de los detenidos.

A la Comisión de Derechos Humanos se le recomendó

- 1) Promover la expedición de leyes locales contra la tortura.

Consideramos que este fue un grave error de la I Asamblea de Representantes, pues la principal promotora para la expedición de leyes locales contra la tortura debe ser la propia Asamblea, además de buscar ampliar sus facultades para legislar en esta materia.

La Asamblea debe estar facultada en materia de derechos humanos al grado de que debe contar con la facultad de sancionar a las instituciones con jurisdicción local que violen esta garantía constitucional de los individuos.

- 2) Con el objeto de combatir la impunidad, se le recomendó insistir ante las procuradurías de Justicia, para que conminen al ejercicio de la acción penal en contra de los servidores públicos que persistan en actitudes violatorias a los derechos humanos.
- 3) Difundir en inserciones y programas de los principales medios de comunicación, una síntesis de los informes que la Comisión presente.
- 4) Reforzar la acción de la Comisión con la publicación de materiales que permitan el conocimiento y capacitación de la población en materia de derechos humanos.
- 5) Que la Comisión Nacional apoye y fomente en las universidades cursos sobre derechos humanos.

Al pleno de la Asamblea del Distrito Federal:

Con el propósito de erradicar la tortura, en los cuerpos policiacos se recomendó una iniciativa de ley para modificar los siguientes ordenamientos legales:

- 1) Reformar el Artículo 135 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que establece: "La confesión judicial, es la que se hace ante el tribunal o juez de la causa, o ante el funcionario de la policía judicial que haya practicado las primeras diligencias".
- 2) Reforma al artículo 249, del mismo ordenamiento, y el cual establece: "La confesión judicial, hará prueba plena, cuando concurren las siguientes circunstancias":

IV.- Que se haga ante el juez o tribunal de la causa o ante el funcionario de la policía judicial que haya practicado las primeras diligencias.

- 3) Reforma a los Artículos 207 y 287 del Código Federal de Procedimientos Penales, que faculta a los policías judiciales a recibir declaraciones.
- 4) Reforma a la Constitución para que se precise el máximo de tiempo por el que una persona puede estar detenida ante el Ministerio Público, o por la policía judicial.

Si observamos con detenimiento nos daremos cuenta que la mayor parte de los trabajos que realizó la comisión de Administración, Procuración de Justicia y Derechos Humanos a lo más que llegaron fue al planteamiento de recomendaciones a las instancias de gobierno.

Desafortunadamente no existe ningún mecanismo que garantice que las recomendaciones emitidas sean cumplidas. Esta situación es grave porque la cercanía que tiene la Asamblea con la ciudadanía del Distrito Federal puede garantizar que se detecten problemas muy importantes y que este órgano de representación popular a lo más que puede llegar es a emitir "recomendaciones" que seguramente nadie acatará.

Considero que debe abrirse la discusión que tenga por objeto dejar en claro que a la Asamblea debe dejársele crecer y hacer de su existencia la

garantía de la ciudadanía de que sus problemas van a ser resueltos, pues cualquier resolución que adopte este cuerpo colegiado debe tener el respaldo de las leyes y una infraestructura institucional que garantice el cumplimiento de las mismas. Sólo de esta manera pasaremos del plano de las buenas intenciones al plano de la concreción de las acciones de la Asamblea.

3.1.3. Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica

Con el secretario general de Gobierno del Departamento del Distrito Federal se celebró una reunión de evaluación y análisis del Reglamento de Limpia y el Reglamento de Agua y Drenaje dictaminados por esta Comisión, en la cual se acordó el seguimiento de las acciones para la optimización del cumplimiento de los mismos.

Por otro lado, conjuntamente con la Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable, se realizó un recorrido por la Sierra de Guadalupe, por los laboratorios de agua de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Departamento del Distrito Federal, y las obras del Metro en la zona de Zaragoza. Resaltaron por su importancia los recursos aplicados en la Sierra de Guadalupe para recuperar su capacidad de infiltración de agua al subsuelo y evitar la erosión.

En cumplimiento del acuerdo tomado por el pleno en su sesión del día 5 de Julio de 1990, la Comisión llevó a cabo en tres reuniones el debate público sobre el Proyecto de Reglamento para las Áreas Verdes del Distrito Federal, del cual se captaron más de 150 propuestas vertidas en las más de 200 intervenciones de especialistas, representantes y público asistente, con lo cual se logró una amplia participación y, en consecuencia, el enriquecimiento del proyecto.

La Comisión se ha reunido para el análisis y consideración de las propuestas, donde además se acordó integrar una subcomisión para elaborar el proyecto de dictamen correspondiente.

De conformidad con el acuerdo del pleno del 19 de Junio de 1990 compareció ante la Comisión el coordinador general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, atendiendo las inquietudes de los ciudadanos representantes en torno al Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica.

Hasta el momento la Asamblea desempeña un papel secundario en materia de ecología y de protección al ambiente. Es importante que se considere que la Asamblea tiene facultades constitucionales en esta materia, de tal manera que en la práctica la autoridad administrativa respete sus facultades y que cualquier medida que se tome con respecto a cuestiones ambientales será acordada con el órgano de representación popular.

Por lo que hace a comisiones unidas se llevaron a cabo con la Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática reuniones de trabajo con especialistas, técnicos, investigadores y servidores públicos para analizar las implicaciones que para el Distrito Federal derivan de la operación de la planta nucleoelectrónica de Laguna Verde, en las que se vertieron las más diversas opiniones de dicha planta y se conoció el punto de vista a nivel científico de las autoridades que participan directamente en el proyecto.

Para impulsar la reforestación de la ciudad, la Comisión apoyó la campaña "Cada Familia un Árbol".

La Comisión siguió de cerca las acciones derivadas del Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco, así como aquellas emanadas del Programa de Rescate y Preservación de Áreas de Conservación Ecológica de la Delegación Gustavo A. Madero, en la cual se encuentra la Sierra de Guadalupe.

En esta ocasión la Asamblea solamente siguió de cerca las acciones del DDF, porque constitucionalmente no existe obligación por parte del órgano de gobierno de la entidad de informar a la Asamblea de Representantes con respecto a sus acciones de gobierno, a menos que la Asamblea haga uso de su facultad de convocar a los funcionarios del DDF a que asistan a comisiones a informar sobre la materia que les corresponde. Pero recor-

demos que esto es posible solamente si la Asamblea convoca a los funcionarios.

En materia de gestoría la Comisión atendió un gran número de denuncias sobre violaciones a las normas por parte de particulares, las cuales fueron turnadas a las autoridades competentes, llevando un seguimiento de los trámites realizados a través de una comunicación formal constante con la autoridad. Como resultado de las gestiones realizadas por la Comisión las autoridades giraron tres órdenes de clausura a establecimientos que producen contaminación en diferentes puntos de la ciudad y se han concertado soluciones con colonos, industriales y prestadores de servicios.

3.1.4. Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos; Mercados, Rastros, Establecimientos Mercantiles y Comercio en la Vía Pública

Entre las actividades de esta Comisión se destacan las reuniones de trabajo con diferentes organizaciones sociales. Es así como el 17 de julio de 1990 se llevó a cabo una reunión con los trabajadores de Industrial de Abastos, a fin de conocer y analizar la problemática laboral que experimentaba un grupo de trabajadores y que dio a la Comisión la oportunidad de enviar oficios al director de esa empresa paraestatal.

El 18 de julio de ese año la Comisión se reunió con el delegado del Departamento del Distrito Federal en Tláhuac, para buscar la solución de problemas planteados por comerciantes ubicados en la vía pública, alrededor del mercado de Zapotitlán y en Tláhuac a espaldas de la iglesia.

El 23 de julio se llevó a cabo una reunión de trabajo con empleados de Industrial de Abastos, en donde plantearon su preocupación de ser despedidos con motivo de la reestructuración de esa empresa. En esa reunión, se les informó del contenido del escrito, que con fecha 20 de julio de ese año envió el director general de Industrial de Abastos para informar a la Quinta Comisión que las liquidaciones se estaban realizando mediante

solicitud expresa de cada trabajador y conforme al contrato colectivo de trabajo vigente, respetando el último aumento concedido a los trabajadores.

Es importante señalar que la Asamblea no tiene facultades en materia laboral. Es loable que haya intervenido como mediadora en conflictos obrero-patronales; sin embargo, considero que ésta no debe ser materia de su incumbencia. La Asamblea debe circunscribirse a las actividades propias de un órgano de representación ciudadana y no participar en los conflictos laborales, pues ellos son competencia de las juntas de conciliación y arbitraje.

El 23 de julio se presentaron en el salón verde de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal los integrantes de la Coordinadora de Consejos Populares de Abasto del PAZPU-DF, y de la Regional de Mujeres de la CONAMUP, para exponer su inconformidad en diversos problemas tales como el desabasto, el cierre de tiendas Conasuper "A" y "B"; el salario mínimo insuficiente; la posible desaparición de tortibonos; la insuficiente distribución de leche en el programa social Liconsá; la elevación del precio en los desayunos para los niños por parte del DIF; la carestía de la vida en el Distrito Federal, por cuyo motivo, y de conformidad con la facultad constitucional que tiene la Asamblea para atender las demandas de los ciudadanos del Distrito Federal, se enviaron comunicaciones a diversos funcionarios del gobierno federal y del gobierno capitalino.

El 24 de julio se llevó a cabo una reunión con el coordinador de Abasto y Distribución del Departamento del Distrito Federal, para conocer el Programa de Abasto en el Distrito Federal.

A pesar de que la Asamblea cuenta con facultades en materia de abasto, las sugerencias que pueda emitir a la autoridad administrativa regularmente se ven condicionadas por la disposición que las autoridades en la materia expresan. Estas autoridades pueden argumentar la carencia de una infraestructura adecuada para el abasto, o bien, la falta de presupuesto. Ante ello la Asamblea poco puede hacer, pues sólo puede recomendar medidas para superar el problema, pero no puede ejercer autoridad o mandato para que el problema se solucione.

El 25 de julio tuvo lugar una reunión de trabajo con los funcionarios de la Delegación Venustiano Carranza a efecto de concertar la solución del problema planteado por los comerciantes de vía pública, que se establecen en la calle de San Ciprián, de esa delegación. Asunto que se resolvió el 26 de julio de 1991 con la firma de un convenio en el que participaron como testigos de honor, diversos miembros de esta Comisión.

En el problema de la reubicación de los comerciantes en vía pública la Asamblea desempeñó un papel importante, en lo que se refiere a las negociaciones con los ambulantes para reubicarlos en áreas diseñadas expresamente para esta actividad. Esto se logró debido a que la Asamblea hizo uso de su facultad de gestoría, además de que su ley orgánica en el artículo 7 la faculta para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materia de comercio en la vía pública.

No debe dudarse que al proliferar el fenómeno del comercio en la vía pública, y ante la imposibilidad de la economía formal de absorber a los desempleados, en los orígenes de la creación de la ARDF se haya pensado facultarla en este ámbito para aligerar el peso que al respecto tenía que hacer frente el DDF.

El 27 de julio se efectuó un desayuno de trabajo con los propietarios de máquinas de video-juegos, a efecto de conocer y estudiar los problemas de carácter fiscal y administrativo que confrontan. En dicha reunión los dirigentes de esas agrupaciones solicitaron reformar y adicionar el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y la Celebración de Espectáculos Públicos en la Ciudad de México.

El 31 de julio se realizó una reunión con funcionarios del Metro y comerciantes ambulantes de la estación del Sistema de Transporte Colectivo Hidalgo, a efecto de analizar y buscar soluciones a diversos problemas que enfrentan en dicha estación esos comerciantes.

El 14 de agosto se inauguró en el salón verde de la Asamblea de Representantes el foro de consulta pública sobre Abasto y Distribución de Alimentos.

El 21 de agosto se desarrolló la primera audiencia pública del foro

de consulta sobre Abasto y Distribución de Alimentos, en el Auditorio "Jesús Silva Herzog", de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la que se presentaron catorce ponencias en materia de abasto y distribución de alimentos.

El 28 de agosto se realizó la segunda audiencia pública en la Central de Abasto, en la cual se presentaron veintinueve ponencias, elaboradas por productores y distribuidores de abarrotes, frutas, verduras y carne.

De igual manera, el 31 de agosto tuvo lugar la tercera audiencia pública sobre Abasto y Distribución de Alimentos en el salón de usos múltiples de la Secretaría de Pesca, con la intervención de destacados analistas y funcionarios públicos y de empresas de participación estatal, que permitieron la presentación de veintidós ponencias.

La cuarta audiencia tuvo lugar el 4 de Septiembre en el Auditorio de la Cámara Nacional de la Ciudad de México en la que se presentaron once ponencias por diversos representantes del sector público y privado, mismas que enriquecieron el tema de abasto y distribución de alimentos.

El 5 de septiembre se efectuó un desayuno de trabajo con la Asociación Nacional de la Industria Restaurantera para conocer a fondo los problemas que enfrenta y estudiar la posibilidad de crear un capítulo dentro del Reglamento que para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y la Celebración de Espectáculos Públicos en la Ciudad de México relacionado sólo con restaurantes, el cual se elaboró y fue aprobado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El 7 de septiembre se realizó la quinta y última audiencia del Foro sobre Abasto y Distribución de Alimentos en el teatro "Venustiano Carranza".

La constitución faculta a la Asamblea para que convoque a la población en foros de consulta pública sobre las materias que son de su competencia, y para que determine el contenido de la convocatoria para consulta pública. La I Asamblea al hacer uso de esta facultad convocó a las Consultas Públicas sobre Abasto y Distribución de Alimentos. Sin embargo, a lo más que pueden llegar las conclusiones de los foros de consulta pública

es a ser base para la elaboración de reglamentos, los cuales dependen de su aplicación de las autoridades administrativas. La Asamblea no ha tenido la oportunidad de legislar en materia de su incumbencia. Por ejemplo, en materia de abasto y distribución de alimentos la Asamblea podría legislar para evitar que en esta área se den prácticas monopólicas, las cuales ponen en riesgo el abasto de alimentos en la ciudad, o bien, determinan el precio de los productos básicos.

3.1.5. Comisión de Educación, Salud y Asistencia Social

Con el propósito de conocer con mayor profundidad algunos ámbitos de interés para la Comisión, se realizaron tres coloquios con especialistas: Coloquio Científico sobre el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida; Coloquio Sobre Medicina Alternativa, Homeopatía, Acupuntura y Naturopatía, y Coloquio Sobre Esperanto.

La realización de estos coloquios es una clara muestra de las limitadas facultades con las que cuenta la ARDF pues el mayor alcance logrado fue la elaboración de carteles de difusión y algunos folletos que fueron la memoria de la realización de los mismos. Con ellos no se logró un hecho sustancial, más allá de demostrar que los integrantes de la I Asamblea estaban interesados en estos temas.

La Secretaría de Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal informó a la Asamblea sobre la situación de la niñez en nuestra entidad, particularmente sobre los llamados niños de la calle y de las medidas que para favorecerlos realiza la Dirección de Protección Social. Le informó, asimismo, acerca de la atención a la juventud capitalina; y sobre las alternativas culturales para los habitantes de nuestra ciudad.

Las jornadas de análisis sobre la prostitución como problema social en el Distrito Federal contó con 97 participaciones, lo que revela la preocupación de los habitantes de la entidad sobre este fenómeno. Como resultado de estas jornadas la Comisión emitió diez conclusiones que están en proceso

de cumplimiento en coordinación con las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

En la consulta pública sobre el deporte en el Distrito Federal, situación actual y perspectivas, participaron 59 ponentes que a nombre de partidos políticos, instituciones gubernamentales, organizaciones sociales y deportivas, y a título personal, abordaron los temas enunciados e hicieron propuestas para mejorar la situación actual de la promoción y la práctica deportiva en la ciudad.

La Comisión se mantuvo atenta al desarrollo de una de las principales enfermedades que afecta a los habitantes del Distrito Federal, el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). Se llevó a efecto una sesión de trabajo en la que se conoció sobre los resultados parciales de una línea de investigación sobre este mal. También fue realizado un coloquio con la participación de especialistas en el tema, ilustrando las categorías de transmisión, la magnitud del SIDA en el Distrito Federal y las formas de prevención del Síndrome.

El Reglamento para la Protección de los No Fumadores provocó un amplio interés entre los habitantes del Distrito Federal, lo cual se manifestó en los comentarios que mereció en los medios de comunicación social y en la demanda de ejemplares del reglamento. Por esta razón, la Comisión supervisó la aplicación de esta reglamentación manteniendo reuniones con las autoridades del Departamento y con algunas organizaciones patronales.

3.1.6. Comisión de Tránsito, Vialidad y Transporte Urbano

De acuerdo con la naturaleza de las facultades que tanto la Constitución, como la Ley Orgánica y el Reglamento para su Gobierno Interior le confieren a la Asamblea, esta Comisión desarrolló actividades en el ámbito reglamentario, así como las relativas a la promoción y gestoría, y las referentes a la supervisión administrativa.

Se realizó una reunión de evaluación sobre el cumplimiento de los

Reglamentos de Tránsito y para la Atención a Minusválidos; una visita de inspección; tres sesiones ordinarias de Comisión; y las primeras jornadas de discusión y análisis público sobre el reglamento de estacionamientos para vehículos en el Distrito Federal. Asimismo se atendieron los asuntos en materia de promoción y gestoría.

A la reunión acudieron el secretario general de Gobierno del Departamento y el primer superintendente de la Secretaría General de Protección y Vialidad, quienes, reconociendo el problema, manifestaron su voluntad en el sentido de realizar un esfuerzo hacia el cumplimiento cabal de las disposiciones reglamentarias, haciendo especial hincapié en las diferencias específicas ventiladas por los representantes de la Comisión.

El 10 de octubre, por acuerdo de la Comisión, se realizó una visita de inspección a las instalaciones de la Dirección de Control de Tránsito de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

La Comisión convocó a las primeras jornadas de Discusión y Análisis sobre el Reglamento de Estacionamientos para Vehículos en el Distrito Federal, las cuales se celebraron en tres audiencias públicas que tuvieron verificativo los días 16, 18 y 23 de octubre de 1990. Al efecto, fueron invitados a participar las principales operadoras de estacionamientos, autoridades competentes, trabajadores independientes y sindicalizados de estacionamientos, organizaciones vecinales, instituciones públicas receptoras de quejas ciudadanas, la Cámara de Comercio de la Ciudad de México, así como asociaciones automovilísticas, de seguros y de arquitectos.

Asimismo, con el propósito de que las alzas a las tarifas del transporte público concesionado impulsaran el mejoramiento del servicio que se presta a la ciudadanía, la Comisión, con el acuerdo de cinco de los partidos políticos que la integran, elaboró y dio a conocer a la luz pública un documento en el que constan quince medidas para la mejor prestación del servicio concesionado, en sus dos modalidades, con y sin itinerario fijo. Las medidas se refieren a las acciones que se pueden tomar para elevar la calidad

de este medio de transporte y se refieren al servicio que se presta, y la función de inspección que realiza la autoridad y la participación del usuario.

3.1.7. Comisión de Fomento Económico y Protección al Empleo, Trabajo no Asalariado y Previsión Social, Turismo y Servicios de Alojamiento e Industria

Se llevaron a cabo las jornadas de análisis sobre la Problemática del Niño que Trabaja, en las cuales se logró recoger una serie de opiniones y sugerencias de profesionales en la materia, así como de diversas posiciones políticas e ideológicas, con el interés de encontrar consensos en la defensa de los derechos de los niños y contribuir en la búsqueda de mejores condiciones en el entorno social y jurídico de la infancia en esta ciudad. El evento constituyó un avance no sólo por la búsqueda de medidas en el campo jurídico y social, sino también, porque se concientizó a la opinión pública sobre la realidad lacerante en la que viven un número muy amplio de niños, que en lugar de contar con cobijo y protección, aparejan su desarrollo con miseria, explotación y opresión que los hace seres doblemente castigados, cancelando su desarrollo integral.

El pleno de la Asamblea turnó a la Comisión para su análisis y dictamen el asunto relativo a la basificación de miembros del Coro de la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México. El cierre de algunas tiendas de Conasupo, así como propuestas sobre la creación de una guía turística de la ciudad de México.

La Comisión recibió solicitudes diversas para gestionar ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos asuntos sobre la violación de garantías constitucionales y la libertad para presos por diversos motivos y problemas sociales; así como demandas en lo particular para gestionar ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la libertad de detenidos injustamente, presos por motivos sociales y reivindicación de derechos ante autoridades judiciales fuera del Distrito Federal.

En materia laboral, se atendió a grupos importantes de trabajadores,

así como de representantes sindicales, quienes acudieron a esa Comisión para buscar el apoyo en la procuración de justicia y recobrar, conforme a la legalidad, las garantías contenidas en la Constitución y la Ley Federal del Trabajo. Se orientó a un importante número de trabajadores para defender sus derechos sindicales y se intercedió ante las autoridades correspondientes para lograr las indemnizaciones conforme a derecho, o bien, para asegurar y preservar su fuente de trabajo con base en el derecho laboral.

Como ya hemos señalado anteriormente, la Asamblea no está facultada para tratar asuntos laborales, pues ello es competencia de las juntas de conciliación y arbitraje; sin embargo, el hecho de que la ARDF haya orientado a grupos de trabajadores para defender sus derechos laborales y sindicales es clara muestra de que la ciudadanía ve en la Asamblea una institución que puede representar sus intereses cuando otras instituciones no los defienden y asesoran.

Se recibieron solicitudes de gestión y asesoría de diversos asuntos penales como la intervención en algunos asuntos donde se gestiona la libertad de caución y la intervención de la defensoría de oficio, en casos de homicidios, robo, daños en propiedad ajena y por responsabilidad profesional.

Se atendieron diversas gestiones de asesoría jurídica a inquilinos ante las autoridades judiciales, tanto en juzgados civiles como ante el Tribunal Superior de Justicia y Juzgados de Distrito.

3.1.8. Comisión de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal

La décimo primera comisión competente para conocer en materia de vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal analizó el informe de avance enero-marzo de 1990 remitido por el Departamento del Distrito Federal, en el que se da cuenta a la Asamblea de los resultados de la gestión financiera, programática y presupuestal de la

entidad durante el periodo mencionado. Como consecuencia del análisis y de acuerdo a la metodología de trabajo establecida, la comisión elaboró el "Informe sobre el Cumplimiento de los Programas y Presupuestos Aprobados al Departamento del Distrito Federal Correspondiente al Primer Trimestre de 1990".

De igual forma se recibió y analizó el informe de avance correspondiente al periodo abril-junio de 1990 del que se desprende el "Informe sobre el Cumplimiento de los Programas y Presupuestos Aprobados al Departamento del Distrito Federal Correspondiente al Segundo Trimestre de 1990".

La facultad que tiene la Asamblea para recibir del DDF informes trimestrales sobre el ejercicio presupuestal y la facultad de realizar el documento donde se analiza la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por el DDF son las principales facultades que permiten a la Asamblea realizar un amplio trabajo de vigilancia y control en los egresos del gobierno de la ciudad.

Está es, sin duda, una de las facultades más importantes de la Asamblea de Representantes. Con las reformas a la Constitución, consecuencia de la reforma política de 1993 para la entidad, la Asamblea será quien apruebe la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal.

Considero que la Asamblea debe intervenir desde la integración de los problemas prioritarios para ser atendidos por el órgano de gobierno capitalino, hasta la aprobación y forma de ejercicio del presupuesto de egresos, pues de esta manera, se consolidará el sano equilibrio que debe existir entre los poderes.

El 26 de octubre se llevó a cabo un recorrido por diversas obras que estaba realizando el Departamento del Distrito Federal, entre ellas, el Acueducto Periférico en sus tramos Providencia-Lumbrera Dos y Ajusco-Lumbrera Dos, los colectores de drenaje en Xochimilco, la laguna de regulación "Ciéncga Chica", obras del Canal Nacional, obras de prolon-

gación del Anillo Periférico y la laguna de regulación de la "Ciénega Grande".

De igual forma el 9 de noviembre se visitaron las obras de restauración de la Sierra Guadalupe y el Hospital Pediátrico "Inguarán"; así como varios tramos y estaciones de la línea del Metro Pantitlán-Los Reyes-La Paz, los frentes de vivienda Cabeza de Juárez VI y VII y el Centro de Información Automatizada de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, en el que se lleva a cabo la medición de lluvias en tiempo real. De igual manera se supervisó el control de los niveles de agua de los tanques de almacenamiento de agua potable y la presión de la red en cada región de la ciudad así como los niveles del caudal del sistema de drenaje "Gran Canal". Además de atender los reportes de la ciudadanía relativos a la falta de agua, desazolve y fugas de las redes de agua y drenaje.

En relación a la facultad de conocer lo relativo a vivienda, este órgano colegiado se incorporó de lleno a uno de los mayores problemas de la ciudad: el déficit de vivienda. De acuerdo con el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, el déficit de las mismas en el país es de 6.1 millones de unidades; correspondiendo al Distrito Federal un déficit de 1.5 millones de viviendas.

Esta elevada cantidad habla del bajo nivel de vida que se experimenta en nuestra ciudad, llegándose con ello a registrar el fenómeno de la desigual distribución de la riqueza. Por una parte, pueden verse zonas habitacionales como "Las Lomas" y "El Pedregal de San Angel", que son de los conjuntos habitacionales de mayor riqueza en el mundo y, por otra, las "ciudades perdidas" que existen en la zona noreste y oriente de la ciudad, las cuales son una clara muestra del fenómeno de marginalidad que se vive en México.

La Comisión supervisó el avance de las obras, tanto física como financieramente, su cobertura geográfica, su costo, la población beneficiada y, en general, el adecuado ejercicio de los presupuestos autorizados.

El 13 de junio de 1990 compareció ante la comisión el secretario general de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal con el objeto de informar sobre el resultado de la aplicación del acuerdo que

celebraron la Asamblea y esa dependencia relativo al impuesto predial y a los derechos por consumo de agua.

Por otra parte, la comisión participó en una reunión del Comité para la Planeación del Desarrollo en el Distrito Federal (COPLADE) cuyo propósito fue analizar la problemática y las alternativas de solución en la coordinación con los municipios del estado de México conurbados con esta ciudad.

3.1.9. Comité de Asuntos Editoriales

Las ediciones y trabajos que atendió ese Comité respecto a Asuntos Editoriales, fueron los siguientes:

- 1) *Memoria del Foro de Consulta Pública sobre Vivienda.*
- 2) *Memoria del Foro de Consulta del Centro Histórico.*
- 3) *Reglamento para el Servicio de Limpia en la Ciudad de México.*
- 4) *Folleto: La Asamblea de Representantes: sus Funciones.*
- 5) *Primera Medalla al Mérito Ciudadano otorgada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*
- 6) *Salario Mínimo a Periodistas.*
- 7) *Memoria del Segundo y Tercer Periodos de Sesiones de la Asamblea.*
- 8) *Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal.*
- 9) *Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal.*
- 10) *Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.*
- 11) *Jornadas de Análisis sobre la Problemática de los Niños que trabajan en el Distrito Federal.*

- 12) Informes consolidados de las acciones de los ciudadanos representantes.
- 13) *Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.*
- 14) *Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.*
- 15) *Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en la Ciudad de México.*
- 16) *Reglamento para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal.*
- 17) *Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.*
- 18) *Reglamento de Establecimientos Públicos del Distrito Federal.*
- 19) *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

A partir de estas acciones es posible precisar cuales han sido los alcances y limitaciones que ha manifestado tener este cuerpo colegiado; sin embargo, lo más importante es lograr plantear una propuesta de lo que consideramos debería ser esta institución de representación ciudadana del Distrito Federal.

Los trabajos realizados por las comisiones y comités de la I Asamblea constituyen un avance en el proceso de participación ciudadana en el gobierno de la entidad, pues llevó a cabo consultas públicas donde la ciudadanía tuviera la oportunidad de que sus ideas llegasen hasta las autoridades en forma de propuestas.

Estos trabajos se incorporan en los aspectos fundamentales de la vida de la ciudad. La calidad de vida en los grandes centros urbanos implica, cuando menos, tres aspectos. Por una parte, el relativo a los patrones individuales y familiares de ingreso y de consumo que se hallan asociados a los niveles de ocupación existentes y a los grados de explotación del trabajo, mismos que determinan la capacidad adquisitiva de la población

para acceder a los bienes y servicios que tienen un precio en el mercado. La Asamblea tuvo la oportunidad de participar de estas cuestiones a través de su facultad de promoción del empleo.

Por otra parte, los aspectos concernientes a la disponibilidad y acceso al equipamiento y servicios de consumo colectivo; entre ellos, señaladamente, los de salud y saneamiento, de transporte, de educación, de cultura, recreación y esparcimiento; así como de vivienda, la que a su vez presupone un conjunto de otros servicios como agua potable, alcantarillado, pavimentación, electrificación, áreas verdes, limpieza pública, entre otros.

Y, finalmente, aquellos aspectos que atañen a las condiciones generales del medio ambiente en que se ubica y desarrolla la aglomeración de la ciudad de México, por lo que debe tenerse como un elemento relevante el hecho de que la calidad de la vida urbana puede definirse a partir de mínimos aceptables, y generalizados para toda la población, en los componentes de estos factores básicos.

El primero de ellos, que es el fundamental, se da en la esfera de la producción, pero el segundo, es muy significativo, ya que en las grandes ciudades los equipamientos y servicios de consumo colectivo figuran cada vez más factores de suma importancia para la reproducción de la fuerza de trabajo y para su bienestar.³

Uno y otro renglones, junto con los concernientes a la seguridad pública, a las condiciones apropiadas de convivencia y comunicación, de participación ciudadana y política, constituyen los pilares básicos de la calidad de la vida urbana, a los que cabe añadir como una dimensión más lo relativo a las características generales del medio ambiente cuya importancia es singular, dado que constituye un factor decisivo para la salud y el bienestar de los habitantes de la urbe.

Y en efecto, si en general la urbanización constituye una alteración del lugar natural en que se asientan las ciudades, transformándolo en un

³ Cfr. KOWARICK, Lucio, "El precio del progreso: crecimiento económico, expoliación y la cuestión del medio ambiente" en *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, FCE, t.II, 1989, p.45.

ambiente cultural o urbano, en el transcurso de su propio crecimiento el ambiente urbano mismo también experimenta alteraciones positivas y negativas, tendiendo a predominar estas últimas cuando dicho crecimiento es muy intenso y desordenado, como sucede en la ciudad capital.

A pesar de no constituir una facultad de la I Asamblea de Representantes la elaboración de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, sí logró constituirse en el portador del sentir ciudadano en materia de desarrollo urbano.

La sobrepoblación es susceptible de influir muy negativamente en las condiciones de existencia de los habitantes de las grandes ciudades. Entre los ejemplos más notorios de dichas consecuencias negativas figura la contaminación atmosférica originada principalmente por la industria y por la circulación excesiva de vehículos automotores, y en general la del agua y de los suelos provocada tanto por la concentración demográfica y de las actividades productivas. Contexto en el que está presente la llamada contaminación de la pobreza que, en un marco de insuficiencias en la infraestructura urbana y de servicios, refleja la proliferación de asentamientos humanos espontáneos precarios y los grandes contrastes sociales prevaletentes. En lo que respecta a la contaminación ambiental la Asamblea tuvo una importante participación, al grado de hacer una realidad el programa de un día de descanso obligatorio para los automóviles.

Ahora bien, uno de los factores inmediatos que determina el crecimiento rápido y desarticulado de nuestra ciudad son las elevadas corrientes migratorias, las cuales dan, fundamentalmente, como consecuencia de una fuerte desocupación en el sector agropecuario que expulsa a grandes volúmenes de personas carentes de empleo y medios adecuados de supervivencia, hacia los grandes centros urbanos. Empero, la atracción ejercida por las ciudades sobre la población rural y la de las zonas rezagadas se debe a dichos factores expulsivos, y la búsqueda de una adecuada calidad de la vida, de lo que resulta el conocido fenómeno de redificación de la miseria rural en miseria urbana. La I Asamblea no contó con facultades en materia demográfica; sin embargo, de haber contado con esta atribución se hubiese constituido en el más certero detector de las necesidades de los

grupos sociales marginados y, de esta manera, hubiese podido formular sus posibles soluciones.

Al ser incapaz la estructura productiva y la infraestructura administrativa de servicios para absorber las crecientes masas de población, se producen los problemas de desbordamiento y desorden urbanos que se caracterizan por la utilización irracional de los recursos naturales y del espacio urbano, lo que se agrava por los profundos contrastes en la distribución del ingreso, la especulación del suelo y por los patrones importados de producción y consumo que definen el estilo de desarrollo dependiente. A pesar de haber contado la Asamblea con facultades en materia de uso del suelo realmente no logró desarrollar esta facultad, llegándose al grado de que no participó en esta materia; pues ello correspondió a la autoridad administrativa.

Con respecto a la cuestión urbana, en cuyo contexto se hace más evidente y políticamente visible la miseria y la riqueza, resulta claro que al crecer la metrópoli, al degradarse las condiciones de vida o mantenerse en niveles inaceptables, y al aumentar las diferencias de oportunidades entre los estratos de altos y bajos ingresos, habrá de producirse un incremento de las tensiones sociales y de la violencia. Si se le diera la oportunidad a la Asamblea de tener facultades en este sentido, se estaría ante una instancia con legitimidad popular que se avocaría a la solución de este problema.

En la ciudad de México, donde se genera una parte sustancial del Producto Interno Bruto del país, debe de tomarse medidas económicas y sociales adecuadas en donde tome parte la Asamblea; pues de lo contrario se quebrarían las bases mínimas de estabilidad indispensables para el funcionamiento de la ciudad. Al mismo tiempo que se acumularían cada vez mayores efectos nocivos en el medio ambiente de no establecerse políticas para preservarlo y para concientizar a la población con respecto a su cumplimiento y al aporte de nuevos elementos.

Como puede observarse, la mayor parte de los trabajos realizados por la Asamblea fueron de gestoría. Esto debido fundamentalmente por que la Asamblea carece de facultades constitucionales que le permitan ejercer

autoridad sobre los órganos del gobierno de la entidad. En materia de seguridad pública lo máximo que logró la Asamblea fue la elaboración del reglamento en la materia, como ya se ha referido anteriormente.

En materia de justicia es prácticamente nada lo que la Asamblea puede hacer pues no cuenta con ninguna facultad constitucional que le permita sancionar las conductas desviadas de la Procuraduría General de Justicia de la entidad, y tampoco ejerce autoridad alguna sobre el órgano encargado de vigilar el respeto de los derechos humanos en la capital de la República.

Es en el área de vivienda donde más progresos tuvo su quehacer, pues se constituyó en el vínculo necesario entre los ciudadanos demandantes de vivienda y las autoridades encargadas del ramo, tales como los fideicomisos FICAPRO, FIVIDESU y FONAPO (este último en el ámbito del Distrito Federal). Asimismo, logró constituirse en una institución convocante de los organismos privados dedicados a la construcción de viviendas de interés social, tales como CENVI y COPEVI.

Por otra parte se tiene el trabajo realizado por los Representantes miembros de la 3a. Comisión de Vivienda y Uso del Suelo, el cual se materializó en la promoción y organización de asociaciones civiles con características que les permitieron ser sujetos de crédito para vivienda de interés social; o bien, sujetos de créditos bancarios para vivienda con interés preferenciales.

La elaboración de Planes Parciales de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal corresponde al DDF; sin embargo, la Asamblea ha intervenido en el proceso de urbanización de la ciudad. De esta manera, la 3a. Comisión logró coordinarse con la Coordinación General de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica del DDF, de donde se obtuvo como resultado un mayor apego de las nuevas construcciones con el entorno ecológico.

En materia de abasto y distribución de alimentos la Asamblea poco puede hacer, además de convocar a foros de consulta pública. Es importante que en este rubro la Asamblea cuente con facultades constitucionales que le permitan tener mayor ingerencia.

Las prácticas de monopolio en el abasto de alimentos son frecuentes, y la Asamblea no puede hacer prácticamente nada ante ellas, cuando en realidad debería estar facultada para investigar, y en su caso, sancionar las prácticas monopólicas que en la materia se den.

Sabemos que es obligación del Estado mexicano impartir educación laica y gratuita. Por su parte, la Asamblea está facultada en materia de educación para dar seguimiento a los problemas, desafortunadamente esta atribución la ejerce sólo a través de recomendaciones pues no puede invadir el ámbito de competencias de la Secretaría de Educación Pública ni las atribuciones que en materia educativa posee el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Como podrá observarse, ante la negativa de que la Asamblea cuente con facultades reales en materia del gobierno de la entidad se le dotó, en cambio, de facultades sin mayor trascendencia en las diferentes áreas relativas al Distrito Federal y que aquí se han tratado de exponer.

Es necesario que la Asamblea cuente con una real facultad legislativa con respecto al Distrito Federal en todo a lo que la entidad atañe y que, por otra parte, el Congreso de la Unión se desentienda de legislar con respecto a la ciudad de México.

La reforma política de 1993 faculta a la Asamblea para legislar en el Distrito Federal en todo aquello que no esté expresamente reservado para el Congreso de la Unión. Considero que esto no es lo más apropiado.

Los poderes federales no deben ocuparse de las cuestiones de una entidad, esa labor deben dejarla a los poderes locales; y de esta manera, se avanzará en el aprovechamiento de las funciones de cada poder en su respectiva jurisdicción.

3.2. NECESIDAD DE TRANSITAR A LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL

El debate político actual para la democratización de nuestra vida nacional

contempla diferentes niveles, tales como: reformas a la representación nacional, esto es, la eliminación del sistema de mayoría relativa, como principio para la integración de la Cámara de Diputados; la ampliación del principio de representación proporcional (para dar cabida a una representación más exacta de todas las fuerzas políticas en contienda); la desaparición del Senado de la República, o bien la ampliación del número de senadores por cada entidad federativa incorporando a senadores de representación proporcional; la reforma de las instituciones y procesamientos electorales; con el fin de erradicar el fraude y la manipulación electoral, así como lograr para los partidos políticos igualdad de condiciones en la contienda electoral, así como democratización de la vida interna de los partidos políticos, entre otros.

En este contexto nacional la Asamblea de Representantes logra ocupar un lugar preponderante. A pesar de significar un avance en la democratización del Distrito Federal, la ARDF aún no acaba de definir su propio perfil, pues es, en esencia, una institución en tránsito. La Asamblea debe ser considerada como un paso intermedio hacia la creación del Congreso local; sin embargo, antes deberá concebirse como una Asamblea Legislativa.

3.3. INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL, DEL 15 DE MAYO DE 1991, PARA DOTAR DE MAYORES ATRIBUCIONES A LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

La Asamblea de Representantes significó un avance democrático en nuestra ciudad, pero de ninguna manera puede considerarse una institución plenamente conformada. En efecto, es una institución en tránsito, en relación a la cual existe la coincidencia de que deben incrementarse sus atribuciones y con ello fortalecer su papel como interlocutor entre el gobierno local y la sociedad capitalina. Pero además, este incremento de atribuciones le permitirá ir definiendo de una manera más clara su perfil y alcance.

Durante la sesión del 15 de mayo de 1991,⁴ el pleno de la Asamblea aprobó por unanimidad la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 73, fracción VI, Base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa aborda cinco rubros fundamentales:

- 1) La intervención de la Asamblea en la elaboración de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.
- 2) La precisión y fortalecimiento de la supervisión que realiza la Asamblea en cuanto al ejercicio del presupuesto de egresos del gobierno de la ciudad.
- 3) La intervención de esta representación ciudadana en el Sistema de Planeación Democrática para el Distrito Federal.
- 4) La ratificación de los nombramientos de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal y, sobre todo, de los delegados.
- 5) La facultad para aprobar el Plan Director del Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.

Uno de los indicadores más sobresalientes acerca de este consenso para fortalecer a la Asamblea mediante la precisión y aumento de sus facultades fue el acuerdo del pleno tomado en la sesión del 15 de mayo de 1991 que aprobó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma que adiciona el artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en cuatro artículos y un transitorio propone un incremento de atribuciones a la Asamblea.

Debe destacarse de este proyecto, que fue producto de un acuerdo de los coordinadores de las diferentes fracciones partidistas que integran a esta representación ciudadana y que además aborda aspectos nodales para la ciudad.

Esta ampliación de atribuciones constituirá en su conjunto un paso

⁴ La última sesión de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

trascendente para la democratización y modernización de las instituciones políticas en la capital, dándole un perfil más definido a la Asamblea como órgano representativo.

Por otra parte, se avanzaría significativamente en la definición de políticas presupuestarias y administrativas en la ciudad, evitando que la asignación de recursos y la designación de funcionarios no sean sólo actos de autoridad sin sanción popular.

Al respecto, es preciso recordar que es al Presidente de la República a quien se le ha asignado el gobierno absoluto de la ciudad sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1928, correspondiéndole por consecuencia, realizar las designaciones de las autoridades locales del Distrito Federal.

Ahora, con las reformas que se propusieron a la Constitución, esta situación podría superarse en parte, en virtud de que estaría presente un órgano de carácter popular que ratificaría los nombramientos de los funcionarios locales, abriendo quizás la posibilidad de que ciertos funcionarios sean electos por los propios ciudadanos.

Así, al otorgar mayores facultades a la Asamblea se limitarían las atribuciones del Ejecutivo Federal y del jefe del Departamento en varios rubros -sobre todo en lo que respecta a la designación de funcionarios y en materia de desarrollo urbano- matizándolas con la intervención de esta representación ciudadana.

Para lograr precisar los avances contenidos en la Iniciativa será conveniente analizar su contenido. El artículo 1º del proyecto de reformas y adiciones al inciso b) del artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

b) Proponer al Presidente de la República la atención de los 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 Departamento del Distrito Federal.

El proyecto de presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del Departamento del Distrito Federal, deberán ser enviados por

el Ejecutivo Federal a la Asamblea de Representantes, a fin de que ésta emita opinión y haga las observaciones que considere pertinentes, las que deberán ser consideradas por la Cámara de Diputados para los efectos previstos en la fracción IV del artículo 74.

Si el Congreso de la Unión ubiese aprobado las reformas constitucionales propuestas, esto haría de la Asamblea un actor más -junto con la Cámara de Diputados y el Presidente de la República- en el diseño y manejo de los recursos públicos con los cuales contaría el Departamento del Distrito Federal.

Los tres años de vida de la I Asamblea demostraron que este órgano de representación popular fue un enlace entre la ciudadanía y el gobierno de la entidad. Nadie mejor para opinar sobre el manejo de los recursos de la entidad que la Asamblea de Representantes.

De la correcta aplicación del presupuesto de egresos dependerá el buen funcionamiento de los servicios y satisfactorios que en la entidad se requieren. De cualquier manera lo más importante es que los intereses y la voluntad ciudadana serán atendidos al ser expresados por sus representantes legítimamente constituidos. Con esto se avanza en un aspecto fundamental: la democratización del Distrito Federal.

Hoy la Asamblea de Representantes significa un paso adelante en esa democratización. Ampliar sus facultades en este aspecto -revisión y participación en el proyecto de egresos y en la iniciativa de ley de ingresos- es reconocer el peso político de este organismo que rebasa en mucho sus atribuciones formales.

La iniciativa propone que el Ejecutivo envíe a la Asamblea de Representantes el proyecto de egresos del Distrito Federal: "a fin de que ésta emita opinión y haga las observaciones que considere pertinentes, las cuales deberán ser consideradas por la Cámara de Diputados" para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

Con esta reforma la Asamblea participaría en la formulación de los egresos del Departamento. Su actuar sería en un proceso intermedio; es

decir, una vez que el Ejecutivo realice su proyecto de presupuesto de egresos y de iniciativa de ley de ingresos, la Asamblea los analizaría y discutiría para que, a partir de ello, emita opinión y haga las observaciones necesarias.

Con estas nuevas atribuciones la Asamblea avanzaría en su actuar, no sólo al proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, sino también participar en la formulación de la cuenta pública.

La reforma que se propone tiende a hacer más efectiva la participación de la Asamblea en la política presupuestaria local. En efecto, el texto actual deja en mera proposición el papel de esta representación ciudadana.

Es claro que esta reforma trata de fortalecer la presencia de la Asamblea en materia financiera, convirtiéndola casi en un congreso local. Recordemos que, conforme a nuestro sistema jurídico, todo lo relativo a la materia hacendaria tiene que estar consignado en una ley. En este caso propuesto por la Iniciativa, si bien la Asamblea no expediría las leyes de ingresos y egresos, papel que todavía se deja en manos del Congreso de la Unión, porque la Asamblea no alcanza el carácter de "legislatura" y no puede emitir leyes, sí se pretende que tenga un papel decisivo en la definición de las normas relativas a los ingresos y egresos, convirtiéndose, a través de esta propuesta de reforma, en una especie de cámara que dictamine la materia, y aunque no diría la última palabra en la cuestión presupuestal, sí podría hacer consideraciones al respecto para que fuesen tomadas en cuenta por la Cámara de Diputados.

3.3.1. La opinión de la Asamblea sobre la gestión financiera anual del Departamento del Distrito Federal

En el artículo 2 del proyecto de decreto de reformas se propone adicionar el inciso c) del artículo 7 fracción VI, base 3a., para quedar como sigue:

- 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, para analizar la congruencia entre

el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, así como opinar sobre la gestión financiera anual del Departamento del Distrito Federal, en relación con el ejercicio del presupuesto de egresos. La opinión sobre el ejercicio presupuestal del año anterior, una vez votado por el pleno de la Asamblea, deberá hacerse llegar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a más tardar dentro de los diez primeros días de julio del año correspondiente, con objeto de que sea considerado por dicha Cámara durante la revisión de la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal.

El avance en las atribuciones de la Asamblea que se registra en esta propuesta es muy importante. En primera instancia, de ser aprobada esta reforma por el Congreso de la Unión, esto haría del Departamento del Distrito Federal la primera entidad de la administración pública federal que sería supervisada por tres órganos: la Cámara de Diputados, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La eficaz supervisión que se lograría en esta entidad haría más eficiente el manejo del gasto público, y al lograrse una optimización de los mismos, las necesidades básicas de la metrópoli tendrían una mejor atención y manejo.

Esta nueva atribución hubiese ubicado a la Asamblea, a pesar de no contar con facultades resolutorias, como copartícipe en la evaluación financiera anual del Departamento del Distrito Federal en lo relativo al ejercicio del presupuesto de egresos. La Asamblea realizaría una doble evaluación financiera, la primera durante la ejecución del presupuesto aprobado al DDF, y la segunda sería una evaluación anual del mismo.

Con esto, se ubicaría a la Asamblea prácticamente al nivel de un poder legislativo en esta materia. Es decir, un órgano *sui generis* que contaría con estas facultades, además de las reglamentarias, toda vez que la Asamblea en este momento cuenta con atribuciones que no tienen los congresos locales.

De esta manera, la institución respondería de una u otra manera a las

características específicas de una entidad singular como lo es el Distrito Federal.

Con estas nuevas atribuciones propuestas para la Asamblea, en los incisos b) y c) de la iniciativa, este organismo intervendría en cuatro fases importantes de las funciones del jefe del Departamento del Distrito Federal: planeación, programación, presupuestación y evaluación.

En síntesis, estas reformas tratan de fortalecer y precisar la labor de supervisión que ejerce ya la Asamblea en relación al ejercicio presupuestal que realiza el Departamento, señalando que sus observaciones sobre el control presupuestal se enviarán a la Cámara de Diputados en los primeros días del mes de julio para ser tomadas en cuenta en la revisión de la cuenta pública local.

3.3.2. Intervención en el Sistema de Planeación del Distrito Federal

La propuesta de adiciones al inciso j) versa de la siguiente manera:

j) *Intervenir en el sistema de Planeación Democrática, en lo referente al Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto por la ley.*

La planeación se concibe como una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, y establecer objetivos y metas.

Esta propuesta de ampliación de facultades de la Asamblea otorgaría a este cuerpo colegiado la facultad de examinar los fines estatales y las atribuciones que la Constitución confiere al Estado para intervenir directamente en el proceso de desarrollo económico y social para beneficio de la sociedad.

La Constitución de 1917, sin dejar de reconocer y proteger los derechos individuales, y sin dejar de mantener el concepto de propiedad privada, atribuye al Estado la facultad de establecer limitaciones al uso de las libertades individuales a fin de hacerlas compatibles con los superiores intereses de la sociedad, la de imponer modalidades a la propiedad cuando

media el interés público y la de tomar una injerencia más directa en el proceso de explotación de los recursos naturales, la distribución equitativa de la riqueza, el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La planeación, entonces, se concibe y tiene como propósito fundamental lograr la elevación del nivel de vida de la población.

El permitir que la Asamblea de Representantes intervenga en ella en lo concerniente al territorio del Distrito Federal, daría una dosis de legitimidad muy elevada a las políticas y medidas administrativas que el gobierno de la entidad efectúe en beneficio de la población capitalina.

Esto implica acceder a un modelo democrático más eficaz, en la medida en que el propio pueblo, a través de sus representantes, puede intervenir en la planeación de la entidad.

Es decir, esta propuesta tiende a hacer más congruentes las atribuciones de la Asamblea en materia de planeación democrática. En efecto, si esta representación ya puede convocar a consultas públicas para tomar el parecer de la ciudadanía sobre los temas que pueden ser objeto de regulaciones, justo es que también intervenga dentro del sistema de planeación a nivel local.

3.3.3. Ratificación de los nombramientos de los delegados

La adición al inciso k) se expresa en estos términos:

- k) Ratificar los nombramientos de los delegados políticos y de aquellos servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, que señale la ley.

Recordemos que el artículo 73 constitucional en su fracción VI, base 3a., establece que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley.

Los diversos servidores públicos que integran la administración del Departamento del Distrito Federal son nombrados por designación y en ningún caso por elección, con la salvedad de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana. Las designaciones que se hacen dentro de la estructura del Distrito Federal para designar a los funcionarios provienen de dos fuentes: del Presidente de la República y del jefe del Departamento.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 1^o reitera la calidad del Presidente de la República como gobernante del Distrito Federal, señalando además: "y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal a través de tales designaciones".

El jefe del Departamento es el único, además del Presidente, que está facultado por la Ley Orgánica y por el Reglamento Interior para acordar nombramientos, girando las órdenes correspondientes al oficial mayor.

El hecho de que en la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución se faculte a la Asamblea de Representantes para ratificar los nombramientos de los delegados y de aquellos servidores públicos del Departamento que señale la ley, da a estos funcionarios y a la máxima autoridad en la ciudad un elemento legitimador de sus cargos.

Esto debido a que los representantes del pueblo legítimamente electos dan su voto en favor de determinado ciudadano que, se espera, desempeñará de la mejor manera las actividades administrativas necesarias a la vida de la ciudad y de sus habitantes.

La ratificación de funcionarios y delegados del Departamento del Distrito Federal haría más democrático el ejercicio de la autoridad en el plano local. Una de las aspiraciones más sentidas, y que refleja algunas de las carencias ciudadanas en la capital del país, es que las autoridades no son electas directamente por los habitantes de esta ciudad, ya que su gobierno, al recaer originalmente en el Presidente de la República, es producto de una serie de designaciones que inician con el jefe del Departamento del Distrito Federal, encargado del gobierno de la ciudad, por el Ejecutivo. De aprobarse

esta reforma los funcionarios locales tendrían que ser ratificados por esta representación ciudadana y tendrán evidentemente una mayor legitimidad.

Dos observaciones son necesarias en este proyecto de reforma. La primera, que la denominación de "delegado político" desaparezca de la Ley Orgánica y del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y, segunda, que hubiera sido preferible precisar qué funcionarios serían objeto de ratificación por parte de la Asamblea, ya que la redacción, al señalar "a aquellos que la ley determine" es muy vaga, pues incluso no se precisa a qué ley se refiere la reforma, esto es, si se refiere a la Ley Orgánica de la Asamblea o a la del Departamento del Distrito Federal, pudiendo plasmarse esta precisión, así como el trámite de dichas ratificaciones, en las leyes secundarias, tales como las leyes orgánicas de la Asamblea y del Departamento, y hasta en el Reglamento Interior del Gobierno de la Ciudad.

3.3.4. Aprobación del Programa Director de Desarrollo Urbano Del Distrito Federal

El inciso l) de la iniciativa de reformas y adiciones versa de la siguiente manera:

- l) Aprobar el plan Director del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus respectivas modificaciones y que contendrá las normas y disposiciones relativas al uso, reservas y destinos del territorio del Distrito Federal.

La reforma pretende hacer más efectiva y funcional la atribución de la Asamblea en materia de usos del suelo, vivienda, tenencia de la tierra, y establecimiento de reservas territoriales y ecológicas y protección ambiental. La aprobación del Plan Director de Desarrollo Urbano es básico para alcanzar estos propósitos. Actualmente esta facultad le corresponde al jefe del Departamento del Distrito Federal, pero evidentemente sería mejor que esta atribución la compartiera con la Asamblea, haciendo efectiva y congruente la reglamentación que en esta materia se estableciera.

Es evidente que las reformas constitucionales propuestas, de haberse

aprobado, impactarían a la legislación local, pues acarrearían necesariamente reformas indispensables a diversos ordenamientos, tales como las leyes orgánicas de la Asamblea y del Departamento del Distrito Federal, y a la Ley del Desarrollo Urbano de la entidad, principalmente. Pero lo más notorio de este proyecto es la unanimidad en el seno de la Asamblea, generada alrededor de la idea de hacer más eficaz y dotar de mayores atribuciones a esta representación ciudadana, signos claros del papel relevante que se ganó la Asamblea entre la sociedad capitalina y de la mayor importancia que como representación debe ir adquiriendo con el tiempo.

Como una nueva representación de los habitantes de la ciudad de México, la Asamblea del Distrito Federal vino a modificar el panorama en las relaciones políticas entre los gobernados y sus gobernantes. En su primer trienio de vida, a pesar de las limitaciones jurídicas a las cuales se enfrentó, la Asamblea contribuyó a dinamizar varios procesos dentro de la administración pública local y en las prácticas políticas de la sociedad civil.

Por ello, las propuestas presentadas al Congreso de la Unión el 17 de mayo de 1991 son, sin duda, otro de los aportes invaluable que le garantizarán continuar con su evolución.

Es decir, fueron los propios representantes de las seis fracciones partidistas quienes insistieron en la necesidad de avanzar en las formas de representación popular. El mejor ejemplo estaba dado con la actuación colegiada y de gobierno, que nunca resultó antagónica a las funciones del jefe del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, los reclamos por una Asamblea ampliada no sólo se generaron dentro de ella misma, sino que eran parte de un largo debate, en varios sectores sociales de la capital, que exigía más facultades para la misma, así como mayores transformaciones y avances políticos en el Distrito Federal. En la actuación política de la ciudad de México una preocupación central ha sido cómo conciliar la situación del Distrito Federal, en su carácter de asiento de los poderes federales y cuyo gobierno está constitucionalmente a cargo del Presidente de la República, frente a una

exigencia de mayor participación de los ciudadanos en las decisiones de la gran urbe.

En este abanico de opciones tendríamos que situar a dos actores más: la propia sociedad civil, que exige más espacios de participación política, y los primeros representantes electos y sus respectivos partidos políticos, quienes con su trabajo fructífero sentaron las bases para que la Asamblea naciera como un proyecto viable y le garantizaron su evolución y crecimiento.

Este órgano, pese a sus limitaciones, tiene grandes posibilidades de ser factor de peso en el proceso de democratización del Distrito Federal. Por ello, además de mejorar su funcionamiento se requiere de una transformación que culmine con la constitución del congreso local de la capital, cuestión en la que se puede avanzar por medio de una reforma constitucional que traslade las facultades del legislativo federal en materia del DF, a ese nuevo órgano.

La opinión de Arnaldo Córdova, como uno de los politólogos de más alto prestigio académico, sirvió de base para que la Asamblea normara sus criterios al elaborar su proyecto de iniciativa de reformas para darse mayores atribuciones, la cual debería presentarse al Congreso de la Unión.

Así, ante la Comisión de Reglamento Interior e Iniciativas de Ley, el doctor Córdova dictó una conferencia, el 15 de marzo de 1991, en la cual analizó el papel de la Asamblea. Entre otros planteamientos, señaló:

La Asamblea es una obra de justicia; formalmente, la Asamblea del Distrito Federal es un parlamento representativo de la ciudadanía de la entidad capital; la razón de ser de la Asamblea es política y no constitucional; sólo en un sentido pueden ampliarse las facultades de la Asamblea: dotándola de la facultad legislativa; la Asamblea podría legislar en materia de ingresos públicos de la entidad capital y, concomitantemente, podría ser una instancia deliberativa y resolutive en lo relativo a la formulación y al control del presupuesto de la entidad.⁵

⁵ CORDOVA, Arnaldo, conferencia dictada el 15 de marzo de 1991 ante la Comisión de Reglamento Interior e Iniciativas de Ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, versión estenográfica, México, ARDF, 1991.

Dijo además frente a los miembros de dicha comisión:

La Asamblea podría legislar en materia de planeación urbana y su reglamentación; la Asamblea podría dar al Distrito Federal una legislación electoral apropiada a sus necesidades y, finalmente, la Asamblea podría dar al Distrito Federal las instituciones que la propia representación popular requiera y, entre las cuales se contaría, en primer lugar, la misma Asamblea y las organizaciones en las que el pueblo se reúne para dar solución a sus problemas.⁶

El debate por la Asamblea y la democratización del Distrito Federal no está concluido, porque la primera es una institución en tránsito que avanza hacia su conformación jurídica y representativa. Una Asamblea ampliada es una aspiración que aún no está propiamente definida en nuestra ciudad. Resolver los problemas administrativos, económicos, jurídicos y políticos que plantea el gobierno en el Distrito Federal es un reto a la imaginación y al diálogo y a la concertación en la sociedad capitalina.

3.4. EL DISTRITO FEDERAL COMO ENTIDAD FUNDADORA DEL PACTO FEDERAL ¿CENTRO DEL DEBATE ENTRE LOS PARTIDOS?

Para algunos partidos políticos de oposición transformar, en un sentido democrático, la organización política de la capital del país, tiene en la actualidad como punto culminante la conversión del Distrito Federal en un nuevo estado de la federación; de acuerdo con estos partidos, la transformación se puede ir dando en un proceso que parta de reformar las instituciones ya existentes.

De acuerdo a esta tesis las medidas más factibles son:

- 1) Aumentar las atribuciones de la Asamblea de Representantes;
- 2) Modificar funciones, atribuciones y formas de elección de los órganos vecinales;

⁶ *Idem.*

- 3) Descentralizar funciones de las secretarías de estado al Departamento del Distrito Federal, y de este a las Delegaciones políticas, a la vez que se abran mayores espacios para que los órganos vecinales intervengan más en sus actividades, y finalmente;
- 4) Promulgar una ley electoral propia para el Distrito Federal.

Con todo y las profundas limitaciones que tiene la ARDF en su composición, atribuciones y su elección, es un primer paso para avanzar hacia la recuperación de los derechos políticos de los capitalinos y la creación de instituciones alrededor de las cuales puedan ejercer esos derechos.

La Asamblea ha empezado a atender las demandas más sentidas de la población capitalina, tales como la seguridad pública, la protección civil y la procuración de justicia. De igual manera, ha atendido todos aquellos problemas que tienen que ver con la regularización de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica en la propiedad de las viviendas.

En el área social ha intervenido en la supervisión de la distribución de alimentos, ha evaluado las actividades que el gobierno de la ciudad desempeña en la asistencia social, en la educación, así como en la previsión social.

Pero sus labores también han abarcado el área ecológica, la participación ciudadana en los problemas de la ciudad y ha desempeñado acciones de gestión en todo aquello que afecte y lesione los intereses de la población capitalina.

Para Kelsen el federalismo es una forma de descentralización. Tres son en su concepto los grados de descentralización: la comuna o municipio; la provincia autónoma, y el Estado-miembro o federado, que goza de autonomía constitucional. El federalismo es un fenómeno de descentralización.

El signo específico del Estado federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia Constitución. Considerada esta característica como un fenómeno de descentralización, vemos que se diferencia de las demás descentralizaciones por elementos cualita-

tivos y no cuantitativos, porque es la calidad de las funciones de que disfrutaban las entidades federativas y no su número o cantidad lo que determina la existencia de una federación. Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado Federal cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen, y en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una federación.⁷

El imperativo de darse su Constitución cada entidad federativa, que la teoría reconoce como característica esencial del sistema, está contemplado por la Constitución General en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por "las particulares de los Estados". En este mismo sentido, a las Constituciones de los Estados alude también el artículo 133.

La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trátese de distinguir así dicha competencia de la "soberanía", que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquella por un dato de señaladísima importancia. En efecto; mientras la soberanía consiste en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónomo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal. El artículo 41 dispone expresamente que las constituciones particulares de los estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"; en otros varios preceptos la Constitución federal impone ciertas obligaciones positivas y negativas de los estados, que sus constituciones deben respetar.

Tocante a la parte orgánica, la primera limitación de los estados al darse sus instituciones consiste en el deber de adoptar, para su régimen

⁷ Citado por TENA Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990, pp.129-130.

interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de sus división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases que precisa la Constitución Federal en el artículo 115.

Para ajustarse a las indicadas características de la forma de gobierno, las constituciones locales comienzan por insertar en su texto la fórmula del 115 y posteriormente, en los preceptos adecuados, procuran observar los demás requisitos con que dicho artículo trata de preservar la forma de gobierno.

El poder legislativo se encuentra depositado invariablemente en una asamblea llamada legislatura o congreso. He aquí una diferencia importante con el sistema estadounidense, donde las legislaturas de los estados se componen siempre de dos cámaras, la más pequeña llamada Senado y la más numerosa llamada ordinariamente Cámara de Representantes.

Los periodos de sesiones suelen ser anualmente uno o dos. La Comisión Permanente existe en todas las constituciones.

Por lo que hace a las facultades de las legislaturas, bajo la vigencia de las tres constituciones federales ha existido en todas las locales, con llamativa uniformidad, el precepto que autoriza a legislar en todo aquello que la Constitución Federal no somete a los poderes de la Unión. Esto significa que las constituciones locales excluyen el sistema de facultades expresas y definidas por la función propiamente legislativa, lo cual no se traduce por sí solo en flexibilidad de la Constitución, puesto que los demás poderes, y aun la legislatura en sus funciones no legislativas, están dotados de facultades expresas y limitadas. El hecho mismo de que la función legislativa local esté acotada estrechamente por la esfera federal, y a veces por imperativos de la constitución del estado, resta importancia a la ausencia de un catálogo de facultades que en rigurosa técnica constitucional debería existir.

La facultad que confiere al Senado la fracción V del artículo 76 para nombrar gobernador provisional de un Estado cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales, es facultad que se ejercita siempre y

cuando la Constitución del Estado no prevea el caso, lo cual quiere decir que, si existiese la previsión en el ordenamiento local, nunca podría llegar al gobierno del Estado un gobernador designado por la autoridad federal.

La existencia del Senado como colegislador común es signo específico del Estado Federal.

3.5. LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

En el caso de nuestra ciudad la representación es limitada, si bien es cierto que se elige a diputados federales, a dos senadores y a una representación local denominada Asamblea de Representantes, también lo es que no existe propiamente un Congreso Local, en el cual se ventilen los problemas específicos de la urbe, y se plantean las leyes para su solución, ya que esto le corresponde al poder legislativo, que en su carácter federal tiene representantes no sólo de la ciudad, sino también de toda la República, y que deciden sobre individuos quienes no le confirieron a través del voto ninguna facultad o mandato.

Hasta antes de la reforma política de 1993, en el plano administrativo la situación era aún más antidemocrática ya que el gobierno lo ejercía el Ejecutivo Federal a través de un jefe del Departamento del Distrito Federal y dieciséis delegados, los cuales no eran electos sino nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, sin que siquiera se someta esta decisión a la confirmación de alguna asamblea popular. De esta manera, la democracia en el Distrito Federal es precaria, encontrándose los gobernados en una situación de desventaja en relación a otros gobernados de otros estados de la Federación.

Es importante destacar, en torno a las discusiones actuales sobre las diversas propuestas de reformas del gobierno y de la administración en la ciudad capital, las cuestiones de igualdad jurídica, democracia, así como de la eficacia de la gestión pública, haciendo énfasis en el fortalecimiento de

la capacidad de coordinación de las entidades locales y en los procesos de descentralización y desconcentración de los distintos organismos y entidades públicas.

En este sentido cabe señalar, que los gobiernos de las ciudades se orientan en la búsqueda del equilibrio de los grupos de poder en su ciudad, conciliación que debe estar fundamentada en el ejercicio del poder estatal y de la apertura de espacios que demanda la ciudadanía

Asimismo, sobresale la impugnación al derecho de la ciudadanía a la información, sobre el ejercicio y control del presupuesto y del financiamiento de los recursos, por lo que se plantean diversos mecanismos tales como: deliberaciones abiertas, organismos de participación social e instituciones de integración interparitarias.

Se plantea también la reorganización del territorio en función del crecimiento de las ciudades, con la consiguiente reestructuración de sus instituciones locales y la revisión a los impuestos.

Surge de igual manera, la necesidad de consolidar la organización y coordinación en el ámbito metropolitano que permitan unificar los criterios de administración, haciendo énfasis que en los procesos de elección de los titulares, líneas claras de autoridad, y de responsabilidad.

Para tener mayor claridad sobre la estructura democrática que se plantea para el Distrito Federal, veamos la conformación política de algunas ciudades importantes del mundo.

En el caso de París la propuesta específica es en torno a la creación de un Comité Económico y Social de Consulta en los grandes municipios y departamentos, así como el establecimiento de reglamentos internos para tener un mejor manejo de las instituciones ya creadas. Aún más, el proyecto local se proyecta hacia una dimensión europea por lo que la propuesta es crear federaciones y comunidades regionales con posibilidad de cooperación interna así con colectividades locales extranjeras.

En el caso de la Ciudad de Londres se evidencia la necesidad de fortalecer una autoridad metropolitana, teniendo como base un equilibrio de poderes y el respeto a los ámbitos de competencia de los gobiernos

locales. Asimismo en las discusiones internas sobre la reforma, se evidencia la necesidad de mejores mecanismos de control para la administración de los rubros que adquieren mayor relevancia en la metrópolis.

Para la ciudad de Los Angeles se plantea un comité de poder central que tendrá entre otras prioridades, la elaboración de un plan estratégico integral, orientado a la reactivación económica de la ciudad, a partir del desarrollo socio-económico de las comunidades, de mejorar la infraestructura urbana, así como también, controlar su crecimiento de forma concertada con autoridades locales, a partir de una Agencia de Manejo del Crecimiento Metropolitano.

La Carta de Barcelona, por su parte, es una propuesta que contiene planteamientos como los que se debaten actualmente en la ciudad de México. En este sentido, los planteamientos van encaminados básicamente, a fortalecer la descentralización de los órganos de gobierno y administración, reactivación económica a partir de una base de bienestar social y ampliación de los espacios político-administrativos de participación ciudadana.

Sin embargo, la opción más viable para el caso de la ciudad de México aún no ha sido expresada. Se debe trabajar al respecto y lograr que el Distrito Federal avance en el camino de la democracia.

3.6. LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1993

El 25 de agosto de 1992 quedó formalmente instalada la Mesa de Concertación para la reforma política del DF, órgano de carácter paritario que tuvo como objetivo analizar y debatir las propuestas para elaborar un proyecto de reforma que logrará dar respuesta a las necesidades de los partidos y del gobierno para lograr con ello un equilibrio político en el DF.

Los trabajos de la Mesa de Concertación se desarrollaron en tres fases; la primera quedó definida en su instalación y en la conformación de la agenda de trabajo; la segunda comprendió la celebración y análisis de los

resultados de la consulta ciudadana que se llevó a cabo mediante audiencias públicas desarrolladas a lo largo de tres meses, en la que participaron los partidos políticos con excepción del PRD, organizaciones urbano-populares, intelectuales, miembros de las universidades y ciudadanos interesados en el tema.

La Mesa de Concertación enfrentó principalmente la falta de credibilidad en los canales establecidos para la participación ciudadana, hecho que se evidenció en los múltiples artículos periodísticos que cuestionaron la funcionalidad de los foros de consulta.

También los partidos de oposición y algunos círculos políticos, cuestionaron los trabajos de la Mesa de Concertación, al considerar que éstos estaban siendo manipulados por el PRI y el gobierno, ya que no habían presentado sus respectivas propuestas de reforma.

Esta situación generó una coyuntura propicia para que el PRD justificara su postura impugnativa hacia el gobierno y el PRI; así como su retiro de la Mesa de Concertación de septiembre de 1992 a abril de 1993, argumentando la falta de voluntad de éstos para llevar a cabo una reforma profunda en el DF e impulsar la celebración de un plebiscito para que sus resultados sirvieran como parámetro a dicha reforma.

Esto contribuyó a que la propuesta hecha a título personal el 13 de diciembre de 1992 por los asambleístas Demetrio Sodi de la Tijera y Alejandro Rojas Díaz Duran del PRI, Amalia García y Pablo Gómez del PRD, Pablo Jaime Jiménez y Patricia Garduño del PAN, Oscar Mauro Ramírez Ayala del PARM; Domingo Suárez Nimo y Marcos Gutiérrez del PFCRN, para realizar un plebiscito el 21 de marzo de 1993, haya tenido una amplia aceptación entre algunos círculos políticos y los medios periodísticos, no obstante que su figura jurídica no está contemplada en la Constitución mexicana.

3.6.1. Las consecuencias del plebiscito

Si bien el plebiscito celebrado el 21 de marzo no incidió de manera importante en el ánimo de la ciudadanía, al captar 331 mil 180 votos, la respuesta afirmativa de una parte de la población a la pregunta relativa a la creación del estado 32, recibió el 67% de los votos; respecto a la instalación de un Congreso Local alcanzó el 85% de los sufragios, en tanto que la referente a la elección de las autoridades fue del 84%.

Los partidos políticos de oposición utilizaron los resultados arrojados por la consulta ciudadana para fortalecer sus posturas ante la Mesa de Concertación, con la finalidad de presionar al PRI y al gobierno capitalino a flexibilizar su posición ante su demanda de ampliar los espacios de elección popular en el DF.

Cabe mencionar que la reincorporación del PRD a la Mesa de Concertación anunciada el 2 de abril de 1993, respondió a la estrategia de este partido para abanderar como proyecto los resultados del plebiscito y ampliar así sus frentes de lucha e incrementar sus zonas de influencia de cara a las elecciones federales de 1994.

No obstante que los índices de participación en el plebiscito fueron limitados, éste fue considerado como un factor que sumado a las presiones partidistas y de los medios de comunicación, llevó a que el 16 de abril de 1993 el jefe del Departamento del Distrito Federal, durante su comparecencia ante la II ARDF, presentara la propuesta gubernamental de reforma.

3.6.2. Presentación de la propuesta gubernamental

Como ya hemos señalado, el jefe del Departamento del Distrito Federal, a nombre del Presidente de la República, presentó el 16 de abril de 1993, ante el pleno de la ARDF, una propuesta que recoge algunos aspectos de las demandas expresadas por los partidos políticos y por las organizaciones urbano populares.

La propuesta planteó una reforma gradual que iniciaría en 1994 y concluiría en 1997 con la elección del ahora jefe del DDF. Ello lo justificaban con el propósito de no generar desequilibrios en el sistema político nacional y para que el Distrito Federal no pierda su carácter de sede de los poderes federales, asegurando la unidad y eficacia de los servicios públicos y las bases de la coordinación en la zona Metropolitana.

Para ello, la iniciativa gubernamental pretendía conciliar las demandas partidistas y de la ciudadanía en torno a la elección del representante del Poder Ejecutivo Local, proponiendo que la Jefatura del Gobierno capitalino correspondiera al partido que por sí mismo obtenga el mayor número de curules en la ARDF, nombrando el Presidente de la República, de entre cualquiera de los candidatos de ese partido que hubieran obtenido mayoría en los procesos electorales en el DF, al jefe de gobierno.

Respecto al poder legislativo, la propuesta reconocía la necesidad de la ampliación de las facultades de la ARDF, dotándola de un carácter legislativo, cuyo ámbito debería ser predeterminado por el Congreso de la Unión y para que este órgano ratifique en sus cargos a los delegados políticos.

Con la finalidad de dar autonomía y por ende capacidad de resolución a las Delegaciones Políticas, se estableció su descentralización del Departamento del Distrito Federal, contemplando la participación de consejos ciudadanos delegacionales, que tendrían facultades para supervisar los proyectos, recursos y servicios públicos en cada delegación.

Ya una vez planteada la propuesta gubernamental su aplicación permitiría abrir espacios de negociación con las distintas fuerzas interesadas, y a partir de ella iniciar un debate formal que conllevaría a la presentación de la iniciativa de reforma ante el Congreso de la Unión.

Dado el tiempo restringido que marca el periodo de sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados, y para dar cumplimiento al ofrecimiento gubernamental sobre la reforma política del DF, los integrantes de la Mesa de Concertación acordaron reducir los plazos para la discusión de las

propuestas a fin de que la iniciativa que presentarían ante este órgano legislativo fuera aprobada en el mes de mayo de 1993.

3.6.3. Posturas de los partidos políticos

Las propuestas que inicialmente enarbolaban el PAN, el PRD, el PARM, el PPS y el PFCRN, en torno a la reforma del DF, se dieron en dos vertientes: en la primera enfatizaron que la democracia es prioridad de la reforma, por lo que se hace indispensable la creación del estado 32 y con ello la elección por voto directo y secreto del jefe de gobierno capitalino y de las autoridades locales, y que se constituya un congreso local, el cual debería determinar las atribuciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y contar con facultades jurisdiccionales a fin de realizar juicios políticos.

La segunda vertiente hacía referencia al restablecimiento del régimen municipal y suprimir la figura de la delegación política, bajo el argumento de la necesidad de descentralizar las delegaciones para poder satisfacer de inmediato las necesidades de la población.

Por su parte el PRI, que no presentó propuesta formal de reforma se inclinó por apoyar el proyecto presentado por el jefe del DDF el pasado 16 de abril, señalando que existían algunos puntos a resolver, siendo éstos los siguientes: 1) marcar un periodo mínimo de 5 años como requisito de residencia para el jefe del gobierno, en el caso de no haber nacido en la entidad; 2) los delegados deberán cumplir también con requisitos análogos de nacimiento o residencia en la jurisdicción a la que se les ha propuesto, asimismo deberán ser ratificados no sólo por la Asamblea sino también por los consejos de representación ciudadana delegacional; 3) elaboración y aprobación de un estatuto para el servicio civil de carrera en la estructura administrativa; el procurador de justicia debería ser seleccionado por el voto calificado por la ARDF; y 4) garantizar la plena representación de las minorías en la ARDF.

Si bien desde hace ya varias décadas algunos círculos políticos de la

sociedad mexicana han insistido en la restauración de los derechos políticos de los ciudadanos del DF, cuestionando también la concentración del poder en el Ejecutivo Federal, no fue sino hasta 1980 cuando la crisis económica generó una coyuntura propicia para la formación de nuevas organizaciones políticas que fueron canalizando paulatinamente las inquietudes y necesidades de la sociedad.

La aguda problemática política y social que ha generado la falta de respuestas inmediatas a las necesidades de la población como consecuencia del crecimiento acelerado de la mancha urbana del D.F., dio pauta al surgimiento y consolidación de movimientos urbano-populares que en principio reclamaron la atención a sus demandas y, posteriormente, en la búsqueda por mantenerse vigentes en el escenario político, se acercaron a los partidos.

En este contexto, el gobierno para dar respuesta a los distintos sectores de la sociedad que reclamaban participación en la toma de decisiones del gobierno creó la Asamblea de Representantes del D.F. en 1987. Sin embargo, la discusión cobró un nuevo impulso, toda vez que los resultados arrojados por las elecciones federales de 1988 ampliaron significativamente las expectativas electorales de los partidos políticos de oposición al captar éstos, en conjunto, alrededor del 73% del total de votos emitidos.

El gobierno en un afán por dar respuesta, tanto a las demandas de la dotación de servicios como de participación en la toma de decisiones, invitó a las distintas fuerzas políticas a iniciar trabajos de concertación para dar lugar a una reforma política que resolviera las problemáticas vigentes mediante la democratización de los órganos de gobierno y la corresponsabilidad de éstos con la ciudadanía.

En principio las discusiones se dieron en dos vertientes aparentemente irreconciliables, toda vez que los partidos de oposición pretendían que la reforma diera origen al estado 32, con la consecuente constitución de un congreso local, un poder ejecutivo estatal y la reinstauración de los poderes municipales, en tanto que el PRI y el gobierno se inclinaban por

ampliar los espacios de participación política sin modificar el régimen jurídico del DF en su carácter de asiento de los poderes federales.

Así, luego de un proceso de concertación que comenzó con la instalación de la Mesa de Concertación para la reforma política del Distrito Federal el 25 de agosto de 1992, el 5 de julio el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados el proyecto de reforma, el cual plantea como principio básico la limitación de las facultades del Poder Ejecutivo sobre el gobierno del DF, sin modificar el estatus jurídico de la entidad.

El proyecto, en esencia, fortalece las facultades de la ARDF, plantea la elección indirecta del jefe del Distrito Federal, crea espacios para la participación de la ciudadanía en la administración pública a través de la elección de consejos ciudadanos delegacionales y pretende resolver la problemática existente en la zona conurbada mediante la creación de la Coordinación Metropolitana.

En el caso particular de la Asamblea de Representantes como órgano facultado para legislar en el ámbito local, es necesario precisar que si bien la reforma prevista por el gobierno no responde de manera general a las demandas de los partidos políticos en el sentido de transformarse en un congreso local, por el hecho de que el gobierno del DF no pierde su carácter administrativo, sí se pueden apreciar connotaciones democráticas para ampliar la participación de la ciudadanía.

3.7. LA NUEVA ORGANIZACIÓN JURIDICO POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE LA REFORMA DE 1993

Partiendo del hecho de que la nuestra es una democracia representativa será necesario hacer uso de toda nuestra imaginación y creatividad política para hacer de la ciudad de México una entidad en donde sus habitantes cuenten a plenitud con sus derechos políticos.

Desde la fundación de la República, desde 1824, ha estado a debate la compatibilidad en un mismo territorio entre los poderes locales y los

poderes federales. Para el caso de la entidad del Distrito Federal, no fue sino hasta 1993 cuando se avanzó en hacer compatibles los derechos locales con la presencia de los poderes federales.

La reforma política-administrativa del Distrito Federal debe plantearse a futuro, buscando que los conflictos tengan salidas institucionales y pacíficas. Debe ser una reforma que busque el encuentro de las fuerzas políticas en los planos de la civilidad, el debate de altura y de las iniciativas a favor de la democracia en la entidad.

En la ciudad de México actualmente se administra el gobierno a partir de una dependencia de la administración pública federal denominada Departamento del Distrito Federal. La reforma se planteó transformar esa forma de gobierno administrativa, en un gobierno local democrático y representativo, regido por los principios republicanos.

Si en verdad se desease respetar en la entidad los principios de una república federal, la reforma debió concebir al Distrito Federal como una entidad con derecho a tener una estructura de gobierno autónoma y con sus tres poderes locales, los cuales deberían integrarse a partir de la soberanía popular, mediante prácticas democráticas.

Por el momento, el propósito central es alcanzar el adecuado equilibrio constitucional de facultades, garantizando la soberanía plena de los Poderes de la Unión y, a la vez, los derechos democráticos de los habitantes de la ciudad de México.

Asimismo se contempla que la Asamblea pase, de ser un órgano local de representación política, a estar facultada como órgano legislativo. Que la Asamblea legisle en los ámbitos de competencia que establezca el Congreso de la Unión para el gobierno local.

A partir de esta reforma queda claro que la propia Constitución establecería en que materias puede la Asamblea legislar.

Con la reforma se avanza en las diversas formas de representación democrática, pues se establecen Consejos de Ciudadanos electos que garanticen la representatividad de la comunidad.

Estos Consejos tendrán atribuciones para participar en decisiones de

uso de suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos correspondientes a las delegaciones, así como en la supervisión de la operación de los servicios públicos.

Un punto importante lo constituye la elección del jefe de gobierno de la ciudad de México. La Jefatura del Gobierno de la ciudad corresponderá al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

De entre cualquiera de los candidatos de ese partido que hubieran obtenido mayoría en los procesos electorales en el Distrito Federal, el Presidente de la República nombrará al Jefe del Gobierno de la Ciudad.

La Reforma Política del Distrito Federal se resume en los siguientes puntos:

- 1) La ciudad de México será Distrito Federal, capital de la República y sede de los Poderes Federales.
- 2) Tendrá un gobierno representativo, republicano y democrático.
- 3) La Asamblea de Representantes será el órgano local de representación política, facultada como órgano legislativo.
- 4) Habrá delimitación precisa de competencias entre poderes federales y locales.
- 5) La Asamblea aprobará la Ley de Ingresos y la Ley de Hacienda, el Presupuesto Anual y la Cuenta Pública; dictará la ley sobre organización y participación ciudadana, y tendrá facultades para supervisar la administración local.
- 6) La capital tendrá Estatuto de Gobierno propio que expedirá el Congreso de la Unión.⁸
- 7) Los delegados territoriales tendrán autonomía en sus funciones y atribuciones precisas, y serán ratificados por la Asamblea.
- 8) Habrá consejo de ciudadanos y organizaciones sociales en las

⁸ Lo deseable sería que el estatuto de gobierno para la entidad lo dictase su congreso local —y no el congreso de la Unión—, a partir de la expedición de la constitución de la propia entidad.

delegaciones; estos consejos tendrán atribuciones para realizar la supervisión comunitaria de los proyectos, recursos y servicios públicos en cada delegación.

En términos operativos la reforma significa en los hechos que en 1997 el Distrito Federal será políticamente gobernado (no sólo administrativamente) por un jefe que saldrá de las filas del partido ganador en la Asamblea de Representantes; sin embargo, será designado por el Presidente de la República.

A partir del año 2000 tanto el titular del gobierno capitalino, como los representantes a la Asamblea tendrán un período de seis años en su cargo.

Se otorgará la autonomía del Tribunal Superior de Justicia; se creará un Consejo Metropolitano del Valle de México, se darán plenas garantías para la presencia de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal y se definirán las reglas y atribuciones claras entre éstos y los órganos de gobierno local.

Al Congreso de la Unión le corresponderá determinar los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes de la capital; las bases para la administración pública de la ciudad, y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales desconcentrados, así como la forma de creación de entidades paraestatales.

Se integrará por medio de elección directa en cada delegación un Consejo de Ciudadanos para evaluar programas y la gestión de la administración pública del Distrito Federal en cada demarcación.

El Ejecutivo Federal estará facultado para enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento de los proyectos del Distrito Federal. Para tal fin, el Jefe de Gobierno someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley; además iniciará leyes y decretos ante la ARDF y las demás atribuciones que le señale la Constitución.

La Asamblea de Representantes se integrará con el número de miembros que determine el Estatuto, los que serán elegidos en los términos

que establezca la ley electoral correspondiente. Por cada propietario se elegirá un suplente y la ARDF calificará la elección de sus miembros en los términos que señale la ley, además de que sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

La elección de los representantes será de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. Sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional, ya que no habrá partidos locales.

Los representantes serán elegidos cada seis años y por cada propietario se elegirá su suplente; las vacantes serán cubiertas de acuerdo con el artículo 77 constitucional.

Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal; además, el partido que alcance por lo menos uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de circunscripción plurinomial, tendrá derecho a que le sean atribuidos asambleístas según el principio de representación proporcional.

Al partido que cumpla con lo antes señalado le serán asignados representantes de representación proporcional. Será la ley la que establezca la fórmula, tomando en cuenta las reglas del Artículo 54 para la Cámara de Diputados. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

Ningún partido político podrá contar con más de 65% del total de representantes elegidos mediante ambos principios, y aquel partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría, y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

El colegio electoral que califique la elección de los asambleístas se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido las constan-

cias de mayoría, o de asignación proporcional en su caso, con aplicación de las reglas del artículo 60 constitucional.

La Asamblea se reunirá a partir del 3 de diciembre de cada año para celebrar el primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 3 de febrero 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, esto implica que se acorta en un mes el segundo periodo.

En cuanto a las facultades de la ARDF se indica que podrá expedir su Ley Orgánica, imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto del Distrito Federal. Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer y percibir las contribuciones y cualquier otro ingreso, ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas en relación a los mismos.

Asimismo, dichas leyes tampoco considerarán a personas como no sujetas a contribuciones ni otorgarán tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de contribuciones o ingresos locales, distintos a los que establezca la Ley de Hacienda respectiva. Solamente los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, fusión, traslación, mejora y cambio de valor.

Otra facultad de la Asamblea será discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos; revisar y aprobar la Cuenta Pública; expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal, así como la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que contará con plena autonomía para dictar sus fallos.

En la extensión de las mencionadas facultades también se puntualiza que la ARDF podrá presentar iniciativas de leyes o decretos en materia del Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; y legislar en lo relativo al Distrito Federal, en las siguientes materias:

Administración pública local y su régimen interno de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor; bienes del dominio público y privado de la capital; regímenes de servicio público y concesión para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; procesos electorales; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del ambiente y protección ecológica; construcción y edificaciones; agua y drenaje; servicios de limpia; fomento económico y protección del empleo; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural y las demás que expresamente le otorga la Constitución.

Se especifica que la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea les corresponde al jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República. Será facultad exclusiva del primero la de iniciar la Ley de Ingresos, así como formular el Proyecto de Presupuesto, los que remitirá a la ARDF a más tardar el 4 de diciembre o hasta el día 18 del mismo mes cuando inicie su cargo.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la ARDF se remitirán al jefe del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles a no ser que transcurrido dicho término la Asamblea hubiera suspendido o cerrado sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en el cual la Asamblea se reúna. Si no es devuelto en ese plazo se entenderá como aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea. Dos terceras partes del número total de votos presentes en este órgano lo llevarán a ser ley o decreto.

En su fracción VII, el artículo 122 plantea que los asambleístas son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como la inviolabilidad del recinto donde sesionan. En materia de

responsabilidades será aplicable a los representantes la ley de servidores públicos.

Respecto al jefe del Distrito Federal, será el titular de la administración pública en este territorio y ejercerá sus funciones en los términos que establezca el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables. Será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los asambleístas perteneciente al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría de representantes en dicho órgano. El nombramiento será sometido a la Asamblea que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo.

Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente de la República presentará a la ARDF un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días, y si no hubiera ratificación de éste, el Senado de la República hará directamente el nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quien durará en su cargo desde la fecha que rinda su protesta hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional de la Asamblea respectiva.

En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el periodo de su ratificación, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto del Gobierno. En caso de falta absoluta o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar a otro, ajustándose al mismo procedimiento. Quien ejerza este cargo se considerará separado de sus funciones como asambleísta desde el momento mismo de su ratificación o su nombramiento por el Senado, y no podrá volver a ocupar el mismo cargo.

El Jefe del Distrito Federal responderá ante el Congreso de la Unión, de acuerdo con el título IV constitucional, por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales. Además, promulgará y ejecutará las leyes y decretos que expida la ARDF y expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. Esto significa que la ARDF pierde sus facultades de reglamentación, las cuales regresan al gobierno.

Sólo el Senado podrá remover al Jefe del Distrito Federal, o en sus recesos la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad más uno de los miembros del Senado o de la mencionada Comisión Permanente.

En caso de que no se encontrara en periodo de sesiones la Asamblea, el Presidente de la República presentará el nombramiento de jefe del Distrito Federal para su ratificación a la Comisión de Gobierno de la propia ARDF, la que hará una ratificación provisional. En su siguiente periodo ordinario la Asamblea hará la ratificación definitiva.

En lo que se refiere a la función judicial, el artículo 122 constitucional puntualiza, en su fracción IX, que será ejercida por el Tribunal Superior de Justicia el cual se integrará por el número de magistrados y por los jueces de primera instancia y demás órganos que señale la propia Ley Orgánica correspondiente. Para ser magistrado se deberán reunir los requisitos que establece el artículo 95 constitucional. Los nombramientos de los magistrados los hará el jefe del Distrito Federal en los términos previstos por el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica respectiva, y serán sometidos a la aprobación de la ARDF. Cada magistrado, al ingresar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen ante el pleno de la ARDF. Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser reelegidos y si no lo fuesen sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título IV constitucional.

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el presupuesto de Egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la ARDF. El Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General de Justicia del Distrito Federal que se registrará por su Ley Orgánica.

El Congreso de la Unión, a su vez, tendrá facultades para legislar en materia de la Zona Metropolitana del Valle de México.

El Presidente de la República establecerá un Consejo Metropolitano del Valle de México; la ley determinará la delimitación de la Zona Metropolitana de este valle, las bases para la coordinación de las distintas

jurisdicciones concurrentes en las materias a que se refiere el párrafo anterior; la forma de integración, estructura y funciones del Consejo, así como las atribuciones del Ejecutivo Federal en la materia. Participarán en dicho Consejo los estados y municipios que tengan relación con los problemas de la zona metropolitana, el Distrito Federal y el Gobierno Federal.

De acuerdo con la reforma la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

La extensión territorial y límites de la Ciudad de México serán los que actualmente tiene el Distrito Federal y deberán describirse en el Estatuto de Gobierno. La ARDF con las facultades que se le otorgan será quien integre el estatuto de gobierno (en el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y lo concluirá el 2 de diciembre de 1997). Las elecciones para los asambleístas para el periodo 1994-1997 se regirán por las normas que han estado vigentes hasta el momento de la expedición del decreto.

Los asambleístas para el periodo 1997-2000 durarán en el ejercicio de su encargo del 3 de diciembre de 1997 al 2 de diciembre del año 2000. A partir del 3 de diciembre de este último año, la duración del ejercicio de cada Asamblea será de seis años conforme a lo que se establece en el decreto. Asimismo, el nombramiento para el cargo de jefe del Distrito Federal se verificará en el mes de diciembre de 1997 y durará en el cargo tres años. Del 15 de noviembre de 1994 a la fecha en que entre a ejercer su cargo este jefe, el Ejecutivo Federal seguirá ejerciendo las facultades establecidas en el artículo 89, fracción I constitucional en lo conducente al Distrito Federal.

Los Consejos Ciudadanos se elegirán e instalarán en 1995 conforme al Estatuto de Gobierno y leyes respectivas. Es importante señalar que los servidores públicos del DDF que se adscriban al gobierno del Distrito Federal y sus dependencias, conservarán todos sus derechos laborales.

Las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto

y de Gasto Público del Distrito Federal para los ejercicios de 1995, 1996 y 1997, así como la Cuenta Pública de 1995 y 1996 serán enviadas a la ARDF por el Presidente de la República. La Cuenta Pública correspondiente a 1994 será revisada, y en su caso aprobada, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Finalmente se indica que las leyes y reglamentos expedidos para el Distrito Federal continuarán vigentes hasta en tanto se expidan o reformen los correspondientes en los términos que establece el decreto.

El Decreto que reforma el régimen político y administrativo de la capital del país establece en su artículo 122 que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos, que establece la Carta Magna. Este solo hecho marca una diferencia cualitativa total, pues deja de corresponder al Presidente de la República el gobierno de la entidad, al igual que el nombramiento y la remoción del titular del mismo.

Por su parte, el artículo 89 establece que es facultad del Presidente de la República, en lo referente a la entidad, nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia.

Uno de los puntos más importantes es aquel que plantea el artículo 122 al señalar que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión. Es decir, que ya no estaría a cargo del Presidente de la República, y la expedición del estatuto de gobierno de la entidad es responsabilidad de este poder federal. Asimismo, se propone que los órganos de gobierno sean la Asamblea de Representantes; el jefe del Distrito Federal; y el Tribunal Superior de Justicia.

Los consejos ciudadanos constituyen un gran avance ya que permitirán que la ciudadanía encuentre un espacio apto de participación directa en la toma de decisiones que les afecte en su vida diaria. Las bases para la integración proponen que sea a través de elección directa en cada demarcación territorial, para constituir, de esta manera, un consejo de ciudadanos

para la evaluación de programas y la gestión de acciones de la Administración Pública del Distrito Federal en cada demarcación.

Como ya hemos señalado, el jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría en dicho órgano. El nombramiento será sometido a la ratificación de la Asamblea, que contará con el plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea un nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

El jefe del Distrito Federal durará en su cargo desde la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, hasta el dos de Diciembre del año en que concluya el periodo constitucional de la Asamblea respectiva.

Corresponderá al Jefe del Distrito Federal la facultad de promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. Ahora bien, el jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, y en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

Es importante señalar que el Ejecutivo Federal podrá delegar en el jefe del Distrito Federal, las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

Por lo que respecta a la Asamblea de Representantes se observa que el partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada

la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Esta nueva Asamblea tendrá la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que en la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

Por último, el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia.

El decreto plantea normar las bases de organización del Distrito Federal en el artículo 122, que hasta ahora regula lo que se ha denominado por la doctrina constitucional como garantía federal y que determina obligaciones para los Poderes de la Unión respecto a la protección a los Estados Federales, en los supuestos que expresamente se indican en dicho precepto. Por lo mismo, el único párrafo que anteriormente tenía el artículo 122, se ubicó como primer párrafo del artículo 119 que también se localiza en el Título Quinto de la Constitución, dejando íntegros como párrafos segundo y tercero, las vigentes disposiciones de este último precepto.

El gobierno del Distrito Federal contará con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de estas últimas deberá contemplar el Estatuto de Gobierno.

Para preservar el principio de separación de funciones contemplado en el artículo 62 de la Constitución, pero con la importante modalidad de no requerir la solicitud de licencia y aprobación de la misma por la Asamblea de Representantes, se establece que el miembro de la Asamblea nombrado por el Presidente de la República como Jefe del Distrito Federal y ratificado

por aquélla, o bien directamente nombrado por el Senado de la República, se considerará separado de su cargo de representante en la Asamblea para pasar a ser titular de la administración pública del Distrito Federal.

La reforma política para el Distrito Federal contiene avances sustantivos para la democratización de la capital de la República, pero aún no logra superar las contradicciones existentes al interior de la propia constitución en lo relativo al origen de las instituciones políticas de la ciudad de México.

Un elemento fundamental consiste en que la conducción política administrativa de la entidad dejará de ser responsabilidad de una unidad administrativa, que forma parte de la administración pública federal, y pasará a ser responsabilidad de un gobierno propio. Sin embargo, persiste una complicación: el gobernante o jefe del Distrito Federal no tendrá como origen de su investidura el voto universal, secreto y directo proveniente de los ciudadanos de la entidad. Su elección se dará a partir de una propuesta que realice el Ejecutivo Federal de entre los integrantes del grupo partidista que tenga la mayor representación en la Asamblea, y a ésta misma le corresponderá ratificarlo, o en su caso, lo hará el Senado de la República.

La forma para la integración del gobierno propio de la entidad no responde al principio de la soberanía popular y el necesario origen democrático de nuestras instituciones políticas, que establece el Artículo 39 constitucional. Es decir, que apesar de representar un avance democrático, éste no logra darse en plenitud.

De acuerdo con el decreto será el Congreso quien expedida el Estatuto de Gobierno de la entidad y quien también legisle en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. En este punto se vuelve a presentar una contradicción casi insuperable: 1) no se le da al Distrito Federal la calidad de entidad fundadora del pacto federal con el derecho de contar con sus tres poderes locales propios, al igual que el resto de la entidades de la federación. La capital de la República aún no cuenta con un Congreso local propio que sea capaz, en un primer momento, de constituirse en Congreso Constituyente

para dar a la entidad una constitución local y en ese acto darle a la ciudad de México su gobierno propio bajo el principio de la división de poderes.

La reforma política otorga a la Asamblea facultades legislativas restringidas a puntos específicos que el artículo 73 constitucional determinará, y no sólo eso, sino que deberá compartir con el Congreso General la facultad legislativa en lo referente al Distrito Federal.

Las reformas sí constituyen un avance democrático pero no logran superar un problema de contradicción que se encuentra en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuando se plantea el problema de la democratización de la ciudad de México y se le considera como entidad fundadora del pacto federal, tal y como lo establece el Artículo 43 constitucional, resulta absurdo que los artículos 73, fracción VI y 89, Fracción II mantengan la tesis de que el Distrito Federal es una propiedad de los poderes federales y que su régimen jurídico y político se deriva de que en él tienen su asiento estos poderes.

La contradicción estriba en que si se le considera como entidad fundadora del pacto federal, a sus ciudadanos se les niega el derecho de tener gobierno propio, republicano, representativo y popular que tienen las otras 31 entidades del país. La actual organización jurídico-política de la entidad, y la reforma, no toman en cuenta el principio constitucional de la soberanía popular y el necesario origen democrático de nuestras instituciones políticas, que establece el Artículo 39 de nuestra Carta Magna.

Desde el punto de vista teórico constitucional, todo avance en el proceso de democratización de las instituciones políticas de la capital viene a ser insuficiente o muy limitado si se considera el contenido del artículo 43, que define al Distrito Federal como una entidad que forma parte, porque ha sido su fundadora, del pacto federal.

En este contexto de reforma política dos variables son de fundamental importancia: viabilidad y voluntad política. Si bien es cierto que el ideal democrático para el Distrito Federal implica que a la entidad se le dé una organización política propia, restaurándole todos sus derechos políticos y

jurídicos contenidos en el artículo 43 de la constitución, no puede negarse que este proceso debe ser paulatino y en sentido democrático progresivo.

Con la reforma política de 1993 se logró un avance democrático en donde muestra voluntad para progresar en la democratización de la entidad; pero debe, por otra parte, reconocerse que para este momento la viabilidad política admite una reforma con avances sustanciales pero que no logra resolver el problema de fondo.

Es responsabilidad de las diversas fuerzas políticas nacionales trabajar en la concreción de la reforma política, evitando posturas inflexibles que pongan en riesgo la democratización de la entidad. Hoy se puede avanzar con una reforma política limitada, para que mañana se trabaje en la perfección de nuestras instituciones democráticas.

No obstante que la figura jurídica de la ARDF es de carácter *sui generis*, resulta importante efectuar un análisis comparativo con otros órganos legislativos locales, para determinar el alcance y las limitaciones de las facultades del nuevo órgano.

En términos generales las facultades que posee la ARDF, en comparación con las legislaturas de Jalisco, Nuevo León y Puebla, son las siguientes:

-No podrá reclamar ante las instancias correspondientes sobre las leyes que del Congreso de la Unión o las legislaturas locales expidan y que ataquen la soberanía o independencia de la entidad.

- No podrá modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- No tiene la facultad para desaparecer poderes, en este caso separar de sus cargos a los delegados políticos.
- No podrá designar al ciudadano que deba substituir al titular del Poder Ejecutivo.
- No podrá investir de facultades especiales al titular del poder ejecutivo.
- No podrá otorgar licencias al titular del Poder Ejecutivo.

- No podrá realizar juicios de carácter político.
- No podrá aprobar o reprobado los convenios que realice el Jefe del Distrito Federal con entidades vecinas.
- Contará con plena autonomía para decretar su Ley Orgánica, en la medida en que la ARDF no tiene que dar conocimiento de ésta al jefe del Distrito Federal y al jefe del Ejecutivo Federal.
- Podrá conocer sobre el endeudamiento que contraiga el gobierno de la entidad.
- Legislará en todos los ámbitos de la competencia local sin que sus iniciativas tengan que ser aprobadas por el Congreso de la Unión.
- Facultará al ejecutivo para que celebre arreglos amistosos relativos a límites de la entidad, y aprobar estos arreglos con la aprobación del Congreso de la Unión.
- Los Congresos locales se reúnen en tres periodos ordinarios de sesiones, por su parte la Asamblea sólo tendrá dos.

3.7.1. De la nueva organización política del Distrito Federal

La necesidad de nuevas bases de organización política, administrativa y fiscal para el Distrito Federal exige el establecimiento de un gobierno propio de la Ciudad, que asegure, por una parte, la permanencia y la supremacía de los poderes federales en un territorio, así como que la integración de la República se de en su sede, el Distrito Federal, en virtud de su tradición y de su naturaleza.

En este sentido, la reforma considera el cambio de denominación del Título Quinto de la Constitución, para quedar como "De los Estados y del Distrito Federal", con el fin de dotar de una nueva configuración a la ciudad de México, definida como Distrito Federal, con características distintas a la de los estados de la Federación.

Con la propuesta de ofrecer bases constitucionales al gobierno del Distrito Federal, éste estará en posibilidades de actuar por sí y a través de formas específicas de gobierno que se establecieren en la ciudad, esto es, los Poderes de la Unión ejercerán las atribuciones del gobierno en el territorio a través de los órganos representativos, conforme a la distribución de competencias que se instituyan.

Para efectos de lo anterior, se establecen como órganos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia,⁹ con lo cual al Distrito Federal se le reviste de una administración pública local, legalmente constituida por un ordenamiento que expedirá el Congreso de la Unión denominado Estatuto de Gobierno.

El Estatuto de Gobierno deberá proponer la creación de una conciencia ciudadana en los habitantes y residentes del Distrito Federal con la ampliación de sus derechos. Se deberá reconocer que las decisiones sobre la administración de la ciudad afectan a todos los habitantes por igual, y por lo tanto se deberán establecer las bases que permitan una participación conciente y comprometida de los ciudadanos.

Dicho Estatuto deberá contemplar la ampliación de los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes y residentes del Distrito Federal, independientemente de su nacionalidad y de su carácter de ciudadanos. Es por ello que se propone la creación de un consejo de ciudadanos que contribuya a este fin, los cuales serán electos para cada demarcación territorial en que se divida la ciudad.

A partir de la creciente necesidad de consolidar una política metropolitana, se considera la creación de comisiones metropolitanas para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal. En este sentido, los respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de esas comisiones que coordinarán acciones en

⁹ Artículo 122, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y seguridad pública.¹⁰

Cabe señalar que las bases para la celebración de estos acuerdos estarán determinadas en función de la ejecución, operación de obras y prestación de servicios; así como en relación de la aportación de los recursos necesarios para la operación, y demás reglas que acuerden sus integrantes.

3.7.2. De las facultades del Presidente de la República

El Presidente de la República tiene la facultad de designar al Jefe del Distrito Federal, al titular del mando de la fuerza pública de la Ciudad, así como el nombramiento del Procurador General de Justicia en la misma entidad.¹¹

De la elección del jefe del Distrito Federal se establece un sistema que involucra tanto el interés de representación política de la ciudadanía del DF, como la importancia que la misma representa a nivel federal.

Es por ello que dicho sistema se legitima, por un lado, mediante su elección del jefe del Distrito Federal, de entre los miembros de la Asamblea de Representantes, y en otro sentido, por la intervención de la propia Federación a través del Presidente de la República, proveyéndosele de la facultad de iniciativa legislativa ante la Asamblea, con el fin de brindar una mayor compatibilidad entre las leyes del Congreso y las leyes emitidas por la Asamblea.¹²

Respecto al Tribunal Superior de Justicia, el Presidente de la República ya no conserva la facultad de nombrar a sus magistrados, ya que la iniciativa propone que recaiga en el jefe del Distrito, siendo éstos ratificados por la Asamblea de Representantes. Aún más, el Tribunal se

10 Artículo 122, fracción IX, *Op. Cit.*

11 Artículo 122, fracciones II y VI, *Idem.*

12 Artículo 122, fracción II, *Idem.*

instituye como un órgano autónomo, ya que elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que será enviado a la Asamblea de Representantes.¹³

En relación al endeudamiento para el financiamiento de proyectos del Distrito Federal, se le confiere al Presidente de la República la facultad de proponer al Congreso de la Unión los montos para dicho endeudamiento, ya que se requiere del financiamiento complementario de los proyectos y programas de la nueva administración pública local, considerando que estos montos afectan directamente a la economía nacional.

Por lo anterior, el jefe del gobierno local deberá presentar un informe sobre el ejercicio de recursos del financiamiento al Ejecutivo Federal, quien a su vez, informará anualmente al Congreso de la Unión.¹⁴

3.7.3. De las facultades del jefe del Distrito Federal

La base legal del ejercicio de la administración pública del jefe del Distrito Federal se sustentará en los términos que establezca la Constitución, con la propuesta de ampliación de facultades, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables.

En el procedimiento de elección del Jefe del Distrito Federal, el Presidente de la República interviene directamente, nombrando de entre cualquiera de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a su titular, perteneciente al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría en dicho órgano. En este caso, se prevé la imposibilidad de reelección.¹⁵

Asimismo, se conserva el principio de separación de funciones del cargo que anteriormente ejercía, contemplado en el artículo 62 de la Constitución, con la finalidad de mantener esta condición tanto para las entidades

¹³ Artículo 122, fracción VII, *Idem*.

¹⁴ Artículo 73, fracción VIII y 122, fracción II, *Idem*.

¹⁵ Artículo 122, fracción VI, *Idem*.

como para el Distrito Federal. No obstante, el mecanismo difiere para el DF, al proponerse una separación inmediata, desde el momento mismo de la ratificación del cargo por la Asamblea o el Senado.

El proceso de ratificación del nombramiento del Jefe del Distrito Federal corresponderá a la Asamblea de Representantes, que en caso de rechazar hasta dos propuestas del Presidente de la República, se facultará al Senado para efectuar el nombramiento directo del titular de la ciudad. Con lo anterior, se impedirá que dicho sistema contemple largos procesos de elección que pudieran derivar en la ingobernabilidad de la entidad.

La reforma amplía el periodo de gobierno de tres a seis años del jefe del Distrito Federal permitiendo, de esta manera, mantener un equilibrio de las fuerzas políticas internas, y por otro lado, que se contemplen programas más amplios para el desarrollo y crecimiento de la Ciudad de México. La propuesta de soluciones normativas que se contemplarán en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno para resolver las faltas absolutas y temporales del jefe del Distrito Federal, prevén asimismo que se presenten vacíos de poder.

Al titular del gobierno del Distrito Federal se le faculta para promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el órgano legislativo local, siendo facultad exclusiva de éste, la formulación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos.

Para brindar apoyo a las tareas de control de la ciudad de México al jefe del gobierno capitalino, podrán serle delegadas las funciones de dirección en materia de seguridad pública, a fin de que esté en posibilidad dentro del orden práctico, de aplicar las medidas de gobierno local que se requieran.¹⁶

¹⁶ Artículo 122, fracción II, *Idem*.

3.8. BALANCE DE LOS AVANCES DEMOCRÁTICOS REGISTRADOS A PARTIR DE LA REFORMA POLÍTICA PARA EL DISTRITO FEDERAL DE 1993

La reforma política para el Distrito Federal de 1993 constituye un avance importante en el proceso de democratización de la entidad; sin embargo, aún deja pendientes las demandas más importantes de los partidos de oposición y de las organizaciones sociales de la entidad. Debemos recordar que en 1986 se llevó a cabo la "consulta pública para la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal". En aquella ocasión los partidos Revolucionario de los Trabajadores, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Auténtico de la Revolución Mexicana y el de Acción Nacional plantearon cuatro demandas fundamentales, las cuales fueron consideradas como indispensables para avanzar en la democratización de la entidad, asaber:

- 1) El Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.
- 2) El Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la federación, pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales.
- 3) Los poderes federales deben ser trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la federación.
- 4) La necesaria integración de una asamblea legislativa o de un congreso exclusivo del Distrito Federal.

Por su parte, las demandas planteadas por los partidos Acción Nacional, Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y de la Revolución Democrática en la mesa de concertación para la reforma política del Distrito Federal de 1993, plantearon como sus demandas fundamentales las siguientes:

- 1) Creación del estado 32 o estado de Anáhuac, con la elección directa de gobernador, ayuntamientos y congreso local.

- 2) Creación de un organismo metropolitano para la solución de los problemas de servicio público.
- 3) Elección de los delegados políticos.
- 4) Fortalecer las facultades de la Asamblea de Representantes.
- 5) Instrumentar nuevos mecanismos de participación ciudadana en el gobierno de la entidad.

De este universo de cinco demandas fundamentales, la reforma política dio respuesta a tres de ellas, quedando pendientes el tema relativo a la creación del estado 32, con la elección directa de gobernador, ayuntamiento y congreso local, y la elección de delegados políticos.

De las cuatro demandas fundamentales que los partidos de oposición plantearon para la reforma de 1986, tres de ellas aún no han sido satisfechas. Estas demandas plantean que el Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la federación y los poderes federales deben trasladarse a otro lugar de la República, para que de esta manera se le dé a la ciudad de México su estatuto de entidad federativa, con la característica de ser considerada como fundadora del pacto federal.

Es fácil apreciar que no existe voluntad política por parte del gobierno para dar respuesta satisfactoria a esta demanda ciudadana.

Las demandas por la democratización de la entidad que se plantearon en 1986 se volvieron a plantear en 1993, y los resultados obtenidos, aunque constituyen un avance democrático, aún están lejos de demostrar que existe voluntad política por parte del gobierno para hacer de esta una entidad democrática.

El peso específico que tiene la capital del país en el aspecto económico, político, social y cultural nos permite afirmar que el gobierno no quiere acceder a una verdadera democracia en la entidad, pues tiene miedo de perder el dominio que ejerce en ella. La población de la capital de la República durante las últimas elecciones ha manifestado su preferencia política por opciones políticas diferentes a la planteada por el Partido Revolucionario Institucional.

Si de verdad se desea hacer de México un país moderno y respetable en el ámbito internacional, será necesario que el gobierno desechе sus prácticas autoritarias y dé lugar a que se exprese y cumpla la voluntad ciudadana expresada en los comicios y en los espacios de participación política.

CONCLUSIONES

La democratización del Distrito Federal tiene, a partir de 1988, una nueva etapa en su ya largo proceso de más de siglo y medio, con la instauración de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal; sin embargo, como hemos podido observar a lo largo de la presente tesis, no fue suficiente con su creación para saltar, en realidad, a una democracia plena. Esto fue así, principalmente, por que la Asamblea se originó con limitadas facultades, lo cual aún no se resuelve de manera definitiva.

El permanente proceso que los ciudadanos del Distrito Federal seguiremos realizando en pro de la democratización de nuestra entidad, debe darse en múltiples sentidos tanto de participación como con análisis críticos que contribuyan a fortalecer la democracia a través de los mejores mecanismos posibles. Esto es el fin último de la presente investigación de tesis de licenciatura.

Como una suma de las aportaciones que a partir del análisis puede ofrecer este trabajo, daré a continuación, a modo de conclusiones, una serie de recomendaciones que puedan contribuir con este proceso de democratización del Distrito Federal.

- Se le debe de reconocer al Distrito Federal su carácter de entidad fundadora del pacto federal; en este sentido, debe contar con sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios.

La Asamblea de Representantes debe ser sustituida por el Congreso local de la entidad.

- Debe restaurarse el régimen municipal en el territorio del Distrito Federal; además debe delimitarse los territorios electorales para la

- elección de las autoridades municipales y la representación ante el Congreso Local.
- La materialización y consolidación de la reforma política de 1993 para el Distrito Federal debe asegurar y mejorar el esquema de gobernabilidad de la ciudad de México.
 - Debe crearse un código electoral para el Distrito Federal, el cual debe regular la elección de los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y la elección del responsable del gobierno de la entidad.
 - Se debe cuidar con especial atención que el desarrollo urbano sea compatible con el entorno ecológico del Distrito Federal.
 - Es importante que se estudie la viabilidad de crear empresas de carácter metropolitano y de participación mixta para la prestación de los servicios básicos, tales como reciclaje, distribución y venta de aguas residuales; recolección de la basura, alumbrado público, suministro de agua potable; además de contemplar que se concesione el mantenimiento de las zonas verdes de la metrópoli.
 - Es importante instituir mecanismos de consulta previa a la emisión de leyes y reglamentos entre las legislaturas, ejecutivos estatales y municipales, Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la Cámara de Diputados, con el fin de prever una mayor congruencia de estos en los tres niveles de gobierno.
 - Debe replantearse la naturaleza de la organización vecinal para convertirla en una organización de participación ciudadana y no simplemente de colaboración. Lograr esta transformación implicaría que la organización ciudadana realizara funciones de supervisión de la acción de gobierno; además de poder participar en la planificación del desarrollo de la ciudad de México. Inclusive debe considerarse que sea la sociedad quien determine a que empresa se le puede concesionar la prestación de los servicios básicos.
 - Establecer el Sistema Civil de Carrera para el desempeño de los funcionarios del gobierno del Distrito Federal de niveles medios y de alto nivel.

- Deben crearse figuras jurídicas que permitan la participación ciudadana como supervisora de las acciones de las policías y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; además de poder ejercer sanciones sobre estas instituciones en caso de registrarse abusos de autoridad o violación de los derechos humanos, esto implicaría una estrecha coordinación con la Comisión de Derechos Humanos de la entidad.
- La ciudadanía debe participar en impedir que se formen y operen monopolios en el abasto y distribución de alimentos, evitando con ello que se encarezcan los productos de la canasta básica en la entidad.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, *Democracia y Desarrollo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Editorial Antártica, 1990, 88 pp.
- CORDOVA, Amaldo, *La nación y la Constitución: La lucha por la democracia en México*, México, Editorial Claves Latinoamericanas, 1989, 519 pp.
- BOBBIO, Norberto, y Nicola MATTEUCCI, *Diccionario de política*. España, Siglo XXI Editores, 1985, 2 Tomos, 1751 pp.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 138 pp.
- TREJO HERNÁNDEZ, Raciél, Miguel Ángel CEDILLO HERNÁNDEZ, Francisco Javier JIMÉNEZ RUIZ, *Perfil y Semblanza Política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, México, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, 339 pp.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1991, 931 pp.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1990, 651 pp.

- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*. México, Editorial Porrúa, 1991, 1102 pp.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones Delma, 1994, 117 pp.
- *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, México, Editorial Porrúa, 1990, 751 pp.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Editorial Porrúa, 1991, 943 pp.
- I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Crónica y memoria del 1er. Periodo Ordinario de Sesiones*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1989, 380 pp.
- I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Crónica y memoria del 2o. Periodo Ordinario de Sesiones*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1990, 315 pp.
- I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Crónica y memoria del 3er. Periodo Ordinario de Sesiones*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, 333 pp.
- I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Crónica y Memoria del 4o. Periodo Ordinario de Sesiones*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, 231 pp.
- I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Crónica y Memoria del 5o. Periodo Ordinario de Sesiones*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, 278 pp.
- I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Crónica y memoria del 6o. Periodo Ordinario de Sesiones*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, 178 pp.

- Comisión Federal Electoral, *Consulta Pública sobre Reforma Electoral*, México, Comisión Federal Electoral, 1989, 495 pp.
- I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Informes consolidados de las acciones de los CC. Representantes. 1º, 2º y 3er. Periodos de Sesiones y Recesos*, México, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1990, 754 pp.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985, 557 pp.
- GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, 233 pp.
- AGUIRRE VIZZUETT, Javier, *Distrito Federal: Organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, 217 pp.
- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Guillermo (Compilador), *Lecturas sobre la Reforma Política de la Ciudad de México*, México, Fundación Distrito Federal Cambio XXI, 1993, 210 pp.
- CASTELAZO, José, *Ciudad de México: reforma posible. Escenarios en el porvenir*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1992, 172 pp.
- TERRAZAS, Óscar y Eduardo PRECIAT (Coordinadores), *Estructura territorial de la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 1988, 253 pp.
- Partido de la Revolución Democrática, *La democratización del Distrito Federal*, México, PRD, 1989, 103 pp.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, 305 pp.

- SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, España, Alianza Universidad Textos, 1992, 321 pp.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984, 240 pp.
- MESSMACHER, Miguel, *México: Megalópolis*, México, Secretaría de Educación Pública, 1987, 281 pp.
- IRACHETA CENECORTA, Alfonso y Alberto VILLAR CALVO (Coordinadores), *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores, 1988, 192 pp.
- EJE, Guillermo, "La Democratización en el Distrito Federal en los Momentos de Cambio", en *Cuadernos de Investigación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 1991, 35 pp.
- CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. "La Democracia en el Distrito Federal", en *Revista de la ENEP Aragón*, noviembre de 1989, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 272 pp.
- CAMACHO SOLÍS, Manuel, "La Reforma Democrática de la Ciudad de México", en *Revista Textos*, núm. 11, Volúmen 2, mayo de 1993, 88 pp.

TESIS EN BLANCO

59