

420



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.**

**“CAMPUS ARAGON”**

**EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL  
DISTRITO FEDERAL.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
**P R E S E N T A :**  
ANGELICA ROSAS SÁNCHEZ

289/111

**ASESOR :**  
**MTRO. FERNANDO PINEDA NAVARRO.**

**SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO**

**2001**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

## **GRACIAS A DIOS**

Por haberme dado la vida, no tengo palabras para agradecer todo lo que me has otorgado y que sin ti no estaría hoy aquí.

## **GRACIAS A MI MAMA:**

### **CELIA**

Por ser una gran mujer  
la cual da todo por sus  
hijos sin importar nada.  
Por haberme enseñado  
a nunca mirar atrás,  
hasta llegar a la cima.  
En especial le dedico  
este trabajo.

## **A MIS HERMANOS**

**DANY** gracias por estar  
conmigo en las buenas y  
en las malas, esperando  
seguir siendo más que  
hermanas y nunca  
perdernos la confianza.

**J. EDER** tu sabes que  
eres una persona muy  
especial en mi vida, por  
que te considero como  
si fueras mi hijo

**A MI MAMA  
GRANDE.**

Eslabón primordial para cada uno de nosotros, ya que eres la base de nuestra familia, gracias por verme como tu hija y darme tu cariño y amor.

**A MI MAMA  
JUANITA.**

Gracias por darme lo mejor de tu vida, por forjarme como mujer y sobre todo creer en mí. Infinitamente agradecida por tu apoyo y sobre todo por el amor que me diste cuando lo necesite.

**A EL LIC. FERNANDO  
PINEDA NAVARRO.**

**GRACIAS,** por brindarme la mano cuando más lo necesitaba su calidad humana lo hace ser una gran persona tan importante para mí como para la Universidad en especial para el Campus Aragón. Hoy gracias a su apoyo culminamos el presente trabajo.

**A MIS TIAS**

**MARY, ALEJANDRA,  
MAYRA,  
OLI Y HORACIO**

Gracias a su apoyo y  
cariño hoy estoy aquí,  
ustedes saben que para  
mí son como mis  
hermanos que de cada  
uno he recibido lo  
mejor, el regaño, el  
abrazo y sobre todo  
que nunca me dejaron  
sola, que me alentaron  
día a día.

**A MIS PRIMOS  
SALVADOR, DEVIS  
OSCAR, PEPE, KAREN,  
EMY Y ADRIAN.**

Gracias por ser como  
son conmigo, su cariño  
es importante para mí y  
para mis hermanos por  
que somos el reflejo de  
la Familia Sánchez  
Correa.

**A TODOS MIS  
MAESTROS EN  
ESPECIAL A MI  
JURADO.**

Gracias, por el tiempo  
que dedican a nosotros,  
por las enseñanzas  
recibidas, ya que sin  
ustedes no seríamos lo  
que somos hoy  
**LICENCIADOS EN  
DERECHO.**

GRACIAS A LA  
U N A M Y EN  
ESPECIAL A MI  
GLORIOSO CAMPUS  
ARAGON, QUIEN ME  
DIO LO MEJOR EN  
SUS AULAS Y ME  
FORJO COMO  
HUMANO Y  
PROFESIONAL.

GRACIAS A TODAS  
ESAS PERSONAS QUE  
ME HAN TENDIDO LA  
MANO Y QUE  
SIEMPRE GREYERON  
EN MI.

DEDICO PARTE DE  
ESTE TRABAJO A:  
LIC. GAUDELIO  
GARCIA ESTRADA.  
Que en paz descanse.

# **EVOLUCION DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL**

## **INDICE.**

<b>INTRODUCCION</b> -----	<b>I</b>
---------------------------	----------

## **CAPITULO I**

### **ORIGENES DEL PODER LEGISLATIVO Y EL DISTRITO FEDERAL**

<b>1. - EN EL EXTRANJERO</b> -----	<b>1</b>
1.1 VENEZUELA-----	2
1.2 ARGENTINA-----	3
1.3 PERU-----	6
1.4 PARAGUAY-----	7
1.5 BRASIL-----	9
1.6 AMERICA LATINA-----	11
<b>2. - EN MEXICO</b>	
2.1 CONSTITUCION DE 1814 - 1824-----	15
2.2 CONSTITUCION DE 1857-----	20
2.3 CONSTITUCION DE 1917-----	21

## **CAPITULO I I**

### **EL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL**

1.- CONSTITUCION DE 1917-----	24
2.- REFORMAS CONSTITUCIONALES-----	31
2.1 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL-----	47

## **CAPITULO I I I**

### **ATRIBUCIONES, NATURALEZA Y PERSPECTIVAS DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

1. - NATURALEZA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA-----	51
1.1 ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA-----	75
1.2 DE LAS COMISIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA-----	85
1.3 DE LOS COMITES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA-----	106
1.4 PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS-----	111
2. - PERSPECTIVAS DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL-----	121
2.1 DESCRIPCION DE LAS POSTURAS DE CADA UNO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE INTEGRA LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.-----	134
<b>CONCLUSIONES-----</b>	<b>147</b>
<b>BIBLIOGRAFIA-----</b>	<b>151</b>

## INTRODUCCION

Como es bien sabido nuestro régimen federal descansa en el principio de que el reparto de atribuciones entre la Federación y el Estado debe hacerlo la Constitución Federal, y que aquélla sólo tiene las facultades que expresa y limitadamente ésta le confiere, reservándose los Estados, las que no se otorga a la Federación. Además se constituyen dos entidades (Federación y Estados) que deben crear sendas órdenes jurídicas, y al efecto, se les dota de Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial que corresponden a las funciones estatales indispensables para la existencia de un orden Jurídico. Nuestro Constituyente, para constituir la República Federal, creó los órganos necesarios a efecto de que dentro del territorio nacional, funcionaran dos órdenes jurídicos coextensos.

En consonancia con lo anterior, quedan perfectamente deslindados los campos de acción de todos los poderes, las facultades del Poder Legislativo, las enumera expresamente la Constitución; por lo anterior esas leyes sólo rigen dentro del ámbito de sus propios territorios.

En tales condiciones el título del presente estudio podría referir que en el mismo se va a hacer un análisis de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, este trabajo se concentrará únicamente en el Poder Legislativo, el cual es aplicable al Distrito Federal, toda vez que el Congreso de la Unión, continuará legislando en lo relativo al Distrito Federal, de conformidad con las atribuciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que expida el propio Congreso de la Unión.

Por lo que concierne a la estructura de este estudio, está dividido en tres capítulos, constando dos capítulos sobre los antecedentes legislativos y antecedentes Históricos del Poder

Legislativo; comprende tanto precedentes extranjeros como nacionales, a fin de que por esta vía se pueda entender el significado e interpretación correcta de los conceptos vertidos en la Constitución; para lo cual se hará un análisis de los textos legales del pretérito y los textos vigentes del Poder Legislativo y Así como el estudio comparativo de ambos textos.

El capítulo tercero habla propiamente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de su naturaleza, atribuciones y perspectivas de la Asamblea Legislativa; aquéllas que expresamente compara el artículo 122 Constitucional base primera y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las que en todo momento se encaminan al servicio de la ciudadanía y a la búsqueda de alternativas para promover la convivencia, mejorar la calidad de vida y fomentar el desarrollo económico, social, cultural y político de la comunidad

La Asamblea Legislativa es un órgano local de gobierno del Distrito Federal, cuya función es legislar con materias que confiere el artículo 122 Constitucional en su base primera. Para la realización de las tareas que tiene encomendadas, los diputados mantienen un estrecho contacto con el electorado, a fin de conocer sus demandas y servir de enlace con el Gobierno de la Ciudad de México; para lo cual se han implementado Módulos de Atención.

Cabe señalar que la Asamblea ha alcanzado un consenso social y político que le garantizan seguir 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. En tal virtud, quienes han llegado a ella, y lo hagan en el futuro, son y serán auténticos portadores de los intereses y necesidades de los diversos grupos sociales, económicos y políticos que conforman la sociedad capitalina.

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 es una respuesta a las demandas de los habitantes de nuestra ciudad y un indicador de su participación política. Con ella se creó un espacio institucional designado a atender en forma directa la problemática de la ciudad de México.

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

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

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

El método a seguir es el científico ya que es un método de trabajo para comprobar hipótesis que implican o predicen conductas, con la finalidad de obtener información relevante y fidedigna del Poder Legislativo, para entender, verificar, corregir y aplicar el conocimiento en el presente estudio.

Asimismo, emplearemos técnicas de investigación descriptiva, documental y jurídica, para cubrir los aspectos históricos, doctrinal y legislativo ya que nos basaremos en hipótesis reales que se enuncian para explicar las relaciones de los fenómenos con el mundo objetivo.

## **CAPITULO I**

### **ORIGENES DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

#### **1. – EN EL EXTRANJERO.**

Antes de desarrollar un tema, cualquiera que éste sea, es indispensable acudir, al menos de una manera somera, a las fuentes históricas de la materia, lo anterior a efecto de comprender de una forma cabal y ordenada la serie de cambios que ha sufrido el poder legislativo, además que el estudio de la historia es indispensable para lograr una recta interpretación de los preceptos legales en vigor.

Ahora bien asentadas las anteriores bases, este estudio comenzará con una breve reseña histórica del tema a tratar, y para ello acudiremos a las fuentes como lo son las legislaciones Venezolanas, Argentina, Paraguay, Peruana, Brasileña y de América Latina, de cuyos ordenamientos tiene semejanza con los ordenamientos legislativos mexicanos bases fundamentales de su forma de gobierno, y a fin de no ser demasiado prolijos en la exposición únicamente se mencionarán los antecedentes estrechamente vinculados a la investigación que se emprende, para ser más concretos aun, sólo se aludirá a su forma de gobierno de cada uno de los países a que se hizo mención al principio del presente párrafo.

## **1.1.-VENEZUELA.**

En la legislación de este país encontramos información relacionada con el sistema político venezolano. Es importante señalar que el régimen político del Estado es una República Federal de tipo Presidencialista. Ello se expresa principalmente en lo siguiente:

La vinculación del gobierno con el Congreso de la República está prohibida por su Constitución. En efecto el artículo 140 Constitucional dispone que no podrán ser elegidos Senadores o Diputados, el Presidente de la República, Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y los Directores de los Institutos Autónomos hasta tres meses de la separación absoluta de sus cargos.

Algunos constitucionalistas venezolanos destacan que el régimen político corresponde a un presidencialismo atenuado, argumentando que la Cámara de Diputados puede emitir voto de censura contra los ministros, el cual podría decidir por las dos terceras partes de los Diputados presentes, la remoción del Ministro artículo 153 constitucional. El Estado Venezolano es decir el poder público del Estado esta dividido orgánicamente en tres ramas o poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Por otra parte el poder Público está distribuido en tres tipos de órganos o niveles en virtud del carácter federal del Estado Nacional (artículo 2º de la Constitución Nacional), representado por la República, Estatal y Municipal. Los órganos que actúan en cada uno de los ramos o niveles territoriales pueden ser representados de la siguiente forma; Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo a Nivel Nacional.

Es importante destacar que el Presidente de la República se elige por votación universal y directa, y es declarado quien obtiene la mayoría relativa de los votos, por lo tanto no existe el Ballotaje o segunda vuelta, tal y como sucede en México. La Constitución Nacional Venezolana prohíbe su reelección dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato.

El Presidente tiene asignados múltiples competencias expresas que se materializan a través de actos administrativos, entre los que se encuentran nombrar y remover los Ministros, dirigir

las relaciones exteriores, declarar el estado de emergencia y restringir o suspender garantías constitucionales, reglamentar las leyes, dictar decretos etc.

La función Legislativa Venezolana se ha definido en dos sentidos, desde el punto de vista material en la producción de normas jurídicas; desde el punto de vista formal la función legislativa es todo acto dictado por el Congreso siguiendo para ello el procedimiento establecido en la Constitución Nacional para la formación de la Ley. El poder Legislativo reside en el Congreso formado por el Senado (dos miembros por cada Estado y el Distrito Federal, más los expresidentes de la República y otros en representación de las minorías étnicas, y la Cámara de Diputados 179 miembros); tanto los Senadores como los Diputados son elegidos por sufragio universal directo para un mandato de 5 años lo mismo que el Presidente.

Políticamente está constituido por 20 Estados Federales y 1 Distrito Federal, dos territorios y 72 Islas en el Mar Caribe (dependencias federales).

## **1.2. ARGENTINA**

Por disposición Constitucional, la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma Representativa, República y Federal, la Constitución Nacional, vigente desde 1853 fue modificada por última vez en 1994, la nueva Constitución mantiene la división del gobierno federal en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El poder Legislativo está conformado por dos cámaras, la de Diputados y Senadores por cada providencia y tres por la ciudad de Buenos Aires (Distrito Federal). La Cámara de diputados se compone de representantes elegidos en forma directa y proporcional al número de habitantes de cada distrito, hay 72 senadores y 257 diputados.

El Poder Judicial es ejercido por la Suprema Corte de Justicia, el cual está integrado por nueve miembros y demás tribunales inferiores; cada providencia ha dictado su propia constitución bajo el sistema representativo, republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.

El primero de mayo de 1853 un congreso reunido en Santa Fe aprobó una Constitución Federalista en la cual se estableció la capital de Panamá. De 1855 a 1870 se alió con Brasil y Uruguay en una guerra, contra el dictador paraguayo quien fue derrotado por la alianza. En 1830 la ciudad de Buenos Aires es convertida en Distrito Federal, separando a la provincia de su nombre, fue erigida en capital de la nación.

En los últimos años del siglo XXI, destacan las dos providencias de Julio Argentino Roca (1880-1886, 1898-1904), que se caracterizaron por la avanzada legislación que se dio en el país, se dictaron las leyes del Registro Civil y matrimonio Civil; se implantó la enseñanza laica, se solucionó el conflicto fronterizo con Chile y se estrecharon las relaciones con Brasil. Roque Saenz Peña en 1904-1914, hizo votar la Ley de Sufragio Efectivo Secreto y Obligatorio.

Según la ley fundamental Argentina, el congreso bicameral no puede conceder facultades extraordinarias o la suma del poder público, ni otorgar sumisiones o supremacías al ejecutivo ni a legislaturas provinciales, cuando la vida, el Honor y fortunas de los ciudadanos queden a merced de gobiernos o persona alguna.

Tampoco dictar leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal. Sancionarán una ley de ética para el ejercicio de la función pública y no podrán incorporarse a su seno los eclesiásticos regulares.

Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático, su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución, que garantiza su organización y funcionamiento, la presentación de las minorías, la competencia para ocupar cargos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de las ideas.

Los ciudadanos tienen derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, que recibirán expreso tratamiento en un término de 12 meses, aunque no serán objeto de iniciativa popular la reforma constitucional o tratados internacionales, presupuestos y la materia penal.

La Cámara de Diputados tendrá un representante por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciseis mil quinientos, y actualizará su base tras cada caso de población. Sus miembros son reelegibles y durarán cuatro años en el cargo.

La Cámara baja corresponde a las leyes de contribuciones y reclutamiento de tropas, y sólo ella puede acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gobierno y miembros de la Suprema Corte del país, por mal desempeño, crímenes comunes o delitos en el ejercicio de sus funciones, previo conocimiento, apertura de causa y votación de dos terceras partes de los presentes.

La Cámara alta se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante a la primera minoría. Los Senadores duran seis años en ejercicio y son reelegibles indefinidamente; pero su cámara se renovará por tercera parte cada dos años y la encabezará el vicepresidente de la nación, que tendrá voto sólo en empates.

Apartir del 10 de diciembre de 1983 se instaló el Poder Legislativo siendo Presidente Raúl Alfonsín –y así funciona interrumpidamente hasta hoy-.

Tercia Teccatti embajador de Argentina explica: Tenemos dos Cámaras, en la alta hay dos Senadores por cada provincia y la capital: dos del partido mayoritario y uno de la primera minoría. En total son 24 entidades o distritos, cuando en el sistema anterior eran dos Senadores por entidad, no elegidos por el pueblo sino por los congresos locales.

Ahora estamos en un período de transición porque en ese tiempo y hasta el 2001 habrá senadores designados con mandato de nueve años. En su totalidad la Cámara de diputados está integrada por el sistema de representación proporcional. No tenemos distritos unipersonales a cada provincia se le asigna un número de asientos de acuerdo al número de habitantes; se distribuyen conforme a los votos que se obtiene en cada partido, y por la ley aprobada cinco o

seis años atrás, en cada cámara un tercio de los representantes debe provenir del sector femenino.

En cuanto a la distribución política, hay en Argentina tres partidos racionales importantes: el Justicialista (en el gobierno). La Unión Cívica Radical (UCR) que estuvo en el gobierno de 1984 a 1989 y el Frente por un País Solidario (frepaso), que conformo alianza con la segunda. La UCR-Frepaso se presentó de forma conjunta en 1997 por primera vez. Debido a esa elección el Senado tiene mayoría oficial y la Cámara baja la tiene la opositora; pero además de esos tres partidos nacionales, hay una presencia bastante importante de algunas provincias, en el ámbito de gobernadores, legisladores locales y federales.

Son 24 distritos en el País y de ellos en el ámbito de gobernadores la provincia de Buenos Aires está gobernada por la UCR, al igual que Catamarca. Tierra de Fuego la gobiernan partidos regionales, como en el caso de Nauquen, Tucumán, Santa Fe. La capital está en manos del justicialismo, tanto como Santa Cruz, Pampa, Mendoza, San Luis, La Rioja, Salta, Formosa, Santiago del Estero y Córdoba.

### **1.3. PERÚ.**

Es una República Unitaria de tipo presidencialista regida por la constitución de 1993; el presidente de la República es elegido por sufragio efectivo y directo para un período de 6 años y ejerce el poder ejecutivo a través de un gobierno presidido por un primer ministro; el Congreso formado por el Senado (35 miembros) y la Cámara de Diputados (150 miembros), es elegido también por sufragio universal cada 6 años, ejerce el poder legislativo y elige el presidente de la República cuando ninguno de los candidatos obtiene al menos un tercio de los sufragios. A efectos administrativos está dividido en 23 departamentos y una provincia constitucional agrupados en cuatro zonas (norte, Sur, Oriente, Centro) y subdividido en 142 provincias y 1448 distritos.

El pleno es la máxima asamblea deliberativa del Congreso y el cual lo integran todos los congresistas incorporados y en él se debaten y se votan todos los asuntos concernientes al poder legislativo.

El pleno funciona de acuerdo con las reglas del quórum y procedimiento que establece la Constitución y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias. El período parlamentario comprende desde la instalación de un nuevo congreso el cual es elegido por sufragio popular, hasta la instalación de un nuevo congreso popular, elegido en el siguiente proceso electoral. El período tiene una duración de cinco años; sin embargo puede durar un tiempo menor tratándose de un nuevo congreso elegido como consecuencia de la disolución del anterior por el Presidente de la República, en los términos que establece el segundo párrafo del artículo 136 de la Constitución Política. El pleno del Congreso, la Comisión Permanente y las Comisiones se reúnen en sesiones, donde se debate y adopta acuerdos sobre los asuntos y las proposiciones que se someten a su consideración en aplicación de las normas reglamentarias. El pleno del Congreso se reúne en sesión por lo menos una vez a la semana o en cualquier momento cuando lo solicite la mitad de más de uno de los Congresistas o cuando lo convoque el Presidente por razones extraordinarias o de emergencia o cuando el mismo pleno o el Consejo directivo acuerde un rol especial de sesiones.

#### **1.4 PARAGUAY.**

Es una República Democrática Representativa Unitaria, cuya Constitución fue jurada el 25 de noviembre de 1870. En ella el poder está representado por el presidente, que se elige cada cuatro años por una junta electoral especial formada por votación de los distritos electorales, cada uno de los cuales nombra directamente un número de electores igual al cuádruplo de los diputados y senadores que envía el Congreso.

El Gobierno se compone de cinco ministros (Secretarios de Estado), mismos que tienen a cargo el despacho de los negocios de la nación, refrendan y legalizan con su firma actos del

presidente, sin lo cual carecen éstos de eficacia. Los ministros son nombrados directamente por el Presidente. El poder legislativo lo forma el Congreso, compuesto de la Cámara de Diputados y Senadores, elegidos directamente por el pueblo en cada distrito en la proporción de un diputado por cada 6,000 habitantes ó fracción de más de 3,000 y de un senador por cada 12,000 ó fracción que no baje de 8,000. Los diputados duran en sus funciones cuatro años, pueden ser reelegidos y se renuevan por mitad cada dos años. Los senadores duran seis años y también son reelegibles; el senado se renueva por terceras partes cada tres años.

Aun oficialmente el territorio de la República se divide en dos secciones separadas por el río Paraguay; la oriental y la occidental. También se divide el país en 23 distritos electorales y 93 partidos, donde la autoridad civil está ejercida por un jefe político y un juez de paz. En cuanto a la administración municipal, Asunción se encuentra a cargo de un consejo deliberante y de un departamento ejecutivo, el primero esta formado por 12 consejales que no pueden excusarse de su cargo; los extranjeros gozan de sufragio activo y pasivo. El Departamento Ejecutivo está a cargo de un intendente municipal nombrado por el Presidente de la República.

La división territorial viene establecida por la ley del 25 de agosto de 1906. Lo cual a su vez establece el régimen político departamental, poniendo al frente de cada departamento un delegado, y al de cada partido un jefe político, dependiendo de aquél, regulando las atribuciones de uno y de otro. La organización de las municipalidades se regulan por la ley del 2 de febrero de 1909 (8 títulos con 53 artículos).

Después de su independencia continuó Paraguay rigiéndose por las leyes de la Madre Patria y, en especial por las leyes de las Indias, las de Toro y las Partidas. Cuando el cambio de los tiempos hizo necesaria la sustitución de estos Códigos por otros, la homérica lucha sostenida por los paraguayos en la guerra de 1865 sumió el país un estado de postración, por el pronto, la calma y tranquilidad necesaria para la formación de Códigos propios y peculiares. Para terminar resumiremos con la famosa frase de conocido escritor Mosqueira - En el Paraguay se nota como el despertar a una nueva vida, ya que el país ha entrado en un período de progreso.-

## 1.5 BRASIL

Actualmente al igual que México y muchos otros países de Hispanoamérica, atraviesa por un interesante y vasto proceso democratizado. En el caso particular de la República Amazónica, el parte aguas que entre otras cosas modernizó su sistema político, se cristalizó en el año de 1985, fecha cuando el régimen militar que había detectado la hegemonía nacional por 21 años entregó el poder a los civiles. En una transformación profunda de la vida socio política brasileña. El 5 de Octubre de 1988 se promulga una nueva constitución, misma que sustituye a la de 1967.

Es considerada por muchos juristas la mayor del mundo y una de las más detalladas. Con la Constitución de 1988 como marco- jurídico electoral.<sup>1</sup> Brasil es una República Federal formada por 26 estados y un Distrito Federal.

"Como dato al margen del artículo 32 Constitucional prohíbe expresamente la división del Distrito Federal en Municipios."

Al momento de ser promulgada la Constitución de 1988, existían los llamados territorios mismos que se integrarán a Estados preexistentes no conformaron nuevos en los años posteriores. El poder legislativo en el ámbito federal es como en la gran mayoría de los países de occidente, bilateral. Las legislaturas duran para ambas cámaras un total de cuatro años, las legislaturas se renuevan en su totalidad.

Una de las características más sobresalientes en cuestión electoral es la intensa preocupación para asegurar la proporción de la representatividad. En el párrafo primero del artículo 45 de la Constitución Brasileña establece: " El número total de diputados, así como la representación por cada Estado y por el Distrito Federal serán establecidos por la ley complementaria proporcionalmente a la población, procediéndose a los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones, para que ninguna de aquellas unidades tenga menos de 8 ni más de 70 diputados.

---

<sup>1</sup> Esta Carta Magna es la séptima Constitución de Brasil como Nación Independiente.

De esta manera para una población de ciento cincuenta y un mil millones, de acuerdo al censo de 1991, fueron electos en 1994 un total de 513 diputados. La representatividad sin embargo, no llega a la perfección puesto que Estados como San Paulo, con una población de 32.7 millones de habitantes alcanza, con su 70 una representatividad de un diputado por aproximadamente cuatrocientos setenta y siete mil personas.

Por otra parte, la Constitución Brasileña es sumamente específica en lo tocante a la vida y desempeño de las comisiones formadas al interior de las cámaras además de ser válido solicitar la declaración de cualquier autoridad, también es posible para las comisiones parlamentarias de investigación disponer de poderes de investigación propios de las autoridades judiciales. En estos casos sus conclusiones pueden ser dirigidas al Ministerio Público para sentar responsabilidad civil o penal según reza el artículo 58.

No cabe duda de que, gracias a la especificidad de sus leyes así como la cobertura democrática, al rechazo de su pasado militarista y a la voluntad política de la mayor parte de la sociedad, Brasil se perfila como uno de los países latinoamericanos con un marco jurídico de lo más avanzado y acorde con una serie de expectativas democratizadoras generalizadas en el mundo de la postguerra fría y ya de cara al siglo XXI, la representatividad de la población negra así como de las mujeres parece ser sin embargo uno de sus retos inmediatos.

## 1.6 AMERICA LATINA

Es bien conocido que el Estado y las agencias gubernamentales fueron actores dinámicos en el proceso de desarrollo capitalista en América Latina. Debe destacarse que ese activo involucramiento tendió a presentar relativa autonomía respecto a las ideologías predominantes en la región, diferenciándose de los regímenes, más por la medida de intervención estatal, por su sentido, sus modalidades y particularmente, por los grupos sociales y económicos que se beneficiaban o perjudicaban con ella. El Estado ejerció firmes extendidas facultades de regulación y control, incluyendo la producción, directa de bienes.

Buena parte del desarrollo latinoamericano, de la ampliación de la participación social y democratización fundamental del continente están vinculados estrechamente a la asignación al estado de un activo rol promotor, en fórmulas políticas y términos ideológicos disímiles.

La amplia participación del Estado, de las funciones estatales y de las atribuciones institucionales de las burocracias, durante casi medio siglo, tendió a dotar al Estado de una fisonomía de autonomía que opaco su vinculación a la sociedad y en particular a los grupos que la dinamizan, como reacción a un enfoque instrumental que reducía al Estado a un papel de herramienta manipulada por determinados grupos socioeconómicos o políticos, el análisis político posterior contribuyó a destacar la anatomía relativa del estado respecto de los relieves concretos y de los intereses particulares que se mueven en la sociedad.<sup>2</sup>

Los regímenes políticos fueron inspirados directamente por el régimen presidencial de Estados Unidos. En su forma jurídica, el régimen tipo de América Latina casi no se ha alejado del modelo de la Constitución Estadounidense de 1787, pero en la práctica, las instituciones copiadas de los norteamericanos y aplicadas a sociedades muy diferentes de la de los Estados Unidos, se han modificado profundamente la forma perdurará, pero en el espíritu es diferente: el régimen se ha convertido de preponderancia presidencial.

---

<sup>2</sup> Leons Signored, Monique. El poder Legislativo en América Latina, Editorial UNAM, México, 1993, pág.106

En América Latina, el régimen presidencial no es un régimen poderoso, pues la preponderancia presidencial es inherente. Las Asambleas Latinoamericanas desempeñan una función mucho menos importante que la de los Estados Unidos; prácticamente no rehusan ni modifican un proyecto de ley y nunca impondrán al presidente una legislación que este no desee. Además unas constituciones prevén un tiempo normal, la delegación del Poder Legislativo al Ejecutivo y, en caso de urgencia, todos confieren al presidente poderes excepcionales para hacer frente a la situación pero este rasgo no específico de América Latina sino que hoy en día es fenómeno general. La hegemonía presidencial es más o menos acusada según los países, es absoluta en Argentina y Brasil, fuerte en México y matizada en Chile.

Vamos a concluir que la experiencia política latinoamericana está desprovista de interés pues la mala fortuna de las instituciones democráticas y la inestabilidad no son modelos que pueden proponerse a otros pueblos ¡Ciertamente no! . Esta experiencia además de coherente, merece ser tomada en cuenta.

El régimen presidencial no ha fracasado en el subcontinente, pero sí todo tuvo que transformarse para adoptar a bondades imperiosas.

De ahí resulta entre otros varios amoldamientos, que el papel del Congreso Latinoamericano no puede compararse con el de su homólogo norteamericano o del parlamento Francés o Inglés. Sus funciones son más modestas y su autoridad de poco peso frente a un ejecutivo auto de prerrogativas muy amplias.

En la medida en que algunos Estados han logrado conciliar la legalidad con la libertad, los regímenes políticos que lo permitieron a obtener estos resultados merecen ser estudiados, aun cuando no haya funcionado siempre conforme a la ortodoxia de la democracia representativa.

Este tema reflexiona sobre el proceso de cambio político puesto en marcha desde hace más de dos décadas por un buen número de países de América Latina. Se centra en las formulas constitucionales con que se ha buscado orientar su vida política de acuerdo a los valores y prácticas democráticas. Ello sin menoscabo del hecho de quien dice democracia obligadamente

alude a la aplicación eficaz y sistemática de la ley en las acciones a cargo de la autoridad, lo que delimita con toda certeza y claridad los alcances de su poder con relación a la ciudadanía, tal como lo establece el Estado de Derecho.<sup>3</sup>

Como punto de partida destacan los propósitos principales a la Carta Constitucional en los regímenes democráticos, y la tensión, pero también el vínculo de asociación y asistencia que ambas figuras observan la actualidad. A continuación se hace un breve recuento de los instrumentos democráticos incorporados en algunas de las constituciones de la región. Por último se examina la experiencia latinoamericana en su adaptación a los requerimientos de la democracia a fin de dejar asentados los retos aún pendientes de resolver antes de lograr la cabal consolidación del modelo.

El constitucionalismo aparece en los regímenes democráticos como un mecanismo restrictivo. No obstante, figura como una acción autoimpuesta. Vale decir, supone la decisión de la democracia de imponerse límites así misma con diversos propósitos. En primer lugar, esta decisión se fundamenta en el deseo de garantizar su propia supervivencia. Democracia que no se regula, según lo demuestra la historia, se condena al suicidio. En efecto la carencia de reglas se traduce en incoherencia e inestabilidad política, o lo que es lo mismo, privación de mecanismos para dar seguridad y viabilidad a su supervivencia.

Bajo esta lógica, los límites constitucionales impuestas a la mayoría, entre otras cosas anulan o hacen más reflexivo el proceso legislativo y la reforma de la ley. Esto ocurre al exigir la puesta en práctica de requisitos que dificulten tanto su expedición como su modificación posterior cabe aquí apuntar por ejemplo la introducción de plazos para hacer efectiva la vigencia de las disposiciones previstas en su texto, o la demanda de mayorías calificadas como condición para dar curso a ciertos procesos de aprobación o revisión de la misma.

---

<sup>3</sup> Jaques Lambert, América Latina, Editorial Duf, París 1986, pág.19

Las constituciones protegen también los derechos políticos y civiles de los individuos frente a los posibles excesos de mayoría. En este sentido regula la designación y autorización de quienes habrán de tomar y hacer efectivas las decisiones que competen al común mediante su intervención en los procesos electorales, a las que fijan tiempos y fórmulas de organización con el propósito de modular su desarrollo.

Asimismo, las Constituciones limitan la discrecionalidad de la mayoría tanto en el gobierno como en las Asambleas Parlamentarias. Esta restricción ocurre al someter sus acciones a principios y reglas, a la vez que hacen factible la planeación y eficacia de las mismas. Conviene aquí recordar, por último, que la permanencia de cualquier régimen depende por igual de la legitimidad como de la eficacia gubernamental no logra llegar muy lejos.

La consolidación de la democracia en América Latina contempla el esfuerzo no sólo de superar situaciones de signo negativo como la incertidumbre, inestabilidad, vulnerabilidad y fragilidad institucional que acompaña la transición de un tipo de régimen a otro, con la amenaza de ruptura y reversibilidad del proceso, sino también la posible erosión de los productos de cambio político; esto es la instauración de fórmulas expuestas a una progresiva disminución de los espacios de participación social, o de eficacia de las garantías individuales recogidas por el constitucionalismo. La consolidación tendría además que proponerse la construcción de situaciones de signo positivo como el término del proceso de transición política y la implantación de un régimen democrático. Se trataría, pues no solo de asegurar el establecimiento de gobiernos derivados de comicios electorales, sino también el compromiso de un ejercicio democrático de sus actividades. La tarea implica entre otras cosas, la remoción de los delegados autoritarios de los textos constitucionales y la incorporación de medidas tendientes a configurar nuevos encuadramientos institucionales de carácter democrático para normar el desempeño de los actores políticos, garantizar el dominio permanente de la ley y el respeto a los derechos civiles.

Algunas experiencias han quedado marcadas por la aplicación de Constituciones emitidas en circunstancias altamente limitativas al reflejar el poder facto de fuerzas e instituciones no democráticas, las que conforman un obstáculo para la consolidación democrática por el actuar de una asamblea legislativa poco identificada con el arreglo institucional vigente, pero imposibilitadas para expedir otro. De igual modo existen casos, en los que se ha procedido a la restauración de la Constitución democrática previa al implante de un régimen autoritario. Al juzgar por lo dicho, parece que no obstante la presencia de múltiples recursos democráticos en las constituciones latinoamericanas, los arreglos institucionales que éstas contemplan no han podido satisfacer aún los requisitos necesarios para una cabal consolidación de este régimen político.

## **2.- EN MEXICO**

### **2.1 CONSTITUCIÓN DE 1814- 1824.**

La invasión de España por las fuerzas de Napoleón en 1808 contribuyó a modificar el comportamiento político de América. Dado que la abdicación de los reyes Carlos IV y Fernando VII a favor del emperador de los franceses provocó un vacío de poder en la metrópoli las diversas juntas se arrogaron el derecho de representación, cubrieron ese vacío y convocaron a Cortés para elaborar una Constitución que dio cuerpo a una monarquía constitucional en 1812. La representación dio diputados provisionales de la Nueva España se convirtió precisamente en un antecedente fundamental para la creación de los Estados de la Federación, una vez aclarada la independencia. Cuando México adopta el sistema federal de gobierno los que se oponían a él sostuvieron que tal sistema era por completo ajeno a la cultura institucional y gubernativa del país. Sin embargo la descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema

federal. Se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo. Se desarrolló aceleradamente bajo la constitución Española de 1812 por medio del establecimiento, de las diputaciones provisionales. Lucas Alamán, centralista convencido, dijo de ellas que eran el antecedente natural del sistema federal.<sup>4</sup>

Con la consumación de la independencia y en cumplimiento del plan de Iguala y los Tratados de Córdoba la junta provisional gubernativa surgida de ellos designa una regencia que serviría como Poder Ejecutivo en espera de un Emperador. Mientras tanto al fungir como Poder Legislativo la junta provisional expidió la convocatoria para un Congreso Constituyente.

La convocatoria no tenía el propósito de elaborar una división de territorio pero en la práctica como escribió Edmundo O<sup>a</sup> Gurman se le puede considerar la primera división territorial política del México independiente aunque esto no ocurrió formalmente sino con el Acta Constitutiva. La junta en su convocatoria del 17 de noviembre de 1821 mencionaba 21 provincias incluidas las de México. Entre junio de 1823 y febrero de 1824 rigió esta división del territorio nacional entonces se juró el Acta Constitutiva que dio lugar a una nueva división. Llegar a ello significó expedir una nueva convocatoria para la elección de un nuevo congreso en vista de que los delegados al principio habían tenido que abandonarlo debido a la imposición de Agustín de Iturbide de disolverlos; en este llamado se hablaba de las provincias como parte del territorio y de hecho se hacía una división de, esta manera la convocatoria creaba provincias.

La división de 25 provincias incluyendo la de México, era provisional, ya que tenía existencia hasta que fuera vigente la acta constitutiva. Entre la jura del Acta y la Promulgación de la Constitución de 1824 transcurrieron dos períodos de sesiones del Primer Congreso Constituyente. Al abrir el segundo en noviembre de 1823 se presentó un proyecto de constitución en el cual se incluían cuestiones referentes a la división del territorio.

---

<sup>4</sup> Nettie Lee Benson , La Diputación Provisional y el Federalismo Mexicano, Editorial El Colegio de México, 1955 p.9

Una preocupación manifestar que fijar el número de Estados a los cuales ya se hacía referencia desde el acta, y que ahora eran reconocidos como libres, soberanos e independientes; se temía que fueran pocos y que por su riqueza y extensión con el espacio de los años se convirtieran en naciones independientes y practicaran los lazos federales. Cabe hacer notar que entre los estados que se incluían en el proyecto, que así fue aprobado estaba el estado de México.<sup>5</sup>

En el Congreso Constituyente formado con el propósito de elaborar una constitución para la nueva nación hubo un debate sumamente importante para fijar cual debería de ser la ciudad que albergara la capital el país, y además establecer el territorio que estaría bajo la jurisdicción federal como Distrito Federal. Un antecedente de las discusiones fue la decisión del Congreso Constituyente, que en su sesión del 18 de junio de 1824 puso a discusión y aprobó una de las facultades del Poder Legislativo contempladas en el proyecto de constitución.

Elegir un lugar que sirva de residencia ordinaria a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.<sup>6</sup>

En cuanto a las elecciones de los ayuntamientos comprendidos en el Distrito Federal, se seguirán observando las leyes anteriores, es decir los decretos para la formación de los ayuntamientos del 23 de mayo de 1812 y del 23 de julio de 1813. En el primero se especificaba que para su formación se eligieran electores, es decir que la elección sería indirecta.

---

<sup>5</sup> Edmundo O\* Gurman , Historia de las divisiones Territoriales de México, Editorial Porrúa, México 1979, pag. 56, 57.

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Actas Constitucionales Mexicanas. Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la federación Mexicana, sesiones del mes de junio y julio de 1824, Editorial UNAM, Tomo X, México, 1981, pág 824.

## **2 1 CONSTITUCIÓN DE 1824.**

Atendiendo a nuestra historia constitucional es preciso reconocer que el Distrito Federal se creó el 18 de noviembre de 1824, por decisión soberana del Congreso de la Unión, el fundamento en la determinación adoptada por el poder constituyente. En efecto la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de 1824 amplió al Congreso la facultad de elegir un lugar que habría de servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y determinó que a tal Distrito le correspondía ejercer las atribuciones de Poder Legislativo Local.

Surge así la idea de una entidad sometida al Congreso de la Unión. El Decreto que declara a la ciudad de México como sede de los poderes federales crea su base territorial y deja al gobierno político y económico de la entidad exclusivamente bajo la jurisdicción al gobierno general.

Esta decisión contenida en la primera Carta Magna del México Independentista se mantuvo en origen, no sin que mediasen importantes discusiones al respecto, por los constituyentes. El Distrito Federal sólo ha sido formalmente suprimido de nuestra estructura constitucional bajo los regímenes constitucionales de 1836 y 1843.

El Constituyente de 1824, sentó las bases para la creación del Distrito Federal al determinar que la Nación se organizara como una República Federal en la que la soberanía de los Estados miembros por ella creados se fortalecería a través de los poderes generales, de la Federación encargados de dotar de unidad al territorio de la patria.

El constituyente no definió el territorio de la entidad en que habrán de residir los poderes de la Unión por lo que confió tal tarea al Legislador ordinario. La Ciudad de México por haber sido el control histórico de la actividad económica política y cultural del país antes del virreinato y durante el mismo, así como por sus características geopolíticas y, no sin discusiones y serían dificultades, fue elegida por el Congreso General para convertirse en el Distrito Federal como un territorio circular de dos leguas de radio, medidas a partir de la plaza mayor de la Ciudad de

México, el gobierno político y económico del Distrito quedo bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno general, el gobierno municipal de los pueblos comprendidos dentro del Distrito Federal, siguió a cargo del ayuntamiento de elección popular. Dado que la Ciudad de México se encontraba dentro del territorio del Estado de México y fungía incluso como capital de dicho Estado, surgieron dificultades y protestas contra el despojo de los poderes estatales de la Ciudad de México, contando con el respaldo de su legislatura los poderes del Estado de México no dotaran la ciudad sino tres años después de publicado el decreto por lo que el Congreso dio origen al Distrito Federal y una vez ajustados todos los recursos a los que se opuso firmemente el gobierno federal.

En sus orígenes el Distrito Federal mexicano contó con poderes municipales, de elección popular, estando la ciudad de México a cargo del ayuntamiento de la municipalidad del mismo nombre poderoso, creados con anterioridad al surgimiento del régimen público y que habían sido una de las contadas instancias de participación popular en el gobierno virreinal.

De conformidad con la Constitución de 1824, los habitantes del Distrito Federal podrían igualmente participar en la elección de diputados, no así en la de senadores. La decisión adoptada en 1824, por la que se determinó que el Congreso elegiría un lugar que habría de servir como de residencia de los poderes de la federación y dicho espacio geográfico quedaría bajo la entidad directa de los supremos poderes federales, invalida en buena medida aquellos argumentos que consideran al régimen del Distrito Federal como un régimen de expresión. El Distrito Federal, que la Constitución Mexicana registra, es una entidad dotada de derechos que le son propios, al tiempo que los habitantes de la misma gozan de las libertades y garantías propias también del régimen jurídico que hacen del Distrito Federal, la sede de los poderes Federales.

La existencia del pacto federal como decisión política fundamental de los constituyentes mexicanos, conlleva la existencia de una entidad geográfica y política en la que los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión gocen de sede propia en un marco de autonomía y unidad

que excluye por primero la existencia de organización o poderes legislativos o ejecutivos autónomos y diversos. La decisión del constituyente impide la supresión o extinción del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales.

## **2.2 CONSTITUCION DE 1857.**

Durante los debates del Constituyente de 1836 – 1857, se propuso el traslado de los poderes federales a ciudades como Querétaro o Aguascalientes convirtiendo el territorio que en ese entonces ocupaba el Distrito Federal en el Estado del Valle de México.

El Constituyente adoptó 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 disputa territoriales entre los Estados circunvecinos o que el Estado de México del que su territorio se habría desgajado por el cambio de los poderes federales sólo con el fin de recuperar dicha porción geográfica o definitivamente que el área ocupada por el Distrito Federal quisiera dárselo, el tratamiento de un territorio figura lo que en el poder constituyente de la reforma se calificó de 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 elegir un nuevo Estado por motivos diversos a los que privaban para la creación de nuevos Estados. Bajo el imperio de la Constitución de 1857, el país padeció un embate más de fuerzas centralistas por lo que al restablecer 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 políticos y administrativos y se expidió una ley de organización municipal del D.F, conforme a este ordenamiento de gobierno del Distrito Federal, estaría encomendado en el aspecto legislativo al Congreso de la Unión y el orden administrativo y político al Ejecutivo Federal, y a

través de los órganos el gobernador del Distrito Federal, el Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas. Los ayuntamientos conservaban, funciones políticas de policía y buen gobierno ejerciendo en lo concerniente a la administración municipal consultiva, la personalidad jurídica de los ayuntamientos se suprime.

### **2.3 CONSTITUCIÓN DE 1917.**

La Constitución de 1917, volvió a provocar la existencia del Valle de México, para el caso de que el Congreso General decidiera el traslado del Distrito Federal a otro lugar distinto a la Ciudad de México. Asimismo, lo considera parte integrante de la federación con derecho a elegir senadores y diputados al Congreso de la Unión en quien radica la competencia legislativa de la entidad, atribuyó su gobierno al Ejecutivo Federal a quien faculta para elegir a los integrantes del Tribunal Superior de Justicia que son ratificados a través de un procedimiento análogo al provisto para los ministros en 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 donantes propios, garantizándose su independencia política mediante su capacidad económica " excepción hecha de la municipalidad de México, la que estaría a cargo del número de comisionados que establezca la ley ". Esta propuesta no fue aceptada por el constituyente, que estableció la instalación municipal sin excepciones en todo el territorio nacional comprendido el Distrito Federal.

El 18 de abril de 1928, el entonces candidato a la presidencia de la República el General Alvaro Obregón, presentó una iniciativa de reformas al Artículo 23 fracciones VI, base la 2ª y la 3ª, en la Constitución para suprimir el municipio en Distrito Federal. Considerando que los hechos han demostrado, que la organización municipal en el D.F., no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernamental debe llenar debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de facultades las cuales se

excluyen y a veces se confunden en consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del D.F, de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes cual servicio público.

La misma exposición de motivos agrega " El poder municipal en D.F, ni puede disponer de los hundimientos económicos de la municipalidad como debería ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debería ser, puesto que la autonomía municipal justamente atiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el municipio del D.F., nació incompleto, inconsistente, y por lo mismo autónomo únicamente en teoría".

El 12 de mayo de 1928, el propio Obregón anexó una nueva iniciativa de reformas a la comisión formalmente, para aclarar que es el Presidente de la República a quien compete el gobierno del D.F., 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 D.F. Ambas propuestas fueron aprobadas por el Constituyente Permanentemente, sentado así que desde entonces han regido al Gobierno del Distrito Federal.

A partir de su evolución histórica el Distrito Federal es una institución propia del sistema federal mexicano y se distingue del resto de las unidades que lo integran. Mientras, que los Estados se caracterizan por contar con autoridades propias electas por su ciudadanía, así como por estar dotadas de autonomía constitucional, el D.F. no es una entidad autónoma, por lo contrario esta sometido a la jurisdicción directa de la federación, su gobierno incumbe en conjunto a la Federación y al D.F., en su carácter de sede de los Poderes Federales.

En su sistema federal se conjuntan los principios de autonomía y de unidad, por la autonomía las entidades federales los estados conservan su libertad de gestión en asuntos propios. En el comité político dará a una comunidad su carácter de estado – miembro por el principio de unanimidad federal. La trascendencia de estas decisiones obligan a que las mismas se tomen en una sede propia y exclusiva, ajena a cualquier otro interés.

El sistema federal conjunta distintos niveles de autoridad, distintos niveles de poder, distintos niveles de soberanía, que a los que respetan sus respectivos ámbitos de competencia logran coexistir conservar la unidad en la búsqueda de objetivos comunes

Así dentro del régimen federal coexisten poderes iguales y coordinados, los de los Estados y un poder que unifica el de la Federación. Al igual que el estado federado es esencial contar con un territorio propio, la federación requiere un ámbito especial libre de la presencia de otro poder soberano en el que se asiente este espacio es justamente el D.F.

El Distrito Federal con carácter de sede de los poderes federales ha sido parte esencial de nuestras distintas formas y etapas históricas de organización federal.

El federalismo mexicano no puede entenderse sin la presencia del D.F. y sin sus características definitivas inspiradas por el modelo original adoptado en 1824. Esto es una identidad sujeto al orden federal y a la transición directa y exclusiva de los Poderes de la Unión y por que el libre ejercicio de las facultades de estos poderes exige la delimitación de ámbitos geográficos y jurídicos los de presencia de otros niveles de autoridad. Desde su creación el Distrito Federal carece de autonomía está condicionado a una alusión del Congreso provista de modo expreso por el propio constituyente al traslado de los poderes federales a otra entidad. Fuera de este supuesto su condición no podrá alterarse ni por el propio congreso, ni por el poder revisor de la Constitución.

Al lado de estas consideraciones las comisiones que suscriben consideran que la actual coexistencia de dos niveles de autoridad la federal y la estatal, o aun de tres al agregarse la municipalidad, en su mismo territorio puede producir confusión.

## **CAPITULO II**

### **EL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

#### **1. - CONSTITUCION DE 1917.**

La Constitución de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se ha llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea. Mientras que las garantías individuales exigen al estado una actitud de respeto para las libertades humanas – pues éstas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar, las garantías sociales, por el contrario, imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad.

Desde su promulgación, y a lo largo de tres cuartos de siglo de vigencia, la Constitución ha sufrido importantes modificaciones, porque las realidades sociales, políticas y económicas de México y del mundo son otras. Así por ejemplo y para enumerar solo algunas de las introducidas en las últimas décadas, basta recordar que por iniciativa del Presidente Ruiz Cortines se otorgó la ciudadanía a la mujer; que el Presidente López Mateos propuso la modificación al artículo 27 para consagrar la nacionalización de la industria eléctrica, que el Presidente Díaz Ordaz promovió ante el Congreso Constituyente Permanente otorgar la ciudadanía a los 18 años, que el Presidente Echeverría envió al Congreso de la Unión iniciativa para fundar una política demográfica, basada en la libertad personal y en un alto sentido de responsabilidad para los hijos y la nación, y establecer el nuevo concepto de zona económica exclusiva en el mar, el

Presidente López Portillo apoyó las enmiendas relativas a la reforma política y el Presidente Miguel de la Madrid, envió varias iniciativas que dieron origen a los correspondientes cambios en temas tan importantes como fueron la rectoría del Estado en materia económica, la reforma al régimen municipal, la responsabilidad de los servidores públicos y el derecho a la salud.

Cumple rendir homenaje a los hombres que integraron el Congreso de Querétaro por la honradez y el valor con que supieron interpretar las necesidades del pueblo, sin sujetarse a convencionalismos, viendo sólo su pasado doloroso y el futuro, cuyas bases estaban afirmando con fe apasionada.

Pero en el fondo, la Constitución fue el resultado de los esfuerzos, de las luchas y de los pesares del pueblo mexicano, de miles de hombres anónimos que generosamente vivieron los azares de una cruel guerra con la esperanza de construir una patria mejor.

Durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari, se han realizado profundas y trascendentales reformas a la Constitución relativas a Proceso Electoral, Reprivatización Bancaria, Comunidades Indígenas, Reforma Rural, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Nuevo Régimen Jurídico Estado- Iglesias y Reformas Educativas.

Son escasas las referencias o afirmaciones generales que pueden aplicarse con propiedad a la totalidad de las normas constitucionales que hasta hoy en día conocemos. Sin duda, la Constitución ha tendido a ser la ley de leyes, es decir el cuerpo normativo de más rango. Además parece seguro afirmar que no existen dos constituciones idénticas, pues cada régimen jurídico obedece a las peculiaridades del desarrollo político, social y económico, así como del avance de las ideas políticas que arraigan históricamente en cada Estado Nacional.

Otro sería el caso de las ideas políticas que han influido notablemente en el cuerpo de las distintas normas constitucionales. Tómese el caso, por ejemplo, de Montesquieu y su poderosa idea sobre la división de los poderes estatales. Estamos aquí frente a una idea de extraordinaria influencia en prácticamente la mayoría de las constituciones modernas. Sin embargo aún en este caso, nuevamente es válida la afirmación de que la experiencia histórica – política de cada

país postula modalidades distintas para hacer eficiente el equilibrio y colaboración entre poderes.

Desde hace unas décadas, asistimos a un renacimiento del Presidencialismo en buena parte de los países occidentales, lo mismo en los desarrollados, que en aquéllos de menor desarrollo relativo. Sin embargo, un nuevo auge del parlamentarismo parece inevitable ante las tendencias globalizadoras de la economía y los procesos de integración regional con mecanismos supranacionales de normatividad.

El dilema entre Presidencialismo y Parlamentarismo es real. Sin embargo no debiera concebirse como una lucha de contrarios o como el triunfo de una tendencia con la exclusión de la otra. En realidad asistimos al nacimiento de nuevos acuerdos que privilegian la eficiencia del Poder Ejecutivo, sin mengua de responsabilidad ante el Poder Legislativo. En todo caso la autonomía del Poder Judicial sigue siendo una aspiración y exigencia de todo régimen jurídico.

Setenta y cinco años de experiencia constitucional nos ha enseñado a los mexicanos que el carácter supremo de la Constitución tiene forzosamente que asegurarse a través de una activa adhesión de los ciudadanos, de los partidos políticos, de los grupos sociales más importantes, de las propias fuerzas armadas y por supuesto del Gobierno en ejercicio. Cuando esa adhesión se resquebraja sobreviene el golpismo y la ruptura del orden legal, así nos lo recuerda la amarga experiencia de la decena trágica. También, el caudillismo y el autoritarismo han estado presentes cada vez que se desactiva la indispensable adhesión ciudadana, esencial para legitimar en los hechos la obediencia a la Ley Suprema.

Hoy en día, existe en el país una fuerte corriente de opinión que tiende a imponer a los órganos del Estado órdenes y prohibiciones a fin de preservar los derechos ciudadanos, principalmente – aunque no tan sólo – en materia de derechos humanos. Esta corriente forma parte de un proceso integral de redimensionamiento del Estado Mexicano, se busca la construcción de un Estado menos omnipresente, menos obsesionado por regir y reglamentar todos los terrenos del quehacer humano, menos discrecional en el uso del poder público, y por

lo contrario, decidido impulsor de la creatividad individual y social así como enérgico promotor de la justicia social.

En nuestra vida constitucional han coexistido dos tendencias aparentemente contradictorias; por un lado la preservación de la dirección política original surgida de los constituyentes de 1917; y por la otra, la necesidad de adecuar las normas jurídicas y las instituciones públicas que demandan la nueva realidad que las fuerzas sociales ha ido construyendo.

Pretender que una Carta Magna estática e inmutable pudiera resolver la convivencia de los mexicanos a lo largo de los lustros y las décadas, sería sin duda un proyecto inviable. Desde 1917 hasta 2000 corren años de vertiginosas transformaciones en la estructura y en el carácter de la nación mexicana. Basta recordar que en 1917, el país contaba con cerca de quince mil habitantes algunos de los profundos cambios ocurridos en las últimas ocho décadas; la pacificación del país ocurrida después de nuestras guerras civiles, las vicisitudes en la formación del sistema político, la industrialización y el auge de las ciudades, la presencia de fuertes organizaciones obreras y campesinas, la descapitalización del campo, la inusitada extensión de los servicios educativos y de salud, el surgimiento de los medios masivos de comunicación, la incorporación de las mujeres a la educación y al aparato productivo, la aparición con sus crisis recurrentes de un sistema de partidos políticos, la crisis del endeudamiento externo y su ulterior reestructuración, el ocaso del populismo, el surgimiento de novedosos comportamientos ciudadanos, la reprivatización de las empresas del sector público, la reanimación de la actividad económica y la repatriación de capitales, las negociaciones para establecer una región de libre comercio en América del Norte. Son éstos algunos de los elementos que configuran la densa trama del cambio mexicano.

En consecuencia, no resulta extraño que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos haya sido reformada en múltiples ocasiones por el Constituyente Permanente, a fin de aproximarla a la dinámica de una sociedad igualmente cambiante.

El denominado poder de revisión ha asegurado que la Constitución mantenga sus rasgos esenciales y que también puedan adaptarse a las nuevas exigencias políticas y sociales. A ochenta años de la promulgación de aquella Carta, ya en el crepúsculo del siglo XX, y en pleno retorno de los aires liberales que la Constitución Mexicana creyó dispersar ¿ qué es lo que realmente celebramos? ¿ Se mantienen intactas las letras y el espíritu del 17, y por ende festejamos un milagro de supervivencia? O bien ¿ estamos apenas convocando un recuerdo?. en suma esta celebración debiera de partir de una cuestión de previo y especial pronunciamiento, que se concentra en un puñado de preguntas: ¿ Qué fue, y qué quiso la Carta del 17? ¿Qué resta de esa intención? ¿Qué proyecto anida en las formas contemporáneas de la Constitución?

El proyecto que Carranza propuso a los constituyentes tenía su cimiento en el Plan de Guadalupe, tan combativo y al mismo tiempo tan recatado. Ahí se miraba y se reconocía mucho más que en las adiciones al Plan que anticipaban esa formidable y majestuosa lucha social que el propio Carranza anunciara en su célebre discurso en Hermosillo el 24 de septiembre de 1913, el proyecto sugería los momentos que había vivido sesenta años atrás, un constituyente mexicano. El Estado social construido o al menos sugerido por la Constitución de 1917, y perfilado por algunas de sus mejores reformas dista de ser un Leviatán que avasalle a los ciudadanos; está a salvo de ser el personaje central de la historia, como sucedería en las diversas versiones del transpersonalismo totalitario. Pero también se halla a enorme distancia de ser un espectador aséptico, cuya mayor virtud consista en su absoluta neutralidad. Hasta hace poco, nuestra ley fundamental quiso edificar un Estado social que fungiese como la mano visible competente para corregir los despropósitos de la mano invisible, caprichosa y errática. Si el Congreso Constituyente hubiera confiado en esa mano providente, le habría transferido la tarea de redactar la Constitución. Y si hubiere supuesto que el mercado libre pueda formalizar la justicia y garantizar la verdadera libertad, se habría podido ahorrar los extensos artículos 27 y 123. En suma no hubiésemos tenido la Constitución, que tuvimos, si no la misma de 1857,

reformada en puntos de sufragio efectivo y no reelección y ahora estaríamos celebrando – o despidiendo – una carta liberal y no una Constitución Social. EL Constituyente de Querétaro no propuso un Estado absorbente, pero tampoco embarcó a los mexicanos en las aguas turbulentas de la economía de mercado, donde ya habían naufragado.

Todos estos temas se perfeccionan, con estricta consecuencia, a través de algunas reformas; éstos son los pasos hacia adelante, que no han fallado; pero también se distraen, se reducen, menguan por medio de otras enmiendas, éstas funcionan como pasos con destino incierto y en todo caso discutible.

Es indispensable que el hombre, como un ser eminentemente social, requiera para satisfacer sus variadas y múltiples necesidades de la cooperación de muchos otros. De aquí dimana la necesidad de reglamentar la actividad de cada individuo con relación a la de sus semejantes, de tal manera que el interés de uno no esté subordinado al interés de otro, sino que cada cual encuentre el modo de satisfacer sus propias exigencias, sin dañar las de la colectividad. Esta regla es importante para poder desplegar la propia actividad, pero también impone, necesariamente un límite a tal actividad a fin de que sean respetados los intereses sociales. Basados en estas consideraciones, el derecho objetivo, el derecho en sí como norma, que es el nombre que recibe la regla antes mencionados, puede definirse "Orden de las acciones encaminadas a lograr la satisfacción de los varios intereses humanos, establecido y garantizado por la autoridad social ". El Derecho Subjetivo, o sea el poder del individuo para obrar según la norma, es definido como "Poder de obrar para la satisfacción de los propios intereses, garantizados por la ley." En estas condiciones, o bien el Estado es el único que puede contar con los elementos de fuerza para garantizar el derecho de satisfacer los intereses individuales de acuerdo con la ley, o se le atribuye la obligación ilógica de garantizar con sus fuerzas las Leyes o normas dictadas por otra sociedad cualquiera, o se autoriza la aberración de que tal sociedad, distinta del Estado, organicen fuerzas para hacer respetar sus propias normas o leyes.

Si admitimos la validez del llamado derecho eclesiástico divino originado en una revelación de la divinidad, con el objeto de demostrar que el derecho no deriva exclusivamente del Estado, estaríamos obligados además, a determinar cuál de todos los llamados derechos divinos es el verdadero, ya que cada una de las múltiples confesiones religiosas tienen el suyo contrario a los demás. Esta teoría nos lleva directamente a la ruina de la humanidad que es el establecimiento de gobiernos teocráticos. Son ideas que se encuentran explicadas ampliamente en el libro de Jhering, *Evolution du Droit*.

Es importante aunque difícil, distinguir la moral del derecho. Este concierne sólo a las relaciones sociales, mientras que los preceptos de la moral que miran a la sociedad del hombre, pueden abarcar el campo mismo del derecho. Los límites entre moral y derecho no pueden establecerse de modo preciso y absoluto. En abstracto puede decirse que la moral concierne más al elemento interior o evolutivo de la acción humana, que al hecho extrínseco principalmente atendido por el derecho. La coerción exterior característica de las normas jurídicas, es incompatible con la esencia de la moral. Una acción moral impuesta por la fuerza, sería por esto mismo moral, ya que carecería del elemento esencial de acción realizada exclusivamente con el deseo de hacer un bien.

La Constitución de 1917 profesa los conceptos jurídicos que quedan aquí expuestos y que son sustentados también por los modernos maestros de derecho. Fundados en ellos, restringimos el derecho individual a la absoluta libertad de enseñanza.

## **2.-REFORMAS CONSTITUCIONALES**

Algunos de nosotros pensamos que nuestra Constitución ya ha muerto o está envejeciendo o lo que se necesita es reexpedirla con los preceptos acordes a nuestra época. Ciertamente, nuestra ley suprema es quizás la segunda Carta Magna más antigua del mundo, la primera es la de los Estados Unidos y hasta hace poco ocupaba el segundo sitio la Argentina, renovada totalmente hace unos años, correspondiendo entonces a la Constitución Mexicana el decanato por lo menos en la América Latina. Esto ya de por sí, cuando vemos que las Constituciones modernas surgen a partir de la segunda guerra mundial, nos hace pensar sobre la conveniencia de seguir reformando la nuestra, o bien dedicarnos a la elaboración de una nueva, o modificándola integralmente. Una de las razones por las cuales Venustiano Carranza propuso la reforma integral de la Constitución de 1857, fue el número de reformas a la misma, las cuales hasta ese momento sumaban más de cincuenta.

Si para Aguirre Berlanga y Carranza parecían escandalosas tantas reformas, multiplicándolas por diez como las llevamos actualmente, tendremos un panorama de una Constitución reformada muchísimas veces. En ocasiones se dice que Carranza fue tan ajeno al texto constitucional, aprobada en Querétaro hace ochenta años, que el Congreso Constituyente dio muestras de independencia política e ideológica para expedir una carta diametralmente opuesta a su proyecto, no obstante viendo a los actores de ese contexto la mayor parte de los constituyentes eran personas muy ligadas al primer jefe, no solamente en lo político sino también en lo ideológico; y viendo el desempeño y la acuciosidad con que Carranza tomó los debates de la Asamblea, hemos de reconocer que a ochenta años de distancia, ésta Constitución es tan Carrancista como propia del constituyente, el cuál actuó autónoma e independientemente de la iniciativa del primer jefe. Por supuesto, de 1917 a la fecha hay muchos factores que hacen que nuestra Constitución debe ser distinta.

Carranza, en 1917, y posteriormente los gobiernos de 1921, rechazaron un gobierno parlamentario a pesar que el parlamentarismo en esa época era un punto de gran debate y una

sugerencia nacional en ciertos círculos políticos. Carranza explicó por qué no era en lo posible el parlamentarismo y basó su argumentación en que no existía una coordinación o armonía política. No había un sistema consolidado de partidos políticos, y los existentes apenas habían sido ligeramente reconocidos a partir de 1911 por el derecho. En cambio ahora, la consolidación de los partidos políticos constituye una cuestión estructural que hiere gravemente el espíritu jurídico del constituyente mexicano de 1917 y la Constitución idealizada por ellos, en donde los actores políticos llegaron a ser únicamente los ciudadanos. Todavía más, los principios, la división de poderes o la estructura de gobierno no pueden explicarse sino en función del papel o de la fuerza que los Institutos Políticos juegan en México.

Nuestra Constitución ha cambiado también en otros planos, como el internacional. En la época del Constituyente de Querétaro, la injerencia del exterior y la situación jurídica de los extranjeros era una cuestión que había que acotar, evitar o regular, pero siempre al margen de las estructuras políticas e institucionales. El extranjero era considerado como un extraño, al cual se le debería poner coto para que no influyera en las decisiones políticas o económicas de nuestro país.

En cambio, hoy con la globalización la vida internacional no puede ya ser concebida de esta manera. La vida diplomática ha llegado a tener tal importancia que los tratados internacionales han resultado insuficiente desde su punto de vista normativo, y ahora existe el reconocimiento de acuerdos interinstitucionales y las participaciones de los gobiernos de los Estados en la vida internacional. México concurre a foros multilaterales en donde esa riqueza de la vida diplomática ya no es la misma que en 1917, que resultaba un tanto incómoda. Hay que recordar que el gobierno estadounidense no reconoció al régimen de Carranza, ni al de Alvaro Obregón por un tiempo, manipulando este reconocimiento en razón de sus intereses económicos. Evidentemente en la normativa, la Constitución reaccionó estableciendo una cláusula, que puso coto a esta injerencia extranjera. Ahora, con la internacionalización de nuestras relaciones, México tiene que tomar en cuenta otra perspectiva, distinta a la de nuestros constituyentes, pero valgan estos

dos ejemplos, uno de la vida nacional y otro de la vida internacional, para obviar algo que es común considera: las condiciones actuales de nuestro país son totalmente distintas a las prevalentes en 1917; sin embargo, aun persisten en algunos preceptos de la Constitución de Querétaro.

Una cuestión muy importante a tomar en cuenta – y éste sí es un problema redundante en nuestra historia política- es el de las reformas constitucionales. Aguirre Berlanga se quejaba de la incongruencia del texto de 1857, por los importantes cambios que había sufrido (en cantidad de cincuenta) de 1857 a 1916 y 1917, año en que escribía. No obstante, si hacemos un recuento se recordará que desde hace veinte años los distintos Presidentes de la República en turno han hecho más reformas que durante todo el siglo XIX. Es decir, durante este lapso se han dado más reformas que en todo el período de 1857 a 1917. A pesar de que algunas modificaciones han sido benignas y no merezcan nuestras críticas, esto pone en predicamento un concepto, el del Estado de Derecho, que en cualquier país es bien importante tomar en cuenta.

Ningún hombre debe controlar la legalidad y mucho menos la constitucionalidad de un país. Ningún Presidente debe estar por encima de las Leyes a pesar de la importancia de las reformas presidenciales o de las iniciativas del primer mandatario para modificar la Constitución; se ha llegado al extremo de que sólo el ejecutivo puede reformar la constitución, justificada o injustificadamente. El hecho de que solamente sea él el actor fundamental, políticamente capaz de lograr la reforma Constitucional, resulta grave para el Estado de Derecho. Tan pronto como una persona se convierte en Presidente la única que ejerce su monopolio, semejante peso político se puede traducir en un abuso y la Constitución sé tronca en mera norma, aplicada a criterio y discrecionalidad del presidente en turno. De hecho proporcionalmente hablando, se reforma más la constitución que las leyes ordinarias.

Los presidentes han tenido más interés en reformar la Constitución que las propias leyes, lo cual ha generado esa desproporción jurídica. ¿ Por qué? Dirán ustedes que es más fácil reformar

una ley que un texto constitucional. Aunque formalmente es más fácil reformar la Constitución, se recordará que todas las reformas constitucionales están basadas en un principio retórico de manera enunciativa. Un principio que nadie discute, reformar la Constitución para establecer nuevos derechos, nuevas normas que regulen la división de poderes. Principios que en ocasiones solamente se describen con una frase o párrafo. Eso es más fácil puesto que es más retórico que real. Reformar una ley, en cambio merece más detalle, contenido y consenso porque la ley está más inmediata en la aplicación de los ciudadanos. Por esa razón el presidente opta, para no comprometerse políticamente, por reformar más la Constitución que las leyes y entonces tenemos una carta altamente retórica que establece principios y derechos que a todos nos parecen sustentables, pero que, después de analizarlos, nadie sabe como aplicarlos. El problema y el respeto a nuestra Constitución radican también en nuestra contraparte, en reformar efectivamente la ley; pero la ley en nuestro país es reformada con cierta función, por supuesto en términos de consenso o en términos políticos, mas no en términos técnicos. Hemos llegado a un grado en que las leyes no ayudan a regular todos los hechos que se pretenden normar, todas las conductas a cubrir, y entonces falta mucho por hacer en el proceso legislativo puesto que no basta con expedir una ley ya consensada, sino también es muy importante saber y monitorear su aplicación. Quizá ahora es más importante preguntarnos cómo se lleva a efecto una emanación de la Constitución, es decir como se aplican las leyes al preguntarnos cómo se hacen las leyes. El saber como se hacen las leyes es una cuestión constitucional, pero complemento de ello es saber como se aplican y en la aplicación qué fallas o lagunas tienen.

En nuestro país no existe realmente una instancia que monitoree la aplicación integral de las leyes. El poder judicial, que tendría por vocación y además debería atender con mayor prontitud a la aplicación de las normas, está impedido para iniciar reformas legislativas en todos los conceptos. Solamente se les reduce a iniciar reformas en lo que respecta a su estructura, cuando su estructura quizá sea lo más sencillo frente a la compleja función social que debe desempeñar en la aplicación de todo el sistema jurídico.

Otra polémica muy importante que debemos reconsiderar, a los ochenta años de expedida nuestra Carta Magna, es la forma como sean reformadas nuestras Constituciones. Las cartas federalistas producto de una Revolución o de un plan revolucionario y/o bien de un Congreso. Paradójicamente, las Constituciones centralistas, si bien pueden tener un trasfondo revolucionario, también han sido o han aparentado ser, en algún momento (por lo menos la Constitución de 1836) más democráticas. Han apelado el pueblo. En 1835 la convocatoria para elecciones del Congreso contempló por primera vez que el electorado, además de votar por sus diputados, votaría por reformas sustanciales, otorgando a los diputados la facultad para reformar la Constitución de 1824. Por eso tuvimos la primera Constitución centralista que modificó sustancialmente la de 1824. Fue tan buena esa idea que el propio Benito Juárez intenta en 1867 hacer exactamente lo mismo, a pesar de su espíritu federalista.

Creemos que en el momento actual, la polémica en torno a las reformas constitucionales, de si deben hacerse sólo a través de los representantes populares o mediante una combinación entre plebiscito, referéndum y los representantes del pueblo, está resuelta porque la historia de nuestro país constitucionalmente ha sido producto de ambos sistemas. No cabe duda que en la actualidad existen incongruencias. Por más respeto que tengamos hacia los constituyentes de Querétaro no es justo, como decía Thomas Jefferson, que una generación ancle a otra en sus leyes o instituciones. Estamos totalmente de acuerdo que en que la generación heroica de la Revolución es una generación que cuajó sus principios más importantes en una Constitución y en un texto, pero no debe ser esto cortapisa porque ahora en los albores del siglo XXI, podamos modificar sustancialmente las incongruencias que a pesar de tantas reformas todavía subsisten. Revisemos los derechos humanos, totalmente individuales y basados en la persona, mas no en algo que también es consustancial a nuestro pueblo, el espíritu de grupo o de comunidad. La existencia de los derechos colectivos, si bien esta basada en el texto de 1917 para los trabajadores y campesinos, sustentan un contenido que va más allá del espíritu de clase social. En este sentido, el capítulo de garantías individuales debe ser sustancialmente modificado. Si

uno ve la regulación constitucional de las garantías individuales, queda muy insatisfecho todavía, porque la normatividad sobre muchas materias de derechos humanos, lejos de ampliar o regular positivamente un derecho, lo reprime. Solamente consta en las prohibiciones y en las sanciones. Tenemos el ejemplo de la libertad de expresión, que es una ley preconstitucional que todavía subsiste y que sin embargo es una ley penal, sancionadora; no es una ley que regule toda extensión y las posibilidades que tiene la expresión en nuestro país.

Muchas de las cuestiones referidas al Poder Ejecutivo, al Legislativo y Judicial todavía habrá que revisarlas, pero sentimos que la facilidad con que el Presidente de la República (histórico, no un determinado presidente sino la Presidencia de la República) ha reformado la Constitución y nos ha llevado a una encrucijada, tiene que modificarse. Por un lado la opinión pública ya no clama por reformas constitucionales, ya estamos cansados de tantas, pero por otro lado, tenemos que reconocer que siempre falta algo en esa Constitución como para que sea actual, lo cual tiene un resabio de principios del siglo XX que ya no nos conforma, que ya no es suficiente para los principios del siglo XXI. Entonces confronta entre el deseo de no más reformas y una tendencia a pugnar por una mayor reforma integral. Sentimos, que el primer paso a dar en esto es el de despojar al Presidente de la República de la capacidad para reformar la Constitución. El Presidente, como en el sistema presidencial clásico de los Estados Unidos, puede, debe y tiene que decir mucho con respecto a las normas a aplicar, pero la presidencia en otros países no tiene capacidad para reformar la Constitución. no tiene la facultad de emprender iniciativa. Volvamos quizá a ese principio, volvamos a la pureza del sistema presidencial y despojemos al primer mandatario de la capacidad de iniciativa. Por supuesto que es una medida formal, que tendrá que sortear las reglas de la división de poderes y la de los partidos políticos para poder hacer y convencer a los legisladores de que una reforma constitucional puede ser idónea o puede ser buena.

Un segundo candado que podría señalar, sería que tuviera dos vueltas de reformas constitucionales; una nivel federal y otra a nivel local, es decir en el siglo XIX, a pesar de la

lucha de fracciones y de la turbulencia política del país, ¿por qué las constituciones nunca fueron motivo de debate por lo menos en el sentido actual?, Por que la Constitución en el ámbito federal como local no podía ser reformada en una sola vuelta, sino a través del concurso de dos legislaturas. La primera de ellas consultaba, declaraba y opinaba sobre el proyecto de reformas y esperaba a la segunda, en donde ya se votaba, aparentemente después de un período de consulta, meditación y de alguna manera de tranquilidad. Esto propicia que el presidente se vuelque, ante la imposibilidad de durar en su período hasta un segundo Congreso, a las iniciativas legislativas que son de donde más se requiere su acción.

A continuación reseñaremos los Presidentes que más han reformado la Constitución:

Venustiano Carranza	0
Alvaro Obregón	8
Plutarco Elías Calles	17
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	4
Abelardo L. Rodríguez	21
Lázaro Cárdenas	15
Manuel Avila Camacho	17
Miguel Alemán Valdés	20
Adolfo Ruiz Cortines	2
Adolfo López Mateos	11
Gustavo Díaz Ordaz	18
Luis Echeverría Alvarez	18
José López Portillo	33
Miguel de la Madrid Hurtado	59
Carlos Salinas de Gortari	51, tan solo el artículo 41 fue modificado tres veces.

Disposiciones más modificadas:

Artículo 73: Atribuciones al Congreso para su nuevo federalismo.

Artículo 123: Condiciones Laborales.

Artículo 107: Reformas a la Suprema Corte de Justicia y amparo.

Las razones de este afán reformatorio constitucional son en su mayoría de carácter psicológico, la arraigada creencia de quienes laboran esos cambios de señalar su trascendencia y asegurar su permanencia colocándolos en la constitución, todos ambicionamos dejar huella constitucional.<sup>7</sup>

Características para que procedan las reformas:

I.- Que exista congruencia con nuestros principios fundamentales, como la división de poderes. Los derechos y las garantías individuales, la soberanía popular, la autodeterminación, la no-intervención, el amparo y la supremacía constitucional, pero también debe haber congruencia con los reclamos contemporáneos y las necesidades actuales.

Las Reformas Constitucionales del Distrito Federal, así como su historia pareciera en ocasiones un relato fantástico en donde la complejidad es el Código de lectura para poder desentrañar su realidad social, política y cultural. En este tema a estudio se muestra la siempre excepcional condición que ha jugado la capital con relación a los otros Estados de la República. Estatuto jurídico peculiar, el Distrito Federal ha sido objeto de cambios diversos que pueden observarse en dos grandes períodos, de presunta fundación a 1824 y de su denominación como Valle de México en 1857, con lo cual se restituye su status de Distrito Federal, hasta nuestros días. La decisión política a favor de un gobierno federal es una manifestación del pueblo mexicano tomada por primera vez en 1824. A partir de entonces, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos tuvo una forma de gobierno centralista, creada por primera ocasión en 1836,

---

<sup>7</sup> Sayeg Elu, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. Editorial Trillas, México, 1996. Pág. 97

año en que se expidieron las bases para establecer una República Central; y otra Federal, iniciada en 1824 y restablecida en 1857 confirmada por la Constitución vigente de 1917.

Con los acontecimientos y circunstancias políticas imperantes durante 1836 y 1843, se suspende la vigencia de la Constitución de 1824, rigiendo así las disposiciones contenidas en los ordenamientos conocidos como las siete leyes, que propiciaron una reforma en el esquema estructural de la República Mexicana, y un sistema centralista con el que desaparece el Distrito Federal y se incorpora, el 20 de febrero de 1837, al departamento de México. Una vez que es restablecido el sistema federal en 1847, reaparece el Distrito Federal con modificaciones respecto de la Constitución de 1824, entre las que destacan el permitir a esta entidad participar en la elección del Presidente de la República y gozar de representación en la Cámara de Senadores.<sup>8</sup>

Fue hasta la Constitución de 1857 en su artículo 46 donde se contempla nuevamente al Distrito Federal al decir "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; por la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar." El Distrito Federal tiene su origen en el Acta Constitutiva de la Federación denominada " Pacto Federal del Anáhuac", él cual quedó formalizado en la Constitución de 1824, donde después de varios debates se designa como residencia de los órganos federales a la Ciudad de México por haber sido el centro histórico de actividad, económica y cultural del país, así como por sus características geográficas. Esta Constitución faculta al Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes a pesar de que el Distrito Federal se crea formalmente en la Constitución de 1824, no se hace mención propiamente a él como parte de la Federación. El asiento de los poderes federales comprendería un círculo, del cual el centro sería la Plaza Mayor de la ciudad con un radio de dos leguas. El 18 de noviembre de 1824, el Congreso Constituyente dicta el

---

<sup>8</sup> Op. Cit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 36

Decreto por el cual se crea el Distrito Federal, de acuerdo a las siguientes bases de organización: *el gobierno político y económico del Distrito federal quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno del Distrito Federal seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.* Los debates que dieron forma a la Constitución de 1857<sup>9</sup> se dividieron en dos posturas; la que pretendía que la ciudad de México continuara como sede de los poderes federales, y la que buscaba que la sede fuera en Querétaro u otro lugar.

El planteamiento de la coexistencia de poderes en el Distrito Federal sólo se vio desde la perspectiva de las facultades del gobierno federal y local, sin considerar que dentro de éste había un tercer nivel, el municipal. El régimen que el constituyente propone para que el Distrito Federal coexistiera el Gobierno federal y el local fue sustancialmente el de implantar en México un sistema federal que tuvieran características diferentes en relación con la de otros sistemas.

La vigencia de la Constitución de 1917 en un principio, nuestra Carta Magna permite la existencia del régimen municipal dentro del Distrito Federal, el texto original de la actual Constitución establecía en la fracción VI de su artículo 73 lo siguiente:

Artículo 73 – El Congreso tiene la facultad: fracción VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª. - El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades; que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª. - Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3ª. - El Gobierno del Distrito Federal y el de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República.

El gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de

---

<sup>9</sup> Idem, pág 57.

los de los territorios, por el, por el conducto que determine la ley. Tanto el Jefe de Gobierno de cada territorio como el de cada territorio será nombrado y removido por el Presidente de la República.

4ª. - Los Magistrados y los Jueces de Primera instancia del Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se sustituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante las que se exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto a la responsabilidad de los funcionarios.

5ª. - El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México y el número de Agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

Como se puede observar, la Constitución de 1917 mantuvo al régimen municipal, por lo que las únicas autoridades electas exclusivamente por los ciudadanos del Distrito Federal eran las municipalidades. Esta estructura de gobierno del Distrito Federal es modificada por la reforma Constitucional de 1928. - *La reforma política - administrativa de 1928* - Los antecedentes de la reforma son dos iniciativas, una del 18 de abril de 1928 y la otra del 12 de mayo del mismo año, ambas iniciativas fueron aprobadas por el Congreso de la Unión. En la primera de ellas se plantean las reformas al Artículo 73 fracción VI, base 1ª, 2ª y 3ª de la Constitución para que así quedar suprimida la estructura municipal en el Distrito Federal. El argumento, fue bajo el espíritu de impulsar la opción para organizar la Administración del

Distrito Federal, de tal manera que hubiera "unidad de mando y eficacia en todos los ordenes del servicio público".

La segunda iniciativa se presenta con la finalidad de aclarar que a él Presidente de la República es a quien le compete el gobierno del territorio donde residen los poderes federales, por lo que la Ley Orgánica correspondiente crea el órgano u órganos por medio de los cuales el Federal ejercerá la función administrativa en el Distrito Federal. Posteriormente con la reforma del 28 de agosto de 1928 a la fracción VI del Artículo 73 Constitucional, quedo completamente suprimido el régimen municipal en el Distrito Federal y el gobierno de éste permaneció a cargo del Presidente de la República.<sup>10</sup>

Asimismo, se argumentaron como causas de esta reforma el fracaso del sistema de ayuntamientos que propiciaba un desorden administrativo, en virtud de la división política y de las reformas de cacicazgo que deterioraron la calidad de los servicios públicos, así como por la bancarrota en que terminaron los ayuntamientos. También se dieron otro tipo de consideraciones para dicha reforma, entre ellas la de responder al malestar social provocado por la ineficacia de los servicios, la falta de recursos y las dificultades en el cobro de los impuestos; problemas que se acentuaron por el constante aumento de la población, producto de las grandes ventajas y oportunidades que otorgaba la capital del país a sus habitantes.

En diciembre de 1928 se expide la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y de los territorios federales, en donde se definió que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el gobierno, el Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal. La demanda de modificar la estructura del Distrito Federal empieza a tomar fuerza cuando la capital mexicana es considerada como una de las más densamente pobladas del mundo y cuando los partidos políticos exigen una representación que otorgue la apertura democrática en su gobierno.

---

<sup>10</sup> Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa. México. 1997. pág.136

Tomando en cuenta las anteriores exigencias, se da comienzo a un período de constantes reformas tanto en la Ley Suprema como en las ordinarias. El 31 de diciembre de 1941, el Congreso de la Unión expide la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, en donde se señala que la ciudad de México y doce delegaciones integran esa entidad. En dicha Ley se reitera que el Congreso de la Unión legislará para todo el Distrito Federal y que su gobierno queda a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto de un jefe de Departamento. El 29 de diciembre de 1970, la Ley Orgánica del Distrito Federal se refiere, entre otras cosas, a las diferentes denominaciones que se le puede dar al jefe del Departamento; se amplió el número de delegaciones a 16 y se establecieron límites a cada una de ellas. En 1977 se reforma la fracción del Artículo 73 constitucional donde el referéndum y la iniciativa popular se adicionan como principios de participación ciudadana. Dichas reformas tuvieron una vigencia efímera, pues se suprimieron del texto constitucional de 1987. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial el 29 de septiembre de 1978, reguló todo lo relativo al régimen interior de la capital de la República. Este ordenamiento legal, abrogado por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, estableció que esta entidad se dividiría en 16 delegaciones y que los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados serían nombrados y removidos por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

*La Reforma Constitucional de 1987.* - Con los sismos de 1985 y sus diversas consecuencias, se empieza a concebir al Distrito Federal como una entidad en la que el proceso democrático no se ejercía, toda vez que no existía persona alguna que representara directamente los intereses de los capitalinos. Surge así, la idea de que se celebrara una Consulta Popular sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal, la cual tuvo verificativo en el mes de julio de 1986 y trajo como resultado la iniciativa de la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1986. En esta iniciativa, se ratificó la voluntad de renovar nuestro sistema político sin sustituirlo por otro. Se comprende en ella, la posición de mantener en el Distrito Federal con su status jurídico y

político de territorio federal, con la superficie que ocupa actualmente, y con su carácter de asiento de los Poderes de la Unión y capital del país, considerando a partir de entonces, la conformación de un gobierno local del Distrito Federal.

El origen y conformación de La Asamblea de Representantes correspondió a la realidad particular del Distrito Federal, asiento de los poderes federales, sus miembros fueron electos por primera vez el 6 de julio de 1988. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) se instituyó como un cuerpo colegiado integrado por 66 representantes, el cual se renueva por completo cada tres años. Dicho órgano tuvo las facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias de servicios públicos, básicos requeridos por los habitantes del Distrito Federal, entre otras.

Este órgano ofrece a la ciudadanía una representación política y una estructura legislativa para los habitantes del Distrito Federal, permitiendo una mejor coexistencia con los poderes federales y con la función global de atender institucionalmente los requerimientos específicos de la capital, así como los de orden político, económico y social. La creación de la ARDF, permite ampliar los canales de participación política para los ciudadanos del Distrito Federal, pero sus fines no se limitan a esta participación sino que se pretende que además sea un auténtico foro de expresión ciudadana. La importancia de esta Asamblea en la estructura constitucional del Distrito Federal, consiste precisamente en las ventajas y fines que se pretendieron con su creación. Entre muchos otros, se destacan el de vigorizar la vida democrática de la capital, ya que es un órgano representativo de orden local.

*La Reforma Constitucional de 1993.* - Un avance significativo en el régimen jurídico-político del Distrito Federal es la reforma constitucional de 1993, con la que se da origen al establecimiento de un cuerpo normativo propio de la capital conocido, como Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como la transformación de sus órganos de gobierno que

permitieron en todo momento la coexistencia con los mismos poderes federales en un mismo ámbito geográfico.<sup>11</sup>

Antes de estas reformas constitucionales, el Gobierno del Distrito Federal no contaba con la facultad para darse sus propias leyes a diferencia con el resto de las entidades federativas, toda vez que el Congreso de la Unión hacía las veces de legislatura federal y local. El 5 de julio de 1993, es enviada al Congreso de la Unión una iniciativa de Decreto para reformar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año. Con esta reforma al Gobierno del Distrito Federal ya no se deposita exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno que son la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Jefe del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia.

El Legislativo Federal, aunque ya no dispone de absolutas facultades legislativas en el Distrito Federal, conserva la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes relativas a la capital en aquellas materias no conferidas a la Asamblea de Representantes las cuales se contemplaban en el artículo 73 fracción VI; por otro lado, este órgano ya no dispone de toda facultad legislativa respecto del Distrito Federal, ahora también se le confiere a la Asamblea de Representantes en las materias expresamente señaladas en el artículo 122 constitucional.

*Las Reforma Constitucional de 1996.* - Teniendo como antecedente el establecimiento de un mecanismo de diálogo conocido como "La Mesa Central para la Reforma Política Del Estado", se expide el Decreto aprobado por el Constituyente Permanente y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, mediante el cual se amplió considerablemente los espacios de participación y representación ciudadana en el régimen político del Distrito Federal.

---

<sup>11</sup> Nieves Jenkin, Gilberto, La Asamblea de Representantes: una democracia participativa \_ Editorial Partido Revolucionario Institucional, México 1993, pág. 36

Las funciones Legislativa, Ejecutiva, Judicial en la capital corresponden, a los poderes de la Unión en el ámbito local y en el ejercicio de sus atribuciones concurrirán las autoridades locales que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Para que tanto los poderes de la federación como los locales puedan coexistir en el mismo ámbito territorial se asignen las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan dentro del Distrito Federal. Se conforma la naturaleza legislativa de la Asamblea Legislativa, ampliando sus facultades para legislar en materia electoral y de obra pública, amén de las que ya contemplaba, lo que ocurrirá una vez que el Congreso de la Unión haya expedido el nuevo Estatuto de gobierno del Distrito federal. Este órgano estará integrado por diputados locales que podrán designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y su titular electo.

La administración pública local para el Distrito Federal se organizará con órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Existirán nuevas demarcaciones territoriales para las autoridades políticas - administrativas que serán electas en forma indirecta en 1997, y se tiene previsto que antes del año 2000, se expidan las leyes que regulen su elección por voto universal, libre, directo y secreto.

El Decreto de Reformas preserva la naturaleza jurídica - política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión, incrementa significativamente los derechos políticos de sus ciudadanos con la finalidad de garantizar aspectos sustanciales que corresponden a cada uno de los órganos que actúan dentro del Distrito Federal. Constituye una parte medular de la reforma la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta, que atiende a las exigencias democráticas de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal, la cual tuvo verificativo el 6 de julio de 1997. Como ya se mencionó con antelación el Decreto de Reformas preserva la naturaleza jurídica - política del Distrito Federal como asiento de los poderes de la Unión e incremento los derechos políticos de los ciudadanos con la finalidad

de garantizar la eficacia del gobierno para atender los problemas y demandas de los habitantes de esta entidad, ya que hasta hace poco tiempo se consideraba incompatible un territorio que albergara a los poderes locales y federales simultáneamente.

En la administración pública local para el Distrito Federal se organizará con órganos centrales, desconcentrados y descentralizados. Existirán nuevas demarcaciones territoriales para las autoridades políticas – administrativas que serán electas en forma indirecta en 1997 y, a partir del 01 de enero del 2000 de manera directa, por lo que se expedirán las leyes que regulen su elección por voto universal libre, y secreto.

## **2.1 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece las normas de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, siendo objeto de reformas y adiciones posteriores, las cuales fueron publicadas el 3 de junio y el 12 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial.

El Estatuto de Gobierno consta de 7 Títulos, 17 Capítulos, 145 Artículos y 17 Artículos Transitorios. En el Título Primero se señalan las Disposiciones Generales, en el cual se establecen los órganos locales del gobierno del Distrito Federal, los cuales son:

1. - La Asamblea Legislativa del Distrito Federal
2. - El Jefe del Distrito Federal y
3. - El Tribunal Superior de Justicia.

El Título Segundo, trata de los derechos y obligaciones de carácter público: El Título Tercero, de las atribuciones de los poderes de la Nación para el Gobierno del Distrito Federal, especificando en el Capítulo I lo referente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos; y el Título Sexto, de los consejos de los

ciudadanos. El título Cuarto se refiere a las Bases de Organización y el Título Quinto a la Organización de la Administración.

Otro punto que atrajo interés de los diputados fue cuando Javier Hidalgo Ponce, del PRD, integrante del grupo de trabajo de la Ciudad de México, presentó ante el pleno una iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno del DF, con el propósito de sentar las bases de la organización política de la ciudad, de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales derivadas del proceso de la reforma política de 1996. Dicho proyecto se turnó para su estudio y dictamen a la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, obsequiada la dispensa de las 48 horas que refiere el artículo 42 del Reglamento para el Gobierno Interior de La Asamblea para su distribución a los Diputados.

Un día después el 13 de noviembre de 1997, se presentó el dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos y Practicas Parlamentarias relativo a la reforma del Estatuto de Gobierno del DF y otras leyes relacionadas con los órganos públicos en que descansa el gobierno de la sede de los poderes federales; ordenamientos que se encuentran en el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, de ahí la necesidad de reformarlo no sólo para hacer su adecuación a las previsiones normativas Constitucionales, sino a desarrollarlas de acuerdo con lo que establece la propia Constitución, particularmente en lo que hace a las autoridades locales y de ellas que el titular de la administración pública local cuente con instrumento normativo básico para su actuación.

Sin oradores en contra, el dictamen fue aprobado por unanimidad de 58 votos a favor, en consecuencia la ALDF, presentó la iniciativa de decreto al H. Congreso de la Unión para su resolución final. La Cámara de Diputados aprobó las reformas también por unanimidad el 27 de noviembre de 1997, lo mismo que el Senado el 3 de diciembre de 1997. Para fijar su postura, el PT, en voz de su coordinador José Narro, dijo que la reforma política del DF queda aún pendiente. El PT considera que el presente dictamen contiene únicamente adecuaciones al Estatuto de Gobierno que tiene por objeto garantizar las responsabilidades de los actos

gubernativos de los poderes locales. Sara Castellanos, del PVEM; destacó que la propuesta consensada por todos los partidos representa la única manera de producir acuerdos sólidos y unitarios que permitan la viabilidad del Estatuto. La panista Margarita Saldaña dijo que el texto del Estatuto de Gobierno concede la posibilidad de hacer las adecuaciones de forma de dotar de precisión y armonía a su contenido, y realizar modificaciones de fondo que garanticen la compatibilidad en la convivencia entre el poder federal y el poder local. Manuel Aguilera Gómez, del PRI, dijo que culmina una intensa labor de arreglo legislativo a favor de la Ciudad de México al grupo parlamentario del PRI, le interesa dejar claro que el esfuerzo principal ha consistido en privilegiar los acuerdos por sobre las diferencias "Con la reforma le damos un nuevo piso a la legalidad y legitimidad a la democracia y a la gobernabilidad de la metrópoli". Martí Batres Guadarrama, diputado del PRD, dijo que la iniciativa para reformar el Estatuto de Gobierno del DF es de todos los partidos representados en la Asamblea; aún más es la iniciativa del órgano legislativo del gobierno del DF. Esta propuesta de reforma va al Congreso de la Unión, con la fuerza política que implica el consenso. La reforma al Estatuto de Gobierno no es la reforma definitiva del Distrito Federal, "tenemos pendientes muchas transformaciones." Esta reforma tiene mucho sentido preciso, dar un marco de gobernabilidad mucho más consistente al primer gobierno de la Ciudad de México, cuyas facultades y atribuciones se incrementan sustancialmente; tiene también por objeto abrir los espacios de la participación ciudadana; es una reforma que refuerza la autonomía política del DF. La reforma al Estatuto de Gobierno del DF que hoy proponemos todos los partidos, es un paso pleno al camino de la democracia.

El desarrollo democrático de la Ciudad de México durante los últimos años, producto de la amplia participación de la sociedad capitalina en la vida política de la ciudad, dio como resultado la reforma política de principios de la década de los noventa que culminó con la reforma constitucional de diversos artículos entre ellos el 122, el cual sienta las bases de las nuevas atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dando paso a la Primera Legislatura de este cuerpo colegiado. Las disposiciones contenidas en el Estatuto de

Gobierno son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.<sup>12</sup>

Los ordenamientos jurídicos que norman la organización, funcionamiento y procedimientos de liberación, resoluciones y acuerdos tomados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son su Ley Orgánica y su Reglamento para el Gobierno Interior. La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue aprobado por el Pleno de la Asamblea el 29 de marzo de 1995 y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de abril y en el Diario Oficial de la Federación el día 12 del mismo mes y año.

La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está integrado por 5 Títulos, 14 Capítulos. El Título primero establece las disposiciones generales; el Título Segundo trata de la naturaleza y atribuciones de la Asamblea; Título Tercero, de su organización y funcionamiento; Título Cuarto del Procedimiento Legislativo, y el Título Quinto, de los procedimientos de ratificación.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea fue discutido y aprobado por el Pleno durante la sesión celebrada el día 26 de abril 1995, y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y el Diario Oficial de la federación, los días 2 y 17 de mayo del mismo año, respectivamente dicho ordenamiento consta de 16 Títulos.

---

<sup>12</sup> Zorrilla Martínez, Pedro: La Administración Pública Federal, Editorial UNAM, México. 1997.pág. 356-357

### **CAPITULO III**

#### **ATRIBUCIONES, NATURALEZA Y PERSPECTIVA DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

##### **1. – NATURALEZA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

El día 18 de noviembre de 1824, por decreto del Congreso General Constituyente se creó el Distrito Federal. En dicho decreto, se determinó al territorio ocupado por la ciudad de México como sede de los poderes de la Nación, confirmándose así el papel preponderante de la ciudad en el desarrollo histórico del país desde las sociedades prehispánicas. La ciudad de México, ha sido desde entonces mucho más que un entorno local, se ha constituido en un ámbito nacional, el punto de convergencia de ideas, proyectos, aspiraciones y, sobre todo, espacio de expresiones políticas con repercusiones en todas las esferas del desarrollo nacional.

A lo largo de la historia de la ciudad, se han debatido desde diferentes posiciones políticas, diversos proyectos de gobierno y de estructura administrativa local. No obstante es a partir de 1928 con la desaparición de los municipios en el Distrito Federal por decreto presidencial del General Alvaro Obregón, y debido a que el gobierno de la ciudad queda a cargo de los poderes federales, siendo gobernada desde entonces por el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y por el Tribunal Superior de Justicia de la Nación, cuando se acreditan las discusiones entre las diferentes fuerzas políticas y sociales de la capital del país, en torno a la dependencia

del Distrito Federal respecto de los poderes federales y la necesidad de contar con órganos locales de gobierno representativos de los intereses particulares de los habitantes de la Ciudad de México. Sin embargo, no fue sino hasta la década de los ochenta cuando se presenta la coyuntura política que permitió llevar a cabo transformaciones importantes en el sistema político mexicano, que a la postre darían como resultado la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En el marco de los años ochenta, dos aspectos fundamentales influyen de manera determinante en las transformaciones políticas y sociales que se venían generando en el desarrollo de la ciudad, la fuerte crisis económica nacional iniciada en 1982 y los sismos de septiembre de 1985.

La crisis económica que sacude a la sociedad mexicana desde 1982, provocó de manera inmediata una severa disminución del gasto social del Estado en educación, salud, vivienda así como la disminución del ingreso y los salarios reales, aumento del desempleo y, en general, la disminución de los niveles de bienestar alcanzados hasta entonces por la sociedad mexicana. Esta situación de deterioro económico afectó necesariamente las estructuras políticas y sociales del país, incluyendo desde luego y particularmente, las de la ciudad de México, acrecentándose las tensiones políticas, el descontento, la inconformidad y el reclamo social, generándose así nuevas corrientes ideológicas y políticas que ampliaron significativamente la vida política nacional y con ello la pluralidad política y social de la ciudad de México.

Con los sismos de septiembre de 1985, quedan al descubierto las ineficiencias y limitaciones del gobierno de la ciudad, para hacer frente a situaciones de emergencia como la que presentaba la capital del país, y la movilización espontánea y organizada de los habitantes de la ciudad, superó la capacidad del gobierno para solucionar la emergencia ocasionada por los sismos. Así se acentuó la movilización social y el surgimiento de organizaciones sociales que reclamaban mayores espacios de participación en la vida política del Distrito Federal, la

participación social se convierte más que nunca, en punto de referencia obligada del gobierno para la toma de decisiones en los asuntos de la ciudad.

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 la ciudad capital, la creación de la asamblea de representantes fue un compromiso ineludible para la democratización de la ciudad de México. También resultó ser un órgano político sui generis en su composición y funciones políticas, toda vez que es una institución de representación política en la capital del país.

En este breve período, que corre del 14 de noviembre de 1988 al 31 de octubre de 1991, la Asamblea se ha constituido en una instancia vital para la representación política y ciudadana de los habitantes del Distrito Federal, es un cuerpo colegiado similar a la Cámara de Diputados en su forma y procedimientos para desahogar sus trabajos, sólo se diferencian en sus atribuciones.

Las facultades reglamentarias con las que cuenta la Asamblea no se contraponen a las que corresponden al Presidente de la República – en los términos del artículo 89, fracción I de la Constitución – respecto de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, es decir, se garantiza para el Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos de carácter heterónomo y autónomo, sin ningún perjuicio de otras instancias. Así para la Asamblea se asegura su competencia en los reglamentos conocidos en doctrina como autónomos y gubernativos y, en general aquellas normas tendientes a velar por el buen gobierno de la ciudad. De esta forma la Asamblea está facultada para elaborar normas jurídicas de alcance general para todos los habitantes del Distrito Federal, facultad que por avocarse a aspectos específicos de la normatividad, no se contraponen a las disposiciones de las leyes y decretos que emite el Congreso de la Unión, cuyas áreas de competencia están perfectamente establecidas y delimitadas por la propia Constitución. Con esta diferenciación de funciones se creó una competencia reglamentaria gubernativa reservada a la Asamblea, en forma similar a los que garantizó para los

ayuntamientos el Congreso de la Unión al adicionar en 1982, un segundo párrafo a la fracción segunda del artículo 115 Constitucional.

En suma las encomiendas otorgadas a la Asamblea tienen garantizadas las bases constitucionales que le permiten emitir disposiciones generales, originadas en no pocas ocasiones, en amplios debates y consultas públicas, lo que asegura el consenso social y político de los habitantes de la ciudad de México. Por ello, los reglamentos generales, los bandos y ordenanzas, así como los reglamentos de policía y buen gobierno, tendrán por contenido fundamental cuestiones de interés colectivo relacionadas con la prestación de servicios públicos, desarrollo urbano, educación, salud y asistencia social, vías públicas y establecimientos mercantiles, servicios auxiliares de la administración de justicia, seguridad pública, tránsito y vialidad, protección civil, establecimiento de zonas territoriales para reserva ecológica, vivienda y uso de suelo, protección ecológica y ambiental, entre otros.

En el Distrito Federal resulta una novedad encomendar a un órgano de representación popular la formulación de las normas gubernativas y de policía de la capital, dado que desde su fundación - el 18 de noviembre de 1824 - no había contado con un órgano similar que discutiera y velara por sus propios asuntos. El Congreso de la Unión, en particular la Cámara de Diputados, la Presidencia de la República y el Departamento del Distrito Federal, eran las únicas instancias que atendían los asuntos relativos a la ciudad de México. Aún hoy la Cámara de Diputados tiene la responsabilidad de legislar en materia de leyes generales y de aprobar la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal; sin embargo ahora comparte sus responsabilidades con la Asamblea del Distrito Federal, quien tiene dentro de sus atribuciones la de atender asuntos vitales de la metrópoli. Así con la Asamblea se ha dado un paso importantísimo para la consolidación de la democracia en la ciudad de México. Primero porque se reconoce que este espacio territorial requería de un órgano propio de representación popular, Segundo porque se establece un marco jurídico constitucional que le garantiza un funcionamiento legal y legítimo al actuar como una soberanía popular y tercero, porque asume

facultades antes reservadas al Ejecutivo Federal, a través de la Presidencia y del D.D.F., durante casi sesenta años.

Este avance constitucional y político propicia que los representantes tengan una participación activa y cercana en los asuntos de mayor interés para el bienestar común de los habitantes de la capital. Estas consideraciones sobre la Asamblea tendrían poco valor si en su carácter cotidiano lo que se cumple en virtud de que su trabajo se realiza de manera colegiada y sus resoluciones, recomendaciones y normas formuladas se ajustan al rigor de la discusión y el acuerdo plural. Mientras más compleja es una sociedad, se hace más necesaria la toma de decisiones e, incluso la administración de las cosas públicas a través de representantes. El hablar de la representación nos lleva a la cuestión inherente de la responsabilidad concreta de quien es electo para con quienes lo eligieron.

Un ejercicio de poder legal y legítimo, es aquél en que los gobernantes y los representantes son expresión de la voluntad popular, esto significa que sean electos democráticamente, de lo contrario sus mandatos, ya sean generales, impersonales y abstractos (normas), o individuales, personales y concretos (actos administrativos), no tendrán el respaldo de la legalidad y, por ende, de la legitimidad. En el caso de nuestro país se sufraga para elegir a los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Para comprender mejor el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal será necesario ubicarlo en un análisis comparativo frente al Congreso de la Unión, que cuenta con dos Cámaras análogas en su condición de asamblea deliberantes.

Los diversos órganos de participación ciudadana en el Distrito Federal; los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, resultaron instancias insuficientes para alcanzar la democracia a la que aspiraba la sociedad capitalina, esto claro, fue una consecuencia del hecho de que tales instancias no contaban con capacidad decisoria y no podían establecer disposiciones de carácter general y obligatorio, sino que sólo constituían instancias de colaboración, opinión, información

y cooperación con los ciudadanos de la capital. Una de las preocupaciones más repetidas era la falta de un congreso local en el Distrito Federal. Si bien nuestra ciudad cuenta con un poder judicial propio, también lo es que por su carácter de asiento de los poderes federales cuenta con poderes ejecutivo y legislativos propios o, por lo menos, no como los otros estados de la Federación, ya que aquí no hay congreso local, ni municipios, ni gobernador, y no es que no existan autoridades, sino las que existen no son electas directamente. Recordaremos en este punto que anteriormente el Presidente de la República era, quien designaba al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a partir el 17 de septiembre de 1996 se aprobó otra reforma política en cuya parte medular se estableció la elección del Jefe de Gobierno por votación universal, libre, directa y secreta; elección indirecta de los delegados, a través de la propuesta del Jefe de Gobierno con aprobación de las dos terceras partes de la Asamblea y directa a partir del año 2000. Por último se le darían facultades legislativas a la Asamblea en materia electoral a partir de 1998 y en materia civil y penal a partir del año 2000.

Ahora bien, no debemos olvidar que ya la ciudad de México tuvo una organización municipal, la cual fue desaparecida, por una reforma constitucional aprobada y publicada el 20 de agosto de 1928, aduciéndose entonces que se tenía que depositar el gobierno de la ciudad en el Presidente de la República, quien lo ejercería a través de los órganos que para tal efecto señalara la ley respectiva (Ley Orgánica del Distrito Federal), todo esto para evitar los enfrentamientos que, se decía, se daban entre las autoridades federales y municipales. Sin embargo, el crecimiento de la ciudad, y una sociedad cada vez más informada y participativa, reclamaban en consecuencia, de mecanismos de real y efectiva representación, que no pueden quedar satisfechos con una representación, en el Congreso de la Unión, de cuarenta diputados y dos senadores, y la elección del Presidente de la República, pues como también ya señalamos en los partidos anteriores, éstas son con mucho representaciones exclusiva para esta ciudad.

Este sentimiento – debemos recalcarlo - fue especialmente sentido en cuanto a la falta de una legislatura local, de aquí se sugieren iniciativas, tanto de la academia como de las instancias partidistas y de la sociedad civil, que planteaban la necesidad de crear una asamblea local.

De esta forma, autores como Pedro Zorrilla Martínez (1983), Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís de Arco (1985) se pronunciaron por la creación de una asamblea cívica de representantes y por asambleas cívicas delegacionales, colaborando e interviniendo con estos órganos desconcentrados en atención de los problemas urbanos. Así, ya se venía delineando la necesidad de ampliar los órganos de representación para los ciudadanos de esta gran metrópoli.

Esto fue una preocupación recogida ya durante la campaña del entonces candidato a la Presidencia Miguel de la Madrid Hurtado, quien al manifestarse sobre la necesidad de incorporar nuevas instancias que satisficieran esta demanda ciudadana adecuándola a nuestra tradición y esquemas constitucional y federal, pronunció en una reunión el 21 de mayo de 1982.

*Es obvio que el arreglo constitucional pensado por nuestros constituyentes 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.*

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 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 ciudadanos. Apoyar y orientar la acción gubernamental en la participación plena de la sociedad.

*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.*

De tal manera, y animado con este propósito de ampliar los cauces participativos de los capitalinos, el 19 de junio de 1986 se convocaron a una serie de audiencias públicas con el objeto de que se propusieran alternativas para fortalecer la representatividad en la ciudad de México.

Así con la publicación del acuerdo de 19 de junio de 1986 en el Diario Oficial, y con la convocatoria del 25 del mismo mes, se establecieron las bases para las sesiones de la consulta sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

En la sesión de apertura del 3 de julio de 1986 le correspondería iniciar al Licenciado Antonio Martínez Báez, del Partido Revolucionario Institucional. En esa ocasión se pronunció por implantar un órgano colegiado de elección popular directa, mayoritaria o proporcional (consejo o cabildo). Tendría una competencia variada semejante a un ayuntamiento, pudiendo inclusive aprobar reglamentos. Además, propuso que a este órgano se le concediera el derecho de iniciar leyes ante el Congreso.

En esta misma sesión, como catedrático de la UNAM, el profesor Héctor Torres Terán planteó que era lógico y natural la existencia de un organismo legislativo de carácter local que expidiera las normas jurídicas más idóneas para los habitantes de la gran capital. Por estas razones propuso: a) crear un organismo local para el Distrito Federal, y b) acrecentar la participación ciudadana para acentuar la democratización.

Al Diputado Federal Manuel Jiménez Guzmán le correspondió en 1986, siendo Diputado Federal, presentar una serie de recomendaciones a nombre del PRI, propuso el establecimiento en la ciudad de México de un órgano representativo de consulta integrado democráticamente por ciudadanos de la capital del país.

En la propuesta del diputado Jiménez Guzmán se contemplaba la creación de un órgano de consulta y participación más activa de los ciudadanos en el diseño de políticas y programas, en coordinación de acciones, en materia de desarrollo urbano y planeación democrática.

El catedrático de la UNAM, Roberto Torres Herrera, presentó una ponencia con el título "Sobre el Gobierno del Distrito Federal" propuso, entre otras, la creación de un órgano legislativo integrado por diputados electos en votación universal, directa y secreta; además con las disposiciones legales que consideran la representación proporcional: Asimismo sugería que el órgano legislativo aprobara o rechazara las propuestas del Presidente para los nombramientos de Jefe de Gobierno, de los Delegados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los funcionarios que así dispusiera la ley.

En la sesión del 10 de julio de 1986, se continuaron exteriorizando puntos de vista que incidirían de una u otra manera en el futuro proyecto de la creación de la Asamblea de Representantes. En esta ocasión, le tocaría intervenir al Licenciado Miguel Ángel Camposeco, quien se pronunciaría por a) Que la Comisión Legislativa del Distrito Federal de la Cámara de Diputados pudiera actuar como órgano local, y con un período propio, y b) Que se permitiera la participación ciudadana en las decisiones del órgano local sobre todo en la aprobación del proyecto de egresos e ingresos del gobierno de la ciudad, así como el establecimiento de acciones de supervisión de la administración local.

Más adelante en esa misma sesión, intervendría el Diputado Federal Homero Díaz, quien argumentó a favor de la creación de un órgano legislativo que ventilara exclusivamente los asuntos particulares de la ciudad de México. Sería una entidad legislativa, democrática, de elección popular y plural.

Para ello proponía, el diputado Díaz que el órgano sugerido debería contar con atribuciones que coadyuvaran con la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto de egresos e ingresos y de la cuenta pública.

Finalmente, otro de los ponentes, el Doctor Francisco Osorio Corres, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, fue muy preciso al señalar, que para democratizar las estructuras de gobierno era necesario, entre otras medidas:

a) Integrar un organismo que reuniera la representación política de los ciudadanos del Distrito Federal sus facultades comprendieran diversas materias, como la fiscal, civil, penal, mercantil y otras (función legislativa)

b) Que el nombramiento por designación presidencial del Jefe del Departamento del Distrito Federal se subordine a la aprobación de la Legislatura local (función ejecutiva)

En la tercera audiencia pública, que se celebró el 17 de julio de 1986, se realizaron dos intervenciones interesantes para nuestro tema central, y que son antecedentes claros de la Asamblea de Representantes. Estos criterios son, datos que nos ilustran las tendencias previas de los partidos políticos y los intelectuales. Por esta razón, las sugerencias del doctor Jorge Fernández Ruiz, catedrático de la UNAM, resultan altamente significativas siendo las siguientes propuestas para incrementar la participación ciudadana:

a) Que el poder legislativo del Distrito Federal se deposite en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

b) La cámara de diputados se integraría por cuarenta diputados de mayoría relativa y catorce de representación proporcional.

c) La cámara de senadores se integraría por dieciséis miembros, uno por cada delegación.

Por último con una participación destacada fue el Arquitecto Jaime Aguilar Alvarez, que era diputado federal del PRI, se pronunció por la Constitución y elección de una asamblea representativa, la cual tendría facultades normativas; podría revisar y aprobar el presupuesto del Distrito Federal y el Plan General de Desarrollo Urbano, asimismo sugirió que promoviera consultas a la población e impulsar la democratización política.

En la quinta sesión de las audiencias públicas convocadas le tocó intervenir a un dirigente 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 serían: legislativas, de control y vigilancia, de deliberación política, presupuestaria y de autoorganización; además preveía 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 aprobará o rechazará los nombramientos que efectuara el Presidente, y mantuviera vigilancia sobre los servidores públicos.

En este ambiente propositivo para la creación de una nueva institución, de la cual aún no se clarificaba su perfil, se debatía si fuese un órgano de representación ciudadana o vecinal. En este debate surgieron varios pronunciamientos políticos interesantes. Entre ellos destaca el realizado por Moya Palencia, quien señaló que era necesaria la creación de una cámara de diputados o representantes: con las facultades explícitas y limitadas que legislara sobre materias exclusivas de la entidad.

Con su amplia experiencia Moya Palencia delineaba incluso, su posible integración. Para ello proponía que fuera constituida por cien diputados o representantes; setenta de ellos electos por el principio de mayoría relativa y treinta por el principio de representación proporcional.

Además de las propuestas reseñadas se expusieron pronunciamientos en estas seis audiencias públicas en varios sentidos, tales como la creación de un nuevo Estado, de un congreso local, el restablecimiento de los municipios, el fortalecimiento del Congreso Consultivo, y sobre diversas formas y mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal.

Sin embargo la discusión no se agotó, ni ocurrirá, mientras existan inquietudes por avanzar y perfeccionar los sistemas políticos. Por ello, con esta trascendental consulta pública para la vida de la ciudad, y del país se sentaron las bases para la búsqueda de nuevas fórmulas de representación política.

El resultado de estas consultas fue la iniciativa de reformas presentada al Congreso de la Unión el 28 de diciembre de 1986, por el Presidente de la República para que se reformaran los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, derogando la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicha iniciativa se reafirman diversos conceptos constitucionales fundamentales, tales como el federalismo y la necesidad de que se mantenga al Distrito Federal como asiento tradicional, histórico y jurídico de los poderes federales.

No obstante, a través de un análisis de la problemática y compleja situación de la ciudad se llega a la conclusión de que era necesario crear nuevas instancias de representación política. Si bien se insiste también en que los ciudadanos de la capital no sufren de una merma en sus derechos políticos porque eligen al Ejecutivo Federal, a dos senadores y a cuarenta diputados, contando con un poder judicial propio, también se reconoce como una demanda reiterada de los habitantes de la ciudad la apertura de nuevos canales de participación. Por tal motivo se propone la creación de una Asamblea del Distrito Federal integrada por cuarenta diputados de mayoría relativa y veintiséis electos por el principio de representación proporcional.

Esta propuesta surge no sin antes establecer en la propia iniciativa los inconvenientes de la creación de un Estado más, ya que de acuerdo a la letra de la Carta Magna (artículo 44) esto sólo sería posible si los poderes federales se trasladaran a otro lugar, lo que se estima inconveniente y antieconómico.

Asimismo, se desecha la posibilidad de crear municipios en la ciudad (convirtiendo en tales a las delegaciones, por ejemplo) por el posible conflicto de jurisdicciones que esto acarrearía y porque se reitera la necesidad de que subsista un Distrito Federal con un territorio e imperio definidos.

El dictamen emitido por las Comisiones de Gobernación y puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, analizó no sólo la propuesta del Ejecutivo Federal,

sino también otras diversas, promovidas por las representaciones ante esa cámara de las fracciones de los partidos políticos, aprobándose finalmente la enviada por el Presidente de la República, con algunas modificaciones que tendieron a precisar la terminología de la iniciativa, por lo que se le denominó - Asamblea de Representantes - al nuevo órgano que se proponía crear.

A pesar de que se le concedían facultades en cuanto a la regulación de uso de suelo y para la iniciativa de leyes relativas al Distrito Federal, en términos equivalentes a las que se le conceden constitucionalmente a las legislaturas de los Estados.

Con estas consideraciones se promulgó el decreto reformador que creaba a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, señalándose que la elección de esta futura Asamblea sería simultánea a la de los Diputados Federales que integrarían la LIV legislatura del Congreso de la Unión, conforme a las disposiciones que en materia electoral se establecían en la Constitución Federal y en el Código Electoral entonces en vigor.

Entre los aspectos de esta nueva representación de la ciudad de México, se destacan cinco, a saber:

a) Se trata de una representación ciudadana que no legisla, sino que reglamenta, pero sus reglamentos pueden derivarse directamente de la Constitución, cuando se traten de materias relacionadas a la policía y el buen gobierno. Esto podría ser una atribución casi legislativa.

b) Los representantes se eligen no sólo por el principio de mayoría relativa, sino también bajo el principio de representación proporcional, lo que garantiza una composición plural en este órgano.

c) Los representantes no sólo tienen una encomienda reglamentaria, es decir de reproducir normas de carácter general, abstracto e impersonal (reglamentos, bandos y ordenanzas), sino que expresamente están obligados a convertirse en gestores de su comunidad, lo que constituye toda una aportación al constitucionalismo mexicano y a la tradición de la

representación en nuestro país, pues aunque esto se haya realizado de hecho, no se había consagrado de derecho, y genera una representación que va más allá de la simple figura del fiduciario y se acercan a una concepción más democrática que une a los representados con el representante.

d) Se le otorgan facultades para citar a servidores públicos para que informen sobre el desarrollo de sus actividades, así como para que, a la apertura de su segundo período de sesiones ordinarias, se le presente un informe, por parte de quien designe el Presidente de la República, sobre el estado que guarda la administración del Distrito Federal.

Asimismo se le confirió atribución para aprobar los nombramientos de los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y Contencioso Administrativo, ambos del Distrito Federal.

e) Finalmente es de destacar su facultad de vigilancia en lo que respecta al ejercicio del gasto público local, y su opinión en cuanto a éste, la cual remite anualmente ante la Cámara de Diputados.

Bajo este contexto, a mediados de los años ochenta, el gobierno de la capital del país enfrentaba una de las crisis económicas y políticas más graves del México post-revolucionario, caracterizada por la demanda de mejores niveles de bienestar social, la atención inmediata a los problemas derivados de los sismos, la presión de los partidos políticos con relación a la participación directa de la ciudadanía en los asuntos políticos de la capital, y una movilización social generalizada de amplios sectores de la ciudad que pugna por ampliar los canales de participación y de apertura democrática, para resolver los serios problemas que afrontaba la ciudad de México.

Ante esta situación, el gobierno federal se vio en la necesidad de convocar y promover la consulta pública a fin de encauzar la participación social hacia la solución de los problemas existentes.

Así el 17 de junio de 1986 y como parte de un complejo proceso de reforma política, el titular del poder Ejecutivo Federal, convocó a los partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en lo que se denominó "Audiencias Públicas de Consulta ", con el fin de contribuir al perfeccionamiento de la vida democrática del país. En esencia con dichas audiencias se buscaba definir posibles formas de participación de la sociedad civil en las decisiones del gobierno del Distrito Federal, considerando su naturaleza jurídica como sede de los poderes federales.

En las audiencias públicas se puso de manifiesto la necesidad de que existía en el Distrito Federal de contar con una representación política de los habitantes capitalinos, analizando la posibilidad de crear un órgano colegiado de elección directa, que favoreciera la participación plural en su integración. Las propuestas principales presentadas por los partidos políticos dentro de las Audiencias Públicas, pueden resumirse de la siguiente manera:

1. - La planteada por la oposición y cuya esencia era convertir al Distrito Federal en una entidad federativa integrante del pacto federal, con la correspondiente restitución de derechos plenos a sus habitantes y,

2. - La presentada por el Partido Revolucionario Institucional que consistía en crear una Cámara, Consejo, Cabildo o Asamblea Local, que permitiera la participación ciudadana directa en su proceso de integración, y que se erigiera como medio de representación política para los habitantes del Distrito Federal, dotando a este órgano de las facultades necesarias para atender la problemática de la ciudad.

Por su parte, la línea oficial proponía a la Comisión Legislativa de la Cámara de Diputados como Congreso Local, que actuaría en forma independiente y con un período de sesiones y sede propios. A este Congreso Local se le dá el nombre de " Asamblea Representativa", y es concebida como una instancia específica para atender los requerimientos políticos y normativos de la entidad con capacidad de decisión sobre los problemas del Distrito Federal.

Al finalizar las Audiencias Públicas de Consulta, el Ejecutivo Federal recopiló, analizó y seleccionó aquellas propuestas cuyo contenido permitiría, desde su punto de vista, contribuir a mejorar los niveles de participación política de la ciudadanía, para posteriormente presentar una iniciativa de ley que incorporaría elementos de las propuestas presentadas, dando paso a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Ejecutivo consideró a la Asamblea de Representantes, como el instrumento idóneo para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y perfeccionar sus formas de participación y representación política, sin que para ello se requieran de cambios radicales en el gobierno y organización de la entidad. Entre los principales objetivos señalados por el titular del Ejecutivo Federal para la creación de este nuevo órgano destacan los siguientes.

\*Ampliar la participación de la sociedad en las actividades del gobierno a fin de establecer una mayor relación democrática entre éste y la ciudadanía;

\*Favorecer el diálogo democrático y la consulta popular;

\*Perfeccionar y profundizar la desconcentración y descentralización;

\*Elevar a rango constitucional el derecho a iniciativa popular y la participación social y;

Bajo este esquema de consideraciones, el titular del Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de decreto ante el Congreso de la Unión el 23 de diciembre de 1986, en la cual 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 respecto a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales que sean de interés directo de los habitantes de la Ciudad de México.

Después de que el Congreso de la Unión analizó diferentes iniciativas presentadas por diversos partidos políticos, así como la del Ejecutivo Federal, se aceptó esta última, misma que fue aprobada por la Cámara de Diputados el 31 de marzo de 1987 con 238 votos a favor y 63 en contra, posteriormente por la Cámara de Senadores por unanimidad el 29 de julio del mismo

año, publicándose el decreto en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, con la cual se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los aspectos fundamentales del decreto referido fueron los siguientes:

1. - Se reforman la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se dispone la creación de un órgano de representación ciudadana, denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y se establece su forma de integración, funcionamiento, facultades y atribuciones.

2. - Se determina que la Asamblea de Representantes se conformará por 40 representantes electos bajo el principio de mayoría relativa, y 26 representantes electos bajo el principio de representación proporcional, cuya estancia en el cargo será de tres años.

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

4. - En los cuatro artículos transitorios de que consta el decreto señalado, se hace referencia al momento en que se integraría la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a la forma y funciones que le serán encomendadas, determinándose la LIV Legislatura del Congreso de la Unión para integrar la primera Asamblea.

Así, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se logra un avance por demás significativo en la vida política de la Ciudad de México, nace como una demanda impostergable de la ciudadanía y como un imperativo de una nueva sociedad; su creación es resultado del esfuerzo desplegado por múltiples sectores de la sociedad para ampliar los cauces de participación social y de apertura democrática en la capital del país, iniciándose con ello una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil, desarrollando una nueva cultura política que enarbola el diálogo como el medio más idóneo para dirimir diferencias y alcanzar consensos, con el único propósito de avanzar en la construcción de una ciudad con mejores oportunidades para todos.

Desde el surgimiento de la Asamblea de Representantes, ésta se constituyó como un órgano pluripartidista de representación de los intereses de la población capitalina. Si bien la primera y segunda Asamblea sólo tenía facultades para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en asuntos relativos a la entidad, y de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, desde su nacimiento la Asamblea de Representantes mostró su vocación para destacar como un eficiente interlocutor de las preocupaciones y demandas de los habitantes de la ciudad, convirtiéndose en un activo foro para alcanzar consensos entre la ciudadanía y el gobierno.

La primera Asamblea de Representantes inició su gestión el 15 de noviembre de 1988 y la concluyó el 14 de noviembre de 1991, habiendo efectuado un total de 141 sesiones durante sus seis períodos ordinarios.

Este cuerpo colegiado estuvo integrado por 34 representantes del Partido Revolucionario Institucional, 18 del Partido Acción Nacional, 6 del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, 3 del Partido Popular Socialista, 3 del Partido Mexicano Socialista, 2 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Cabe señalar que los cuatro últimos partidos mencionados constituyeron el llamado Frente Democrático Nacional.

Las facultades iniciales de la Asamblea de Representantes fueron 29 y estaba conformada por 17 órganos internos de trabajo para cumplir con sus atribuciones, de los cuales 13 eran comisiones y 4 comités, incluyendo a la Comisión de Gobierno. De las atribuciones conferidas a la Primera Asamblea de Representantes cabe destacar las siguientes:

\*Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en lo relativo a los asuntos de la entidad.

\*Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sin contravenir las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión.

\*Convocar a consulta pública en cualquier tema de interés para la ciudad; y

\*Aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal propuestos por el C. Presidente de la República.

Del trabajo efectuado por esta primera Asamblea, es de medular importancia señalar que durante su gestión los integrantes de la misma presentaron un total de 124 iniciativas, de las cuales sólo 12 fueron aprobadas por el Pleno. Esta situación obedeció a que la mayoría de las iniciativas presentadas buscaban la modificación de artículos constitucionales o leyes federales, por lo que al no ser competencia particular de la Asamblea fueron rechazadas.

Las iniciativas aprobadas fueron las siguientes:

1. - Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
2. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.
3. - Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos del Distrito Federal.
4. - Reglamento para el Servicio de Limpia del Distrito Federal.
5. - Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.
6. - Reglamento para la atención a Minusválidos en el Distrito Federal.
7. - Reglamento de Reclusorios y Readaptación Social.
8. - Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.
9. - Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal.
10. - Reglamento para la Protección de no fumadores en el Distrito Federal.
11. - Reglamento de la Medalla al Mérito Ciudadano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
12. - Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.

Es esencial distinguirse que desde sus inicios la Asamblea de Representantes se caracterizó por la pluralidad política en la conformación de la Comisión de Gobierno, comisiones, comités y

las propias Mesas Directivas encargadas de coordinar los trabajos durante los períodos de sesiones. La Comisión de Gobierno estuvo integrada por los coordinadores de todos los grupos partidistas, así como por cuatro representantes más el Partido Revolucionario Institucional, siendo presidida por un Representante del mismo partido.

Desde sus 12 comisiones y 4 comités con que contaba la Primera Asamblea 11 estuvieron presididos por Representantes del Partido Revolucionario Institucional y 5 por Representantes de Oposición. Un aspecto fundamental que caracterizó la actuación de esta Primera Asamblea, fue sin duda su labor de gestoría realizada ante diversas autoridades del ejecutivo, para atender las peticiones y demandas de la ciudadanía capitalina.

La Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal inició, sus actividades el 15 de noviembre de 1991 y concluyó el 14 de noviembre de 1994, teniendo como propósito fundamental consolidar su posición como interlocutor de las demandas ciudadanas ante las autoridades de la capital del país, afirmando así su vocación para constituirse en auténtico canal de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno de la ciudad.

Las atribuciones de la segunda Asamblea fueron las mismas que su antecesora. Realizó un total de 144 sesiones y presentó 27 iniciativas o proyectos, de los cuales el Pleno de la Asamblea aprobó sólo 9.

Sus comisiones de trabajo fueron revisadas a fin de limitar el número de participantes y mejorar la calidad del trabajo realizado, por lo que el número de comisiones se eleva a 16 y se mantiene en 4 el número de Comités. Al respecto, cabe indicar que 14 de estos órganos de trabajo son presididos por Representantes del Partido Revolucionario Institucional y 6 por la oposición. De la diversidad de los asuntos tratados por la Segunda Asamblea en el cumplimiento de sus atribuciones, la Reforma Política del Distrito Federal es con mucho, el tema de mayor interés en el desarrollo de sus trabajos, encaminando a otorgar a este cuerpo colegiado verdaderas funciones legislativas ampliando sustancialmente las facultades que le son conferidas por la Constitución.

Así, a manera de conclusión puede decirse que la Segunda Asamblea de Representantes logra consolidarse como foro de discusión política, de denuncia, como órgano de control y vigilancia de la actuación del Poder Ejecutivo, así como efectivo interlocutor y gestor de las demandas ciudadanas. Finalmente, esta Asamblea se integró por 40 representantes del PRI, 11 del PAN, 7 del PRD, 5 del PFCRN, 2 del PPS, y un representante del PARM.

Es importante subrayar que las dos primeras Asambleas de Representantes, sólo podían presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, pero no contaban con facultades legislativas en todo su sentido; sin embargo, se avanzó de manera importante hacia el cambio político que permitiría ampliar las atribuciones y facultades de este cuerpo colegiado. Así, con la reforma política de principios de la década de los noventa, que culmina con la última reforma constitucional en octubre de 1993, se amplían significativamente sus facultades en materia legislativa, por lo que actualmente goza de ellas en casi todos los ámbitos, a excepción de aquéllos que en forma expresa no le confiere la Constitución.

Con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1993, se reforma el artículo 122 Constitucional para otorgarle a la Asamblea la jerarquía de órgano de gobierno local, asignándole facultades legislativas en diversos ámbitos de la vida de la Ciudad de México, sin perder la característica de ser un órgano pluripartidista de representación ciudadana ante los proyectos del gobierno. De esta manera, la Primera Legislatura de la Asamblea de Representantes se convierte en el instrumento legislativo por excelencia de la capital del país y en el co-gobierno de la ciudad.

El desarrollo democrático de la Ciudad de México durante los últimos años, producto de la amplia participación capitalina en la vida política de la ciudad, dio como resultado la reforma política de principios de la década de los noventa que culminó con la reforma constitucional de diversos artículos, entre ellos el 122, el cual sienta las bases de las nuevas atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dando paso a la primera legislatura de este cuerpo colegiado. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Primera Legislatura,

encuentra fundamento legal en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en las bases establecidas en el Estatuto del Distrito Federal. Su organización y funcionamiento se encuentran regulados conforme a lo establecido por la Ley Orgánica de la propia Asamblea de Representantes, y sus procedimientos de deliberación, resoluciones y acuerdos, en su Reglamento para el Gobierno interior.

Por orden de relevancia Jurídica, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, es el primer ordenamiento legal que sustenta el nuevo estatus y facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Dicho decreto reforma diversos artículos constitucionales, pero fundamentalmente el 122, con lo cual se otorga a este cuerpo colegiado la jerarquía de un órgano de gobierno local, asignándole facultades legislativas en diversos ámbitos de la vida del Distrito Federal.

Los principales aspectos que señala el decreto de referencia con relación al artículo 122 constitucional, son los siguientes:

**ARTICULO 122 CONSTITUCIONAL.-** 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 del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinará:

a) La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución.

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal que serán:

1. - La Asamblea de Representantes;

2. - El jefe del Distrito Federal y,

3. -El Tribunal Superior de Justicia;

c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente,.

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos.....

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.....

c) Revisar la cuenta pública del año anterior;

d) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito federal;

e) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo.

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, de presupuesto, contabilidad y gasto público, regulación de su contaduría mayor bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; Servicios públicos y

su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil, penal, defensoría de oficio, notariado, protección civil, prevención y readaptación social, planeación del desarrollo urbano y uso de suelo, establecimiento de reservas territoriales, preservación del medio ambiente y protección ecológica, protección de animales, construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito, estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo. Establecimientos mercantiles; espectáculos públicos, desarrollo agropecuario, vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social, fomento cultural, cívico y deportivo: mercados, rastros y abastos; cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VII del artículo 3º de esta Constitución y,

h) Las demás que expresamente le otorga esta Constitución.

## **1.1 ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

En la última década el derecho parlamentario mexicano ha tenido una evolución aparejada a la de la pluralidad política de la sociedad. La toma de conciencia de la ciudadanía y los reclamos por una mayor participación en la toma de decisiones públicas ha provocado el fortalecimiento del sistema de partidos. Este fenómeno es más evidente e irrumpe con mayor ímpetu en el Distrito Federal. Así con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por reformar el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política Mexicana, publicada con fecha 10 de agosto de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, se abrió la posibilidad para que los habitantes del Distrito Federal se expresaran políticamente, a través de un órgano de representación ciudadana.

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, obligó a la conformación de un marco jurídico que rigiera la actividad interna de este nuevo espacio de manifestación política. El resultado fue una revisión exhaustiva de las reglas de comportamiento parlamentario que regían a los órganos legislativos del país, cuyo resultado fue la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ambos documentos respondieron a las facultades conferidas y reflejaron la composición plural de ese órgano reglamentario.

La oportunidad de actualizar estos ordenamientos se presentó en 1994, cuando se instaló la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura. La Reforma a los artículos 73 fracción VI y 122 de la Constitución General de la República, publicada el 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, otorgó nuevas facultades jurídico – políticas a este órgano de representación ciudadana, dentro de las cuales, destacan las siguientes:

- 1.- Emitir su propia Ley Orgánica y Reglamento de Gobierno Interior.

- 2.-Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto del Distrito Federal, así como la revisión de la Cuenta Pública de la Administración Pública Local.

3.-Legislar en el ámbito local en aquellas materias que expresamente le confiere la Constitución República (la anterior Asamblea sólo expedía bandos y reglamentos).

....4.-Expedir las Leyes orgánicas de los Tribunales Superior de Justicia del Distrito Federal y Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

5.-Además amplía el ámbito material de competencia abarcando materias como; administración pública local; presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil, penal; defensoría de oficio, notariado; y planeación de desarrollo. Las materias adicionales, que se establecen en la fracción IV del artículo 122, inciso g), como son transporte urbano, salud, asistencia pública, mercados, rastros y abasto, entre otras, ya eran competencia de las anteriores Asambleas, pero reducidas a las facultades de reglamentación.

Así, a partir de la experiencia adquirida en los años 1988-1991, se discutieron y aprobaron la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada el 4 de abril de 1995, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada el 2 de mayo del mismo año en es mismo órgano de difusión.

Actualmente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, comenzó el I período ordinario de sesiones de su primer año de ejercicio. La dialéctica resultante de una composición política inédita al interior del parlamento capitalino, condujo a los legisladores a privilegiar la búsqueda de consensos en un marco de respeto al diálogo a la tolerancia y la corresponsabilidad, valores indispensables para mantener el espíritu de civilidad que el ejercicio de la política exige. Uno de los acuerdos más significativos, consensados en el seno de la Comisión de Gobierno en esta legislatura, y que situó a la ALDF en el centro del debate político fue el relativo a la invitación formulada a los Secretarios de Gobierno Central del Distrito Federal a comparecer ante el pleno de este cuerpo colegiado, a efecto de ampliar el informe que

rindiera el último Regente de la Ciudad de México designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal. Destaca el énfasis dado a la aplicación de la normatividad interna, a partir de las ausencias injustificadas de los diputados a las sesiones de trabajo y las sanciones a que se hacen acreedores.

Las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal están definidas en la base primera, incisos a) al o), de la fracción V del artículo 122 de la Constitución de la República, que a la letra dice:

"Artículo 122 Constitucional, Base primera fracción V.- la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades":

a) Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que ordene su publicación.

b) Examinar, Discutir y Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto. Dentro de la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Ingresos del Distrito Federal. La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su representación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulara anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa. Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sean incompatibles con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuestos de Egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

d) Nombrar a quien deba de sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública; la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con representación nacional

g) Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en materia civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.

i) Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y de buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social, la salud y asistencia social; y la previsión social

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo: preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones

y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del Patrimonio del Distrito Federal.

k) Regular la prestación y concesión de los servicios públicos, legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abastos, y cementerios.

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso y Administrativo para el Distrito Federal;

o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución y el Estatuto de Gobierno".<sup>13</sup>

De esta manera es fácil percibir, las facultades legislativas con las que cuenta la actual ALDF, 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 de complementarse con la consulta a la sociedad sobre aquellos aspectos que atañen e interesan a ésta. Así, se imprime congruencia a lo dispuesto por el artículo 26 de la Carta

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Editorial Porrúa, México 2000. pág. 119, 120, 121.

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 profundo, es lo relativo a las facultades reglamentarias y legislativas de la ALDF, así como su atribución para dictar reglamentos de bandos y ordenanzas. Sin embargo en el caso de los reglamentos, se ha entendido por la doctrina y nuestras instituciones jurídicas que su expedición es la 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.

En efecto del primero de los artículos citados establece, que el presidente de la República promulgará y ejecutará las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa, 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 que emite el Congreso de la Unión, sino a través de reglamentos. Por eso estos reglamentos se conocen como heterónomos, por que se derivan de una ley y no puede ir más allá de sus preceptos y sólo tiene 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 por qué es un acto porque proviene del titular del gobierno como cabeza de la administración pública, pero sus preceptos, a pesar de que deben de 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.

Hay otra clase de reglamentos que también se han consagrado en nuestro derecho. estos son conocidos como autónomos porque 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. 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. Estos ordenamientos no requieren de una ley previa para que se expidan, por lo que se denominan 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. Por ello no se pueden expedir reglamentos autónomos en las materias que tienen reservadas el Congreso de la Unión, porque aquí es indispensable que exista la ley, y si se emitiera un reglamento este 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, 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 ALDF porque a esta representación se le ha encomendado regular precisamente en esta materia.

Y ahora se puede destacar una de las características *sui generis* de la Asamblea capitalina, ya que a pesar de ser una representación electa democráticamente, ya está dotada para expedir leyes concernientes con el DF.

Así diversos autores que han querido recuperar las raíces de la ciencia 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<sup>14</sup>. En otras palabras era la policía la administración característica del Estado absoluto, por tal motivo, el reglamento de policía no pueden constreñirse a las cuestiones de seguridad y protección, pero también tiene su límite, y éste, dentro de nuestro derecho, está fijado por nuestras 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

---

<sup>14</sup> Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Edición 18, Editorial Porrúa, México 1997. Pág. 629-631.

correspondan 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 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.

Pero en el caso de la Asamblea Legislativa tenemos, que las materias no fueron comprendidas bajo la cláusula general de policía, sino que también se hizo una precisión detallada de las materias tal y como lo vimos en el contenido del artículo 122, base primera, fracción V, inciso I), de la Constitución. Sin embargo, como se pudo apreciar desde la discusión y dictamen de la iniciativa que creó esta Asamblea Popular, los rubros que se contemplan son tan diversos y amplios que en muchos casos, concurren en materias que están contempladas como de la competencia del Congreso de la Unión; como lo son, por ejemplificar, los relativos a la educación y salud, áreas que se contemplan expresamente en las fracciones XVI y XXV del artículo 73 de la Constitución como de la competencia legislativa del Congreso de la Unión, existiendo incluso leyes federales en esas materias.

En estos casos y en otros aquellos en los que, dentro de las materias comprendidas en la atribución de la ALDF, ya que se han 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 así que ya en alguno de estos rubros existen leyes que las norman. En cuenta al primer; problema podemos señalar que hoy en día la Asamblea pudo ir más allá, pues ya logró legislar sobre las materias del ámbito local y que concierne al DF. Una segunda alternativa concedida a la ALDF es en que puede expedir leyes y reglamentos en los rubros que se le señalaron constitucionalmente no obstante que existieren leyes federales y

locales; pero entonces estos reglamentos serán autónomos, es decir precisarán a las leyes preexistentes. 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 Legislatura Local, a la cual ya se le concedió expresamente este rango. En cuanto a esto debe señalarse que la iniciativa popular ya ha sido contemplada en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como un mecanismo de participación política ciudadana. La ley que regula el referéndum y la iniciativa popular no ha sido expedida por el Congreso dejando en letra muerta los mecanismos de participación política. Asimismo se abre la posibilidad de que los 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 período de sesiones o, a más tardar en la siguiente, y esto último sólo será factible si la iniciativa llegase en los últimos quince días hábiles del período de sesiones correspondiente.

Aun así el mecanismo de iniciativa legislativa nos parece acertado, pues exige el respaldo de la organización constituida legalmente y un alto número de firmas comprobables, a pesar de que no se establece como requisito que los diez mil ciudadanos cuenten con una distribución geográfica determinada, como sucede en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En cuanto a estas atribuciones hay que hacer resaltar el mandato expreso de que los diputados están no sólo facultados para legislar, sino obligados a la misma, lo que plasma en la norma una vieja tradición en la política mexicana, pero que sin embargo, no había sido recogida, pues en el ejercicio de la democracia no basta con que se tenga diputados para elaborar disposiciones de carácter general, sino para que asuman compromisos concretos e inmediatos de la comunidad a la que representan. Por ello deberíamos de preguntarnos si

instituciones como la Procuraduría Social, que se inspiran en la figura de gestor sueco (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 el cual se encuentran contempladas, expresamente, atribuciones de gestoría. Hay que resaltar también el hecho de que las autoridades locales, incluido el Jefe de Gobierno, deben informar a la Asamblea, ya que esto fortalece su labor de supervisión y vigilancia sobre el gobierno de la ciudad.

Queremos destacar que asimismo sus atribuciones en materia presupuestaria. En cuanto a esto se ha discutido sobre lo relativo a la hacienda del Distrito Federal sea de la competencia de la Asamblea. Esto significa fundamentalmente que las leyes de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la de Ingresos y Egresos, fueran expedidas por este órgano. Lo cual le dio carácter legislativo a la Asamblea, ya que puede expedir leyes y sólo en ellas puede contemplarse la materia tributaria, conforme a lo que establece el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna.

Como atribución contemplada para la Asamblea, la que la equipara aún más a 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. Sobre esto debemos contemplar que no sólo los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia deben ser aprobados por la Asamblea, sino también los que sean designados para el Tribunal de lo Contenciosos y Administrativo del Distrito Federal, conforme a lo que se señala en el artículo 3º 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 Distrito Federal.

Finalmente los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son inviolables en lo que expresen, y que además cuentan con fuero constitucional, por lo que su responsabilidad se

establece en los términos que establece el Título III de la Constitución, y a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

## **1.2 DE LAS COMISIONES DEL DISTRITO FEDERAL**

El punto clave en el buen desempeño de la Asamblea de las Comisiones y Comités de este órgano legislativo atienden y dan seguimiento a las necesidades sociales más urgentes a través del trabajo desarrollado por sus representantes populares. Los legisladores dividen su labor en comisiones y comités a partir del grado de especialización que tienen en el conocimiento de determinadas áreas de la problemática urbana.

Sin la intervención de las Comisiones en la vida legislativa de la Asamblea, difícilmente podría optimizarse la discusión, sistematización y presentación de aquellos ordenamientos que regulan la vida política de los ciudadanos del Distrito Federal. La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estipula que los tipos de comisiones en los que se pueden estructurar este órgano de gobierno son ordinarios, de análisis y dictamen legislativo, a parte de la Contaduría Mayor de Hacienda: de investigaciones jurisdiccionales y especiales, además de la Comisión de Gobierno. Las Comisiones Ordinarias tienen el carácter de definitivo y funcionan para toda la legislatura, ya que a partir de ella se organizan los trabajos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Muestra palpable de lo afirmado, es lo que estatuyen los artículos 47, 48 y 49 del ordenamiento en cita. El 17 de noviembre de 1997, por unanimidad de votos el pleno de la ALDF, reformó el artículo 49 de su Ley Orgánica con el objeto de crear seis comisiones más. Con el fin de optimizar el trabajo legislativo y cumplir con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Asamblea, en la sesión del 30 de abril, último del segundo período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de esta legislatura, la Comisión de Gobierno sometió a votación un acuerdo mediante el cual fueron reestructuradas las comisiones y comités. Después de 17

meses de instalada, la Primera Legislatura de la ALDF encuentra su dinámica principal en labor realizada por los diputados en cada una de las comisiones y comités internos. Es necesario hacer un alto y detenerse en el camino a hacer un recuento de los frutos arrojados por las diversas funciones y quehaceres, por ese micro cosmos, el más invisible para la opinión pública. 35 comisiones y 5 Comités conforman la estructura interna de la ALDF, cada uno es reflejo fiel de la composición partidista. Precisamente, porque en ellos se materializa y da forma al engranaje de la I Legislatura, Asamblea dedicada a esta sección a valorar retrospectivamente sus trabajos, algunas veces velados a la opinión pública por el protagonismo de la tribuna de Donceles. Se agregan además, los grupos especiales de trabajo creados para cometidos que deben ser cumplidos en una temporalidad definida, diversifican el trabajo de los legisladores y se vinculan con problemas capitalinos específicos.

Los tipos de comisiones ordinarias que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son:

- 1.-Comisión de Administración Pública Local.
- 2.-Comisión de la Tercera Edad, Pensionados y Jubilados.
- 3.- Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables.
- 4.- Comisión de Ciencia Tecnología e Informática
- 5.-Comisión de Deporte y Recreación.
- 6.- Comisión de Desarrollo Metropolitano
- 7.- Comisión de Desarrollo Rural.
- 8.- Comisión de Desarrollo Social.
- 9.- Comisión de Desarrollo Urbano.
- 10.- Comisión de Educación.
- 11.- Comisión de Equidad y Género
- 12.- Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.
- 13.- Comisión de Fomento Cultural.

- 14.- Comisión de Fomento Económico.
- 15.- Comisión de Hacienda.
- 16.- Comisión de la Juventud.
- 17.- Comisión de Notariado.
- 18.- Comisión de Participación Ciudadana.
- 19.- Comisión de Población y Desarrollo.
- 20.- Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica.
- 21.- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
- 22.- Comisión de Protección al Empleo y Prevención Social.
- 23.- Comisión de Protección Civil.
- 24.- Comisión de Salud y Asistencia Social.
- 25.- Comisión de Seguridad Pública.
- 26.- Comisión de Turismo.
- 27.- Comisión de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos.
- 28.- Comisión de Vivienda.
- 29.- Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 30.- Comisión de Gobierno.

A continuación explicaremos cada una de las Comisiones.

#### 1- Comisión de Administración Pública Local.

Considerada como una de las comisiones más atareadas, la que preside Fernando Pérez Noriega ya contaba con materia prima desde su instalación. Once ordenamientos (algunos con hasta cuatro iniciativas de reformas) fueron dictaminados en el seno de este conglomerado a lo largo desde las 40 reuniones desde esta fecha. Los diputados aprobaron reformas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el DF, relacionada con la operación de los valets parkings (1 de diciembre de 1997). Pronto se decidirá si también se incluyen nuevos

castigos para la venta de pornografía y fomento de la prostitución infantil y regulaciones a las operaciones de videojuegos. La Ley Orgánica de la Administración Pública del DF admitió una nueva Secretaría de Turismo del DF (23 de diciembre de 1997), y un año después, cuatro iniciativas la situaron como el instrumento de la transición política defecha con todo y Consejería Jurídica.

A la Ley de Adquisiciones del DF se le hicieron precisiones para garantizar la transparencia de licitaciones. Las concesiones vitalicias propuestas para la Ley del Transporte del DF y la Ley del Régimen Patrimonial del Servicio Público fueron desechadas. Proyectos como la Ley Orgánica de la Procuraduría Social fueron aprobadas por unanimidad (23 de abril de 1998), luego de que el Procurador Social coincidiera con el carácter de ombudsman administrativo que le imprime el ordenamiento. Con idéntico ánimo la Ley de Obras Públicas y de Bomberos lograron apagar los incendios partidistas y en octubre imperó la voluntad de entendimiento, misma que podría mantenerse en las próximas comparecencias en marzo de los delegados, aunque ya se esperan acalorados debates para dictaminar pendientes como las dos propuestas a la Ley de Servidores Públicos, Ley Cívica, y la Ley de Servicio Profesional de Carrera.

## 2- Comisión de la Tercera Edad, Pensionados y Jubilados.

Comisión de joven creación (3 de julio de 1998), más no en la temática que le da origen el grupo que comanda la coordinadora de la fracción pevemista, Sara Castellanos, se ha reunido en tres ocasiones. Sin amedrentarse por reto del paulatino envejecimiento de los habitantes, de julio a agosto de 1998 la séptupla de diputados ha establecido contactos con el INSEM, presidentes y patrones de diversas instituciones de asistencias privadas, además de visitar diversos asilos. La Ley de Protección al Adulto Mayor en el DF (turnada en noviembre de 1998), y la de integración, Asistencia y Promoción de los Derechos de los Adultos Mayores (2 de diciembre de 1998), son sus primeros materiales de trabajo. La última será dictaminada junto a la Comisión de Administración Pública Local y la primera tuvo ya su primera prórroga el 4 de

febrero, pues para obtener mejores elementos de dictamen se preparan una recopilación de leyes que regulan las conductas y los derechos de los ancianos.

### 3- Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables.

Surgida con el propósito de que la vulnerabilidad no se convierta en marginalidad, la Comisión que preside Angélica Luna y Parra, inició trabajos (23 de octubre de 1997) dando seguimiento a la propuesta legislativa de los derechos de los niños y las niñas que les presentó el entonces titular de la Secretaría de Salud, Desarrollo Social y Educación. Aunque es amplio el espectro de habitantes considerados vulnerables, la séptupla de diputados acordó dar prioridad a la infancia, luego de que nuevas comisiones (como las que se ocupan las de la tercera edad, la discapacidad, la juventud, y de equidad y género) fueron aprobadas en mayo.

De las 42 reuniones, siete de ellas con comisiones unidas y 28 con funcionarios del gobierno y diversas organizaciones, fueron apenas el principio para consolidar acciones contra el trabajo, la venta y prostitución de niños además de pugnar por agencias especializadas en la investigación de delitos sexuales y de menores. El saldo legislativo de la Comisión consta de reformas a la Ley de Violencia Familiar (30 de abril de 1998) y a la controvertida e impugnada Ley de Instituciones de Asistencia Privada (26 de noviembre de 1998) que requirió trabajos con el grupo que preside la perredista Jaramillo. Las reformas a la Ley de Salud para incorporar la atención temprana a discapacitados, fue retornada a la Comisión por los Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad; en tanto que los cambios a la Ley de Establecimientos Mercantiles están pendientes con la Comisión de Administración Pública Local.

### 4- Comisión de Ciencia Tecnología e Informática.

Siguiendo las tendencias mundiales de sistematización, las cuatro áreas centro de cómputo, Servicio de Consulta Lingüística, Centro de información y Documentación y la Secretaría Técnica en las que se divide el grupo comandado por la Panista Margarita Saldaña difundieron en

Internet la toma de protesta de Cárdenas y desde abril se abocaron a dar forma a la INTRANET-ALDF para agilizar la difusión del trabajo legislativo. Hasta el momento, dicho proyecto se considera uno de los planes más ambiciosos de esta legislatura y aunque se adquirieron computadoras portátiles y se iniciaron los procesos de licitaciones, los recortes presupuestales decidirán su futuro.

Un total de doce reuniones es el saldo de trabajo de este grupo, entre ellas destacan las celebradas con Carlos Bazdresch Parada del CONACYT, y la comisión homóloga de la CANACINTRA y con la CONAE y el FIDE como resultado de la consulta ciudadana sobre la permanencia de dicho uso horario. Los vínculos con la comunidad académica, empresarios e investigadores, no fueron descuidados, prueba de ello fue la organización del inédito Coloquio de la Ciencia, Informática y Derechos Fundamentales (septiembre de 1998).

#### 5- Comisión de Deporte y Recreación.

Un semillero de atletas sin distinción de géneros, un programa de acondicionamiento físico, uno de detección para la osteoporosis y recursos de inconstitucionalidad que prohibió el boxeo femenino, fueron los objetivos más importantes que consolidó la comisión a cargo del perredista Guillermo Hernández. Lo del semillero fue previsto en dos propuestas de reformas a la Ley del Deporte del DF que con un fideicomiso de Apoyo Deportivo pretende rescatar a los prometedores valores e instrumentar una cultura de colaboración entre el Estado y los particulares. Ambas ya fueron aprobadas dentro de la Comisión.

Las prioridades fueron formuladas desde el principio; fomentar el deporte infantil (aunque desecharon una propuesta de consulta pública sobre el aumento de horas de educación física en las escuelas) y la formación universitaria de los entrenadores, para lo cual se discutió la instalación de una Universidad del Deporte.

#### 6- Comisión de Desarrollo Metropolitano.

Nacida para lograr la homologación de las bases jurídicas y las relaciones gubernamentales y parlamentarias de la ciudad en un entorno metropolitano que persigue el desarrollo sustentable de la gran urbe, el grupo de seis diputados que comanda Jesús Galván; inició actividades el 29 de octubre de 1999, siendo la vivienda de interés social el tema de su primer foro en enero y de posteriores conferencias en diciembre. A lo largo de las seis reuniones que se realizaron, destacan los comentarios a temas de conurbación de Cesar Buenrostro, las intenciones de desarrollar una agenda metropolitana en una comisión de coordinación entre el Gobierno Local y del Estado de México y la estrategia de un Encuentro Interparlamentario DF, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, y Puebla (estado sede). Entre las actividades legislativas, el Decreto de Aclaraciones al Programa General y los Delegacionales de Desarrollo Urbano del DF, fueron devueltos a la mesa directiva en abril por no cumplir con requisitos legales para dictaminarlos; mientras que la Ley de Protección Ambiental y el punto de acuerdo para organizar un Encuentro Interparlamentario para Prevenir Siniestros y Desastres están pendientes.

#### 7- Comisión de Desarrollo Rural.

Con 57 diputados en su archivo y con la pretensión de vincularse a las comunidades rurales que todavía subsisten en el DF, se instaló el 23 de octubre de 1999, la Comisión que comanda el perredista Francisco Martínez Rojo. Desde entonces 26 reuniones, tres comisiones unidas, se han realizado con la mira puesta en la elaboración de una Ley de Desarrollo Integral para el DF, Autoridades como el Secretario del Medio Ambiente, CORENA, la Dirección General de Regularización Territorial, la Coordinación Agraria, además de académicos y organizaciones campesinas, han acudido ante la quintupla de asambleístas para vertir propuestas sobre la problemática rural y opiniones para la Ley de Obras, que se trabajan en comisiones unidas.

Entre otras actividades organizaron un Encuentro de Productores de Pueblos y Comunidades del DF en abril de 1999 y un taller para la recuperación de barrancas en la Delegación Alvaro Obregón, en diciembre del mismo año.

#### 8- Comisión de Desarrollo Social.

La estrecha colaboración con la Escuela de Trabajo Social de la UNAM, específicamente en el área jurídica, le ha permitido a la Comisión que preside el perredista Virginia Jaramillo enriquecer las investigaciones destinadas a concretar con acciones legislativas la vasta área que abarca el concepto de desarrollo social. Un ejemplo de ello es la propuesta de creación de la Escuela de Sordos del DF, que irá acompañada de un marco jurídico para la educación especial dentro del proceso de descentralización educativa del DF. Entre otros de los frutos de la colaboración académica resalta el estudio para una propuesta sobre el gasto en bienestar social del DF, que permitirá a la quintupla plantear propuestas específicas en rubros como salud, agua, vivienda y educación.

#### 9- Comisión de Desarrollo Urbano.

La anterior Legislatura les dejó un archivo de 88 expedientes. Ahora son más de 100 los asuntos que ocupan los grupos que presiden Ignacio Ruiz. Las principales peticiones por deliberar corresponden a la regularización de tierra. Cambios de uso de suelo; irregularidades en proyectos de construcción de la Torre de Chapultepec o en gasolineras, dictamen sobre invasiones y solicitudes de reformas a Programas Parciales de Desarrollo Urbano para la Reactivación Económica de Comercio y Zonas de Habitación.

Se realizaron 45 reuniones, 13 con comisiones unidas y 17 con diversas autoridades de la SEDUVI, les han permitido desahogar tan congestionada agenda, aunque mediando las quejas por el vacío informativo en que incurre la dependencia. Pese a la demora informativa, la Ley de Desarrollo Urbano fue reformada como originalmente se planteó, la Ley de Planeación lo será

próximamente. La Ley de Bomberos fue producto de la voluntad de sus trabajos en conjunto con otras comisiones y las reuniones para analizar las de Protección Civil; Medio Ambiente, Fomento Cultural, y Desarrollo Rural, podrían seguir el ejemplo.

Por lo que respecta a las modificaciones de uso del suelo a particulares, de un primer paquete de 30 casos que requerían de reformas a Programas de Desarrollo, 15 fueron aprobados en la Navidad de 1998. Mesas redondas sobre el marco jurídico del desarrollo urbano en marzo y sobre la normatividad de publicidad exterior en abril, fueron el caldo del cultivo de algunos puntos de la nutrida agenda.

#### 10- Comisión de Educación.

La Comisión que antes del 27 de julio se llamaba de Educación y Cultura, se reunió en siete ocasiones. La séptupla de diputados que preside Rigoberto Nieto comenzaron el año organizando un foro de análisis y propuestas sobre educación en el DF que atrajo a 503 ponentes divididos en diez mesas. La Subsecretaría de Servicios Educativos y Clara Jusidman fueron los funcionarios que asistieron al pleno de este grupo a comentar sus estrategias ante las particularidades que rigen la educación en el DF. Sólo un asunto ha sido turnado a la misma, y fue la propuesta de punto de acuerdo para que se realizará una consulta entre los tres sectores de la educación básica a fin de incrementar el número de horas en clase de deporte. La Comisión se declaró incompetente para dictaminar.

Aunque miembros de la oposición en la misma han pugnado reiteradamente por plantear estrategias para comenzar la desincorporación educativa defeña, el debate inmediato resultará del proyecto de Ley de Educación que la presidencia perredista de la misma se apresta a presentar.

## 11- Comisión de Equidad y Género.

Integrada por cinco de las 17 Diputadas de esta Legislatura, la Comisión al mando de Lucero Márquez ha comenzado a hacer honor a su nombre. Con la idea de procurar que la labor legislativa incorpore la igualdad de oportunidades entre géneros, este espacio plural anotó dos históricos golpes certeros a la discriminación, se trata del pronunciamiento presentado para que todo el trabajo asambleísta incluya perspectiva de género y la adhesión a dos importantes campañas, una en julio para desalentar el despido por embarazo y la aplicación del examen de ingravidez para obtener trabajo, y otra contra la violencia familiar.

Cuatro reuniones bastaron para encaminar los trabajos de la joven Comisión surgida en junio. Temas espinosos como las jóvenes secuestradas y violadas por policías de Tláhuac propiciaron el desacuerdo de las diputadas en permitir los careos con los agresores y pugnaron por la instalación de agendas especializadas en la investigación de estos delitos en cada delegación. La colaboración con sus homólogas de San Lázaro se dio con la asistencia a la instalación del Parlamento de Mujeres, que organizó la Comisión Bicameral y al 45 aniversario del voto a la mujer que convocó la comisión análoga.

## 12- Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias

Año decisivo para la vida parlamentaria local, el de 1998, dejó convertida en un cuasicongreso a la Asamblea Legislativa y el instrumento para lograr esta comisión. En 26 reuniones se desahogaron las 15 reformas a la Ley Orgánica de la ALDF y su Reglamento. La misma versó sobre adecuaciones terminológicas, reestructuración de comisiones y comités, creación de la Contraloría Interna, del Comité de Comunicación Social (pendiente) y del Instituto de Investigaciones Legislativas (pendiente su discusión y aprobación en el pleno), cambios del procedimiento para la designación del ombudsman capitalino y para otorgar el Premio Ciudad de México a las Ciencias y las Artes.

Dos propuestas para la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda fueron retornadas a la comisión dictaminadora (la de Presupuesto y Cuenta Pública). El Estatuto de Gobierno recibió tres propuestas de cambio, dos referentes a la de Responsabilidad de los Servidores Públicos (artículo 15 y 42) y una, producto de la reforma propuesta al 122 Constitucional para que autoridades locales legislen y controlen los asuntos de seguridad pública. Las mismas tendrán que valorarse en San Lázaro.

La definición sobre el número ordinal de la Legislatura, el cambio de nombre al Salón Verde por el de Heberto Castillo, la licencia requerida por el diputado, para hacer campaña en Zacatecas, la inscripción en letras de la leyenda Mártires del movimiento estudiantil del 68 y próximamente la de Ricardo Flores Magón, los formatos de sesiones solemnes y el reglamento para la Medalla de Mérito Ciudadano, fueron otros de los frutos recogidos por el trabajo de este grupo.

### 13- Comisión de Fomento Cultural.

Desde que se llama Comisión de Educación y Cultura ya se preparaba para legislar sobre la cultura capitalina. El entonces vicepresidente del grupo ya tenía una propuesta al respecto que comenzó a circular en febrero de 1998 y que se llamaba Ley de Defensa, Desarrollo y Fomento de la Cultura en el DF. El activo legislador fue favorecido con las readecuaciones de abril, de las cuales quedó como presidente de la parte cultural. La Comisión realizó cuatro reuniones, todas con el propósito de concretar propuestas. Seis foros regionales de consulta entre directores de casas de cultura, contactos con el Instituto de Cultura de la Ciudad de México, reuniones con promotores culturales independientes y audiencias públicas, figuraron entre sus actividades. Luego de la controversia y la negativa a aceptar los principales ejes del ordenamiento se encuentra congelada hasta la sesión de marzo.

#### 14- Comisión de Fomento Económico.

Conscientes de la complejidad económica de la gran ciudad, las metas de la Comisión, estuvieron claras desde el principio, contribuir a crear los instrumentos de gestión para el impulso de las políticas económicas del gobierno y revisar la aplicación de la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del DF, instalada desde el 21 de octubre de 1999, el grupo de 11 legisladores, estudió a profundidad el Programa de Fomento y Desarrollo Económico de la ciudad de México y unidos a las comisiones de Abasto y de Desarrollo Rural emitieron sus opiniones sobre la congruencia con la Ley de Planeación y el Plan de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo Local y la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del DF. El mismo interés se dispuso para los paquetes financieros del 98 y 99. Los directores generales de Promoción e Inversión y del Fideicomiso de la Central de Abastos y los de Operación y Control de Proyectos; de Abasto, Comercio y Distribución; y de Políticas y Normatividad Económica de la SEDECO, figuraron entre los comparecientes.

El dictamen, aún pendiente en el pleno, de las tres iniciativas de reforma a la Ley de Planeación del Desarrollo del DF, requirió de mesas de consulta, con especialistas y funcionarios. Otro foro llamado el Marco Jurídico que requiere la ciudad de México para potenciar su desarrollo económico, fue organizado el 24 y 25 de febrero de 1998, como el primer paso para cambiar la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico.

#### 15- Comisión de Hacienda.

Determinante para el devenir financiero de la capital, esta Comisión, trabajó conforme a un plan técnico – legislativo. La rutina anual junto a la comisión y el Presupuesto y Cuenta Pública para discutir la Ley de Ingresos el Proyecto de Decretó de Presupuesto y el de Reforma, Adiciones y Derogaciones del Código Financiero, no limitó sus tareas. Estudio sobre el comportamiento de los ingresos del DF y Análisis del Ejercicio Presupuestal durante el primer trimestre y el semestre de 1998, Evaluaciones de los Ingresos Locales desde 1989, evolución de

los sectores productivos del Ahorro e Inversión de 1995 a 1997 y diagnósticos del empleo y la inflación desde 1995, fueron los frutos técnicos de su plan de trabajo. Los datos obtenidos fueron enriquecidos con las 17 ponencias que en julio recibieron para las conferencias sobre Política Fiscal y Financiera del DF. Ocho reuniones en total cinco de ellas en comisiones unidas, fueron convocadas para dictaminar siete iniciativas: la propuesta panista para derogar el Código Financiero del DF y en su lugar expedir una Ley de Hacienda, un Código Fiscal y una Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público fue rechazada. El punto de acuerdo para que el gobierno federal absorba el 100 % de la deuda interna y externa contraída por las anteriores administraciones y para que las participaciones federales reflejen la contribución de los ciudadanos, fue aprobado por mayoría. Con el mismo consenso se reformo la Ley de Planeación del DF, a la que sólo le falta el visto bueno del pleno.

#### 16- Comisión de la Juventud.

Llamada primero Comisión del Deporte, Juventud y Recreación, al ser sancionada se trató de integrarla con representantes jóvenes. Con un ríspido encuentro comenzaron a trabajar los integrantes de esta novel Comisión el 22 de mayo de 1999, poco a poco de lo largo de sus tres reuniones, han dirimido sus diferencias y los primeros productos que orientarán sus trabajos legislativos y de gestión están listos. El Perfil de la Juventud del DF, la primera encuesta que por delegación sondeó las preferencias y la problemática de los jóvenes entre 15 y 25 años, fue complicada y analizada. Ante el desinterés que la acción política genera en la joven población defeña, pronto se verán las acciones de este grupo.

#### 17- Comisión de Notariado.

Difundir la importancia de los servicios notariales para la seguridad jurídica en la regularización y transmisión hereditaria de propiedades, fue el eje de los trabajos a lo largo de sus ocho reuniones. En congruencia con ello, hubo acercamientos con el Colegio de Notarios,

con directivos del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, con la Dirección General jurídica y de Estudios Legislativos del DF(encargada del Archivo General de Notarías) y la de Regularización Territorial, así como el Tribunal Superior de Justicia y con Barras y Asociaciones de abogados. Entre las opiniones de la comunidad notarial hubo varias coincidencias en la urgente reforma a la Ley de Notariado y a la Ley del Registro Público de la Propiedad para hacer menos engorrosos los trámites; lo mismo para el Código Civil en materia de vivienda, incluso el primer paso a la colaboración mutua se dispuso mediante la firma de un convenio el 27 de febrero de 1998(vigente hasta noviembre) con el Colegio para brindar asesorías gratuitas y precios accesibles (hasta 50 % menos) en testamentos, escrituración y regularizaciones en las solicitudes que se gestionaron a través de la Comisión y para participar en las Jornadas Notariales por delegación. El saldo del exitoso acuerdo fue la atención de cinco mil setescientos trámites y elementos para orientar el debate de las reformas a la Ley de Notariado que el PAN presentó al pleno en noviembre.

#### 18- Comisión de Participación Ciudadana.

Fundamentalmente para la transición política del DF, la participación ciudadana interesó desde el 24 de octubre de 1997 a los asambleístas, ese mismo día inicio sus actividades la Comisión y tras siete reuniones de sondeos con organizaciones no gubernamentales, académicos, jefes de manzana, presidentes de colonia, ex consejeros ciudadanos, empresas y grupos de industriales. Durante estas primeras reuniones también se dictaminó la iniciativa de Reformas al artículo 147 de la Ley de Participación Ciudadana para prorrogar las elecciones vecinales hasta noviembre, la cual fue aprobada.

En la mesa II de trabajo, 32 sesiones dejaron listo un paquete de 80 acuerdos por consenso, 15 por mayoría, 5 disensos y 35 por definir, mismos que Rosario Robles entregó a la ALDF y que se analizaron en una comisión especial creada ex profeso el 5 de noviembre. Tres iniciativas (PRI, PAN, PRD) serían usadas de base para la integración de las propuestas.

#### 19- Comisión de Población y Desarrollo.

Hacerse de un acervo de análisis de leyes aplicables en la materia y diagnósticos sobre la ciudad y pasar la estafeta de la siguiente, son los propósitos con los que originalmente comenzaron a trabajar los 18 miembros que integraban esta Comisión. Cinco únicos integrantes fue el saldo de la reestructuración de comisiones y la complicación de ocho estudios, entre ellos el marco regulatorio en materia poblacional y la identificación de problemáticas de población marginada de cada delegación, el resultado de sus tres problemas básicos de trabajo; población flotante, zonas de marginación social, asuntos indígenas del DF. El sello de su presidencia, asoma entre los últimos acuerdos aprobados durante las cinco reuniones realizadas y son las solicitudes de los Programas Operativos Anuales de las demarcaciones para analizar la suficiencia del presupuesto para atender estos problemas y las comparecencias de los delegados para explicar detalles. En asuntos financieros, el 80 % de los recursos de las Comisión no fueron ejercidos, así que hubo acuerdos en devolverlos para que se integren dentro de las " economías de la asamblea ".

#### 20- Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica.

Apurados para la grave situación ambiental de la ciudad de México y empeñados en hacer honor a su nombre ya sea preservando camellones en cruceos viales conflictivos o defendiendo zonas de conservación de las invasiones humanas, la comisión ha mantenido sus antenas en verde desde su instalación el 14 de octubre de 1997.

Intercambios informativos y a veces espinosas entrevistas con el titular de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca sus Directores de Prevención y Control de la Contaminación, con el Director de Reordenamiento Ecológico de Comisión de Recursos Naturales (corena), con el Delegado de Benito Juárez, con el Subsecretario de Coordinación Delegacional y con la Comisión Ambiental Metropolitana, figuraron entre sus prioridades, incluso formaron junto a CORENA y otras Comisiones de la ALDF un Consejo Interinstitucional para

impulsar al desarrollo sustentable y estuvieron pendientes de la instalación por delegación del Comité de Atención de los Asentamientos Humanos Irregulares.

A lo largo de sus 22 reuniones de trabajo, la Comisión analizó dos iniciativas de reformas a la Ley de Protección de Animales, que no obstante sus innovaciones en cuanto a la denuncia popular y el registro canino, fueron desechadas en agosto por no considerar el marco legal existente. También el mismo mes desecharon las referentes al tráfico y experimentación con animales, propuesta por la Ley Ambiental.

Dos iniciativas del Código de Desarrollo Ambiental y la Ley de Protección del Ambiente y los Recursos Naturales del DF, ya habían sido favorablemente dictaminadas el 23 de diciembre de 1999 y estaban listas para arribar el pleno, pero una tercera propuesta de la Ley Ambiental obligó a posponerlas hasta nuevo consenso. La Ley de Desarrollo Urbano y la de Desarrollo Rural integral fueron analizadas.

#### 21- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Con la mira puesta en la deficiente administración del último regente, la Comisión anunció sus minuciosas revisiones a los ejercicios presupuestales del 96 y 97; además de los acostumbrados careos con funcionarios de la Secretaría de Finanzas y de la Procuraduría Fiscal del DF para dictaminar sobre los paquetes financieros de los ejercicios presupuestales de 1998 (impugnada su distribución en tribunales por el PRI) y la de 1999 (criticado por los momentos de endeudamiento que solicitaba); la presencia de funcionarios de Servimet y de la Delegación Gustavo A. Madero (para ambas cuentas), del STC- Metro, de Fividesu, de seis delegaciones más y de la Dirección General de Operativo de la SSP, fueron requeridas finalmente, la política del caos presupuestal fue dictaminada aprobándose para cada Cuenta Pública amplios Programas Generales de Auditorías.

Producto de las 39 reuniones que realizaron, 16 de ellas con la Comisión de Hacienda, la Comisión reformó la Ley de Contaduría Mayor de Hacienda para la cual se turnaron cuatro

iniciativas, que se enriquecieron con las ponencias de las Mesas de Fiscalización del Gasto Público del DF. El dictamen en enero ocasionó el retiro panista de la Comisión. La derogación del Código en acciones de política social y para otorgar estímulos fiscales a la vivienda fueron desechadas.

#### 22- Comisión de Protección al Empleo y Prevención Social.

Tres reuniones le han bastado para hacer cumplir su programa de trabajo y dar así a la prioridad a la atención de la niñez trabajadora. Los proyectos para elaborar una iniciativa de reformas a la Ley Federal del Trabajo que garanticen la personalidad de los empleadores de otorgar prestaciones para mejorar la integridad, salud, y educación de los miles de infantes que se estiman en esta situación, están en marcha. Un foro sobre trabajo infantil en el DF y una estrecha colaboración con la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables (que también considera prioritaria a la niñez), fructificarán sus propuestas.

#### 23- Comisión de Protección Civil.

El tema de la Protección Civil en el DF no fue descuidado por los assembleístas. Y no fue tanto por los calores partidistas, si no que la naturaleza se encargó de poner el énfasis con inusitadas temporadas de lluvias y de incendios, además de los súbitos despertares del Popocatépetl. Así el inicio de las actividades de esta séxtupla empezó el 20 de octubre de 1998 con gran interés en la revisión de instalaciones de plantas de gas. Las reformas a la Ley de Protección Civil del DF para hacerla aplicable, fueron aprobadas en mayo de 1999, mientras que el consenso logrado para dictaminar la Ley de Bomberos fue una de las más importantes muestras de voluntad para mejorar el benemérito cuerpo de apagafuegos y su centenario ordenamiento. Los Programas de la Cruz Roja, simulacros en mercados de la Delegación Alvaro Obregón, reuniones con el Secretario del Medio Ambiente en gasolineras con sistemas de

recuperación de vapores y recorridos por la colonia Barrancas junto a funcionarios de CORENA, fueron partes de las actividades a lo largo de 16 reuniones.

#### 24- Comisión de Salud y Asistencia Social.

Cambios a tres ordenamientos y 19 foros es el resultado del trabajo de la comisión. Reformas a la Ley de Salud del DF, una nueva Ley de Integración Social en el DF y Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF para crear la Secretaría de Salud, conforman el paquete legislativo que trabajó la Comisión durante 1998 y que fue enriquecido con consultas públicas entre funcionarios, especialistas y público interesado que según cuentas de la Comisión, sumaron cuatro mil setecientos sesenta y seis asistentes.

Los 97 artículos y 25 adiciones a la Ley de Salud fueron necesarias para que el Instituto correspondiente se convierta en secretaría con facultades para integrar a todos los prestadores de servicios de salud en un sistema local sanitario con directrices propias. Los preparativos para crear la Ley de Asistencia Social constaron de foros delegacionales y uno especial en septiembre para obtener elementos de elaboración. El área de gestión médica asistencial de la Comisión reporta 731 encargos, 70 % de los cuales consistieron en atención médica, 10.2% fueron intervenciones por atención deficiente, 10.1% correspondió a apoyos para obtener aparatos ortopédicos, medicamentos y sillas de ruedas y 4.3 % fueron gestiones ante instituciones de seguridad social.

#### 25- Comisión de Seguridad Pública.

Las ejecuciones de varios jóvenes en la colonia Buenos Aires, ocurridas en septiembre de 1997, activaron los trabajos de esta comisión, el día de su instalación sostuvo su primera reunión unida a las comisiones de Gobierno, Derechos Humanos y Administración, y Procuración de Justicia. En ella el entonces el Procurador, fue duramente cuestionado por el abuso de autoridad de elementos adscritos a su dependencia y no sería el único que tendría que

responderles, con estos antecedentes, la vigilancia estricta a funcionarios cardenista fue considerada indispensable Samuel del Villar, el fallido Rodolfo de Bernarda, Alejandro Gertz Manero, Pedro Peñaloza y Leonel Godoy fueron asiduos

Invitados tanto para explicar sus planes de trabajo o la tardanza en la entrega de los índices delictivos de la ciudad, como para comentar las leyes de Empresas de Seguridad Privada (dictaminada en diciembre de 1998), de Justicia Cívica (comentada en marzo de 1999) y próximamente la Ley de Ejecuciones de Sanciones Penales. A lo largo de sus 12 reuniones, los legisladores emitieron dos exhortos al Jefe de Gobierno, uno referente a la evaluación de los policías que resguardan la Unidad Habitacional Iztapalapa, y otro para solicitar que exija al SSP se ajuste al marco jurídico en los operativos de desalojo. La reasignación de representantes asambleístas en los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, la insistencia de que sesione el Consejo Local en la materia, la denuncia de los antecedentes por secuestro del Jefe de Grupo de la Dirección de Aprehensiones de la PGJDF y la elaboración de un folleto de autocuidados para el personal de la Asamblea (que se hará extensivo a la niñez) fueron otras de sus actividades.

#### 26- Comisión de Turismo.

Preocupados en potenciar el desarrollo económico de la metrópoli a través de las bondades del turismo, la Comisión comenzó sus trabajos oponiéndose a la advertencia que el Departamento del Estado Norteamericano colocó en su página de Internet sobre los riesgos de visitar la Ciudad de México. Unánimemente aprobaron un punto de acuerdo para que en la página de la SECTUR se incluya un comunicado de difusión de las acciones de seguridad que lleva a cabo el gobierno local y para que SEDECO y el Consejo para el Desarrollo Turístico de la Ciudad, instrumente una campaña especial para los visitantes norteamericanos. Intervinieron también en las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear la Secretaría de Turismo.

La Ley de Turismo aprobada en marzo, y vigente desde su decreto en mayo de 1998, fue la causa de los extrañamientos, pues a pesar que el artículo 5° dispone la integración de representantes assembleístas dentro del Consejo Ejecutivo para el Desarrollo Turístico ello no se cumple; y por violación el artículo 4° para que fluyan en el plazo establecido los recursos al Fideicomiso Fondo Mixto de Promoción Turística.

Doce reuniones y múltiples contactos con sus homólogos del recinto de San Lázaro, (donde se presentó una propuesta para que el CONACYT apoye las investigaciones turísticas y le informaron de las posibles reformas a la Ley Federal de Juegos y Sorteos para legalizar las apuestas), con SEDECO y con la Delegación Gustavo. A. Madero (zona que gracias a la Basílica Guadalupana y su Fideicomiso Villa Guadalupe se ha vuelto prioritaria) figuran entre sus trabajos del año.

#### 27- Comisión de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos.

Largas y difíciles discusiones mantuvo esta Comisión. A lo largo de las 24 reuniones que convocaron desde su instalación el 14 de octubre funcionarios como el Oficial Mayor del DF, y profesionales de la Cámara de Construcción y Colegios de Ingenieros, asistieron a comentar los cuatro ordenamientos que en el año le fueron turnados. Se trató de la Ley de Obras Públicas que presentó el Ejecutivo Local (dictaminada en octubre de 1998) la Ley de Adquisiciones del DF (que requirió de arduos trabajos con la Comisión de Administración Pública Local, y aún más, así no pudieron convencer a los panistas del mecanismo de transparencia en la adjudicación de licitaciones cuando fue aprobada por mayoría en septiembre de 1998, la Ley de Régimen de Propiedad en Condominio para que se acabe de una vez por todas la indefensión de las unidades habitacionales, y la iniciativa de Ley sobre Aprovechamiento de Bienes de Uso Común en el DF, que por ocasionar controversias desde que se turnó, se solicitó una prórroga para abordarla con mejores juicios.

## 28- Comisión de Vivienda.

La demanda de vivienda en el Distrito Federal ha hecho de esta Comisión una de las que más expectativas. Con 10 reuniones realizadas, la Agenda Legislativa, osciló desde el análisis un proyecto de Ley de Vivienda y Reglamentos de Construcción, la presentación de una propuesta de Reformas al Código Financiero correspondiente al ejercicio presupuestal de 1998 en materia de vivienda (rechazadas en las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda, lo mismo que el punto de acuerdo para otorgar estímulos fiscales y facilidades administrativas para la vivienda); para la revisión de la Ley de Condominios para el DF, que por un punto de acuerdo fue propuesta su discusión hasta abril de 1999, el seguimiento de la Ley de Programas de Desarrollo Urbano, la propuesta para incluir en el nuevo Código Civil y el de Procedimientos Civiles del DF, el dictamen de una propuesta de Ley de Iniciativas de Vivienda para el DF y las reformas a la Ley del Registro Público de la Propiedad, de las cuales los notarios se quejan por el obsoleto padrón catastral.

## 29- Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Encargada de aspectos técnicos – financieros junto con la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano técnico de la ALDF que audita las acciones presupuestales del Gobierno). La característica que ha distinguido su quehacer es el progresivo abandono de las fracciones priistas y panista por incorfomidad con lo que consideran el mayoriteo de los dictámenes. La rutina actual consiste en la recepción de los informes detallados de la revisión de la Cuenta Pública del DF de dos años antes. Así en 1997, correspondió la revisión de la de 1995 y en 1998 la de 1996. Múltiples recomendaciones, minuciosas programas de auditoría, lentos desahogos de las mismas e incluso controversias entre autoridades fiscales del gobierno, impregnaron el ambiente al interior de este grupo y fueron las causas que posteriormente los orillaron a una reforma de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF que dictaminó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y que ha generado controversias.

Además de revisar y aprobar los presupuestos ejercidos y por ejercer cada mes en la dependencia, así como otras cuestiones administrativas, los asambleístas recibieron dos propuestas más; una para el fortalecimiento de la Comisión de Vigilancia y otra parte crear la Contraloría Interna de la ALDF.

### 30- Comisión de Gobierno.

En la Asamblea Legislativa del DF, habrá una Comisión de Gobierno, integrada de manera plural, en los términos de la Ley Orgánica de la ALDF, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen los miembros de dicha Comisión. Esta se elegirá e instalará durante el primer período ordinario del primer año de ejercicio. A esta Comisión le corresponde recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones.

La Comisión de Gobierno es el órgano de la Asamblea encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma. A este efecto se reunirá cuando menos una vez al mes.

## **1.3 DE LOS COMITÉS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

La Asamblea Legislativa del DF, contará, para su funcionamiento administrativo, con los Comités:

1. - Administración.
2. - Asuntos Editoriales.
3. -Bibliotecas.
4. – Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.

## 5. - Asuntos Internacionales.

### 1- Comité de Administración

Esencial para el funcionamiento interno del órgano legislativo, el Comité con la firme obtención de obtener acuerdos entre sus 13 integrantes. Con la modalidad de mínimos de operación a que obligaron la reasignación presupuestal de octubre a diciembre de 1997 y el ajuste a la baja de 1998, en las 11 reuniones hasta ahora realizadas, se definieron los criterios de apoyo en recursos a comisiones y grupos parlamentarios de la Asamblea con una fórmula de proporcionalidad entre ellos; se probó el uso del 7% del presupuesto para la difusión del trabajo legislativo, cuyo saldo fue un millón de trípticos y doscientos mil cárteles para los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas (aprobados el 3 de noviembre de 1997); también acordaron acabar con el pago no autorizado a periodistas de la fuente y hacer público el presupuesto. Según informan, las labores de control, evaluación y fiscalización del gasto de la ALDF, han resultado satisfactorias mensualmente. Entre las políticas laborales que tuvieron énfasis se encuentra el respeto y la mejora permanente de las condiciones generales de trabajo del sindicato de la ALDF, y hacer accesible a discapacitados las oficinas y la ampliación de la red de usuarios. Con un nuevo ajuste a la baja para 1999 (de 398 a 380 millones), el Comité se apresta a garantizar la continuidad de los proyectos y para ello fue necesaria la cancelación de partidas para capacitación y viajes, así como la disminución del 45% de los previstos para foros.

### 2- Comité de Asuntos Editoriales.

Con el reto de hacer del libro un acompañante asiduo de las tareas legislativas, el Comité comenzó sus trabajos con la edición del Estatuto de Gobierno del DF como primer número de Ordenamientos Jurídicos (que a la fecha se integra con cinco más, la Ley de Violencia Familiar, el Marco Jurídico de las Personas con Discapacidad en el DF, la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, el Código Electoral del DF y la Ley de Participación Ciudadana). La crónica también tuvo su lugar y Calixto Rosas, cronista oficial del Pueblo de Santa Martha Acatitla, inauguró la colección Conoce tu Comunidad con su Libro El Peñón te cuenta su historia. Sesenta y seis mil trípticos sobre el uso y manejo del gas doméstico fueron impresos para apoyar las labores de la Comisión de Protección Civil, lo mismo que las Memorias del Foro de Desarrollo Social y la coedición conmemorativa de cuatro libros documentales importantes sobre el movimiento estudiantil del 1968. Conferencias sobre la lógica parlamentaria y la redacción en el trabajo legislativo, atrajeron a numerosos concurrentes. Este mismo poder de convocatoria se mantuvo durante el ciclo de cine y para la feria de los Libros de la Asamblea la edición de 15 números del Organo Oficial de la Asamblea destacan entre sus actividades. Entre los pendientes de este grupo, se encuentran la solicitud de publicación de la Primera Asamblea Departamental, los derechos de los Grupos Vulnerables, las Memorias del Foro de la Vivienda de Interés Social, el tríptico informativo sobre seguridad del personal de la ALDF y el Boletín de información de la Comisión de Fomento Económico.

### 3- Comité de Bibliotecas.

Por su naturaleza, el individuo es receptivo a mensajes y busca referentes con los cuales identificarse. En este contexto el universo de los libros es una veta inagotable de oportunidades para responder a cuestionamientos vitales sobre el amor, la sexualidad, los valores y la existencia misma, pero la lectura no es un acto mecánico, hay que entenderla como un proceso de construcción de sentido en el que el lector juega un papel activo y se apropia de la cultura, produce espacios de convivencia, desarrolla su subjetividad y resuelve, enfrenta o genera conflictos. Es por eso que el Comité de Bibliotecas se ha enfatizado en que los ciudadanos fomenten la lectura. A pesar que la lectura es una actividad fundamental y cotidiana en la vida de todo individuo, los mexicanos sólo leemos un promedio de tres libros cada año. Sobra decir que las causas que originan esta cifra desalentadora son multifactoriales y las investigaciones

muchas veces arrojan resultados contradictorios que por un lado señalan en México no se lee y, por el otro, muestran tirajes de millones de ejemplares y de consumidores asiduos a historietas y revistas

En una encuesta aplicada por un extenso grupo de profesores del Centro de Actualización del Magisterio en el Distrito Federal de la Secretaría de Educación Pública a 400 estudiantes de secundarias oficiales y particulares de todas las delegaciones políticas del DF y de zonas conurbadas, se encontró que el 85% de los alumnos de turno matutino, vespertino y nocturno, acostumbran a leer fuera de clase, aunque el 31% se inclina a leer revistas de entretenimiento. Por lo pronto es necesario desechar viejas concepciones sobre las formas impositivas de inducir a la lectura, las formas de valoración de la actividad lectora y asuman la parte de responsabilidad que les corresponde para forjar su propio camino.

#### 4- Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.

Surgido para coordinar y verificar el cumplimiento de los acuerdos de instalación y operación de los 66 Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas aprobados en 1997 e instalados en su totalidad en febrero de 1998, este Comité se ha encargado de promover relaciones de gestión con la Procuraduría Social, la Contraloría y la Dirección de Servicios Urbanos; y definir las técnicas para la atención ciudadana; además de difundir en medios escritos y electrónicos la ubicación de ellos con las campañas "Atender a la Ciudadanía", "Alerta Urbana" y "Cerca de tí". Con este motivo se acordaron tres reuniones de trabajo con los coordinadores para presentar el Programa con los coordinadores para presentarles el Programa de Cómputo MAC (producto de un convenio con la UNAM) y la presencia de las doce delegaciones para defender la propuesta de gestión social de los mismos. Aunque el PAN, no aceptó la instalación del programa MAC en sus módulos y algunos diputados no fueron constantes en la presentación de sus informes bimestrales, los datos procesados arrojan un promedio de noventa y cuatro mil 952 expedientes por los 44 módulos existentes.

##### 5- Comité de Asuntos Internacionales.

Poco a poco se asientan los cimientos de la representación asambleísta en lo local y los logros para definir la fisonomía jurídica y política defienda comenzaran a nutrir la agenda del tercer año de ejercicios, sin embargo junio significó el inicio de la proyección internacional de la Asamblea de la gran ciudad; la globalización legislativa genera expectativas y reacciones. A pesar que en dos ocasiones fue postergado, 87 legisladores de más de 50 ciudades del mundo se dieron cita en el Museo de la Ciudad de México para fundar un nuevo mecanismo de cooperación parlamentario; *el parlemet*. Los actos protocolarios para la constitución del Parlamento Metropolitano de Legisladores, que incluyeron sesiones para la redacción de estatutos, la declaración de principios y el reglamento, comenzaron finalmente ante la presencia del Jefe de Gobierno, el líder Asambleísta y el Presidente del Comité de Asuntos Internacionales, numerosos Asambleístas, y Diputados de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

De acuerdo con la ciudad de México, el Parlemet podrá organizar seminarios y encuentros internacionales con especialistas y elaborar análisis y estudios sobre los problemas más importantes de las ciudades, los cuales podrán ejecutarse a través de acuerdos, recomendaciones, resoluciones o declaraciones que ratifican los parlamentos de origen. Según el Tratado de Institucionalización, los órganos integrantes del Parlemet serán una asamblea que se reunirá una vez al año ordinariamente, un Consejo Directivo como máxima autoridad, 25 Consejos Permanentes de Trabajo y un Consejo General de Enlace, Gestión y Administración. Dicho tratado estará sujeto a la confirmación y entrará en vigor en la fecha en que se reciban 20 instrumentos de ratificación de la Ciudad de México.

#### **1.4 PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS.**

Los Diputados de la Asamblea legislativa del Distrito Federal presentaron 35 iniciativas -- algunas que crean nuevos ordenamientos para la ciudad y otras que reforman los vigentes, admitiendo la entrada y trámite de sólo 34.

Artículo 46 del Estatuto de Gobierno del DF.

El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

I- A los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

II- Derogada;

III- Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Las facultades de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y El Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

IV- A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del DF podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias;

1- Tributaria o Fiscal, así como de Egresos del Distrito Federal;

2- Régimen Interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

3- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda.

4- Regulación Interna de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal; y

5- Las demás que determinen las leyes.

b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.

c) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

Artículo 47. - Las leyes de la Asamblea Legislativa que regulen la organización y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán contener normas relativas a:

I.- El servicio público de carrera y la especialización en las funciones, que tiendan a garantizar la eficacia y la atención técnica del funcionamiento de los servicios públicos de la Ciudad:

II.- La administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos económicos y demás bienes de que disponga el gobierno del Distrito Federal, para satisfacer los objetivos públicos a los que estén destinados; y

III.- La observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que se sujeta el servicio público.

Artículo 48. - Los proyectos de ley o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos, dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados para su promulgación.

Artículo 49. - Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicados en la Gaceta oficial del Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicarán en el Distrito Federal.

Doce años cumplió el órgano de representación popular capitalino, conocido como Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero no fue sino hasta hace cuatro años cuando esta instancia pública contó con un instrumento de difusión de sus trabajos. Memoria viva de la ciudad de México, la revista Asamblea ha contribuido a extender el conocimiento entre la ciudadanía de los debates de la más alta tribuna ciudadana, así como la discusión en torno a las leyes aprobadas, el indispensable y a menudo poco difundido trabajo de las comisiones y comités que conforman la ALDF y las actividades que contemplan el esfuerzo cotidiano de los 66 legisladores, siendo aprobados 21 ordenamientos legales mismos que se enumeran a continuación:

1. - Reformas al Código Electoral del Distrito Federal, 29 de septiembre de 1999.
2. - Reformas al Código Electoral del Distrito Federal, 14 de octubre de 1999.
3. - Reforma a la Ley de Turismo del Distrito Federal, 26 de octubre de 1999.
4. - Reformas a dos Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 11, de noviembre de 1999.
5. - Ley de Integración y Asistencia Social para el Distrito Federal, 11 de noviembre de 1999.
6. - Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 18 de noviembre de 1999.
7. - Ley del Instituto de Cultura del Distrito Federal, 30 de noviembre de 1999.
8. - Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2 de diciembre de 1999.
9. - Ley de los derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1999.
10. - Reformas a la Ley Ambiental del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1999.
11. - Ley de Viviendas del Distrito Federal, 28 de diciembre de 1999.
12. - Reformas a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, 28 de diciembre de 1999.
13. - Ley de Notariado del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1999.

14. - Ley de los Derechos de las personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, 30 de diciembre de 1999.

15. - Reformas a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1999.

16. - Reformas al Código Penal del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1999.

17. - Ley de instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1999.

18. - Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1999.

19. - Código Financiero del 2000, 30 de diciembre de 1999.

20. - Ley de Ingresos del 2000, 30 de diciembre de 1999.

21. - Presupuesto de Egresos del 2000, 30 de diciembre de 1999.

En la democracia representativa, el Poder Legislativo es el único que legisla, aunque el derecho de iniciar leyes también lo tiene el Poder Ejecutivo y las Legislaturas Estatales (provincias, departamentos, etc.) en un régimen federativo. Lo distintivo de la democracia participativa es que también el pueblo legisla directamente cuando se le somete un proyecto de ley a su aprobación mediante referéndum, que no es el caso de la iniciativa popular. La iniciativa legislativa es el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante los parlamentos, ya sea para crear o derogar leyes. Tiene de peculiar que no es una intervención de todo el cuerpo electoral o del pueblo, como sucede con el referéndum. No exige que todos los ciudadanos suscriban una iniciativa de ley, sino que un cierto número de ciudadanos propone un texto a la aprobación de los parlamentarios.

A la iniciativa popular no se le pueden atribuir más méritos democráticos pluralista. Si bien es cierto que permite la expresión de los ciudadanos en torno a un proyecto, en cambio no necesariamente los iniciadores y los que votan a favor representan el interés general, ni sus propuestas pueden ser tomadas a priori como las más sabias. Se puede objetar a la iniciativa popular que es motivada más bien por minorías activas, que pueden ser manipuladas por

grupos de interés (empresariales, religiosas, etc.) o por minorías parlamentarias que no pueden prosperar de otra manera. Peor aún, advierte Emeri, " la iniciativa popular arriesga favorecer la forma de decisiones de carácter demagógico". De hecho, la iniciativa popular directa es excepcional en los Estados – nación; no se la encuentra más que en Suiza, mientras que es más frecuente en el plano local.

El derecho ciudadano a iniciar leyes ha prosperado en pocos países y no ha despertado mucha participación del electorado. La petición popular, incluso para la reforma a la Constitución, existe en Austria, España, Estados Unidos e Italia. Exceptuando a España, la petición no lleva a la decisión plebiscitaria si el parlamento lo rechaza. Asimismo existe, la consulta popular en Gran Bretaña, Luxemburgo, Noruega y Suiza.

Por encima de las distorsiones que pueda sufrir este instrumento de participación política ciudadana, mantiene su valor en condiciones de insuficiencia del sistema de partidos sea, porque asume posiciones conservadoras, porque no toman compromisos claros para no perder electores, o por pérdida de representatividad y distanciamiento de las necesidades sociales. Lo que está en juego es si los partidos políticos deben monopolizar toda la iniciativa política, o si los ciudadanos de manera autónoma pueden conservar ese derecho radicado originalmente en el principio de la soberanía popular es un canal de expresión de la sociedad civil que viene a complementar al sistema de los partidos y que no disminuya la función del poder legislativo. En realidad los riesgos de abrir la puerta a minorías activas, a proyectos demagógicos o conservadores es mínimo, precisamente por que la iniciativa proveniente de los ciudadanos tendrá que pasar por el proceso legislativo que puede contrapesar los efectos negativos. Se confía que en la consulta popular es una reforma de participación política que refuerza la democracia, pero su práctica ahí donde existe, es poco frecuente, por lo que sólo en parte se puede considerar como la fórmula por fin encontrada para darle una mayor legitimidad al ejercicio del poder. En muchos casos, las consultas son excepcionales, constituyen una salida a

crisis que no pueden ser resueltas por medios dictatoriales o de mayor conflictividad, pero también la consulta puede ser utilizada en contra de la democracia por un poder autoritario.

Uno de los ámbitos de realización de la democracia participativa, y quizás el mejor admitido por el sistema de democracia representativa, es la consulta al pueblo, procedimiento por el cual el conjunto de ciudadanos el cuerpo electoral, interviene directamente para ejercer su soberanía y adoptar las decisiones.<sup>15</sup> Son dos las formas básicas de la consulta: el referéndum y el plebiscito.

La premisa de la consulta popular es el principio de la soberanía popular, que se ejerce cuando el pueblo participa directamente en el poder de decisión, por ejemplo, votando una ley o una constitución. Implica un desarrollo de la democracia representativa afirma Lavroff, porque el referéndum deja al pueblo una posibilidad más o menos grande de acción, con mayor intensidad de participación en el ejercicio del poder, que cuando se elige un representante. La forma de esa participación en la elección de gobernantes y representantes, es la misma que en la consulta del pueblo. Ambos tipos de elección tienen en común que los ciudadanos deben escoger una opción, el pueblo escoge entre dos o varias políticas. En un caso la opción se da entre candidatos y partidos, mientras que en el segundo se opta sobre asuntos de interés público.

Falta por precisar de qué decisiones se trata y con qué periodicidad se ejerce esta intervención. El concepto de asunto público puede entenderse en un sentido amplio, para abarcar tanto el orden social como el orden político. En esta exposición enfatizamos el asunto político, es decir cuando el pueblo soberano decide sobre la forma del poder y el modo de ejercerlo. El común denominador en los distintos enfoques del problema es como lo expone Leroy, que la consulta al pueblo le permite a éste pronunciarse, sea para modificar el derecho, sea para terminar un conflicto aparecido en el funcionamiento del Estado. De ahí que clasifique

---

<sup>15</sup> Kumz Bolaños, Adolfo. Democratización del Distrito Federal, Editorial, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, México 1991, pág 19- 22.

la consulta en normativa y de arbitraje. El arbitraje puede entenderse de diferentes maneras, en un conflicto entre poderes, el Legislativo y el Ejecutivo por ejemplo sobre políticas públicas, sobre el medio ambiente o cuestiones morales, junto con una variedad de asuntos que se resuelven mediante el plebiscito.

Hasta los años ochenta, el contenido de las consultas ha servido preferentemente a las formas del Estado nacional y supranacional; por ello predominan los aspectos constitucionales del poder y la soberanía. No deja de ser importante la diversificación sobre cuestiones sociales prácticas, éticas y morales y otras, más propias de la legislación común.

Se confía en que la consulta popular es una forma de participación política que refuerza la democracia, pero su práctica ahí donde existe, es poco frecuente, por lo que sólo en parte se puede considerar como la fórmula por fin encontrada para darle una mayor legitimidad al ejercicio del poder. La participación popular en las decisiones políticas relega a los representantes y gobernantes en un segundo plano, subordinándolos al mandato del poder soberano. Se podrá discutir sobre la sabiduría de la decisión popular, pero no sobre su carácter imperativo. Por lo mismo los beneficiarios de la democracia representativa temen al alcance que debe de tener dicha participación. Se vacila entre reconocerle al referéndum un valor consultivo o el carácter de una imposición de la voluntad popular. Se discute la naturaleza jurídica de la participación popular en la formación de la ley, si ha de considerarse como un acto de ratificación, de aprobación o decisión según el alcance que se de al referéndum en el sistema político, se puede clasificar en consultivo y resolutivo. El primero no es vinculatorio para la acción legislativa ni gubernativa; el segundo es imperativo, vinculatorio, se trata de un mandato.

El referéndum consultivo se considera como una amplia consulta popular, donde las opiniones del electorado pueden o no ser tomadas en cuenta por el parlamento o el gobierno para la forma de decisiones, es un mecanismo unilateral. El referéndum resolutivo es considerado como un acto decisorio autónomo, por que no depende de ningún otro poder, dicho referéndum se reconoce como un acto soberano, por ello no significa mecánicamente que tenga

un carácter libre y democrático. Se considera que el referéndum es obligatorio cuando se establece como requisito legal para reformar la constitución o una ley. Es facultativo un derecho al que se puede recurrir a voluntad del convocante, en toda las otras materias legislativas, lo cual deja al juego político la opción de utilizar ese medio.

Se entiende el Plebiscito, como un acto de soberanía del pueblo para resolver sobre una cuestión cuya importancia concierne a la sociedad y no puede quedar reducida a la voluntad de los representantes o gobernantes. De manera convencional, se puede establecer una clara distinción entre plebiscito y referéndum, reservando el primero a actos de gobierno y el segundo a las leyes. Concretamente, se trata de los actos o decisiones del gobierno, pero puede tener un alcance mucho más amplio si se incorporan todos los asuntos de interés público que repercutan en políticas públicas. De esta manera se pueden distinguir distintos tipos de plebiscitos, según su finalidad sobre actos o decisiones del gobierno, de arbitraje entre poderes, de revocación de mandato, de interés social, entre otros.

Del mismo modo, que el referéndum incluye el derecho de aprobar, vetar o abrogar una ley, el plebiscito tiene el doble sentido de ser positivo y negativo de aprobar o rechazar. El plebiscito tiene el sentido positivo de confirmar ulteriormente los actos de Gobierno.

Son múltiples las preocupaciones sociales asumidas por la instancia de representación popular, y variadas asimismo, las formas y maneras en que ha decidido encararlas. El sendero hasta hoy andado por el Poder Legislativo Local, nos remite a una historia común de logros importantes y sonoros fracasos, notables éxitos y notorias decepciones, a escenarios cuyas espectaculares metas no siempre son alcanzadas o donde experiencias inéditas atisban un futuro promisorio; todo ello, según el cristal – girasol, tricolor, blanquiazul, verdoso, o rojizo – con que se mire. Al dar comienzo el tercer y último año de actividades ordinarias de la ALDF, la lisa parlamentaria parece constituirse de incertidumbres y certezas, por un lado las iniciativas aún no dictaminadas procuran arduas discusiones al interior del cuerpo legislativo, y por otro se perfilan en los ámbitos social y ciudadano definiciones y posiciones que, necesariamente,

entroncarán con el proceso electoral del año 2000. Como órgano colegiado, la Asamblea capitalina ha apostado a la emancipación legislativa. Este será el parlamento que en mayor cuantía entregue a los ciudadanos del Distrito Federal, incluso superando la suma de disposiciones legales emanadas de las tres asambleas anteriores, ordenamientos jurídicos orientados a regular la convivencia entre semejantes. Claro esta también, que dichas resoluciones no garantizan, necesariamente, que el ejercicio derivado de las relaciones entre gobernantes y gobernados se desarrolle sin contratiempo. En un sentido amplio ha contribuido, sin duda, a sentar las bases para el desarrollo democrático de la Ciudad de México. El sinuoso camino que han debido emprender los representantes populares del DF en su afán por cimentar el gran edificio legislativo de la capital, no ha estado exento de dificultades; las implicaciones de este recorrido a veces lento y en ocasiones más rápido de lo deseado por algunos sectores de la sociedad metropolitana, han aproximado y alejado las posibilidades de encuentro y entendimiento democrático en uno y otros casos.

Para la ALDF, noviembre constituyó una de las etapas donde el trabajo legislativo alcanzó, quizás su mayor dinamismo, proyectando la labor parlamentaria a niveles de mayor responsabilidad del contacto directo de los representantes populares con los diferentes sectores de la sociedad capitalina situaron a evaluar la eficacia de su labor. Por un lado, la búsqueda de consensos entre las distintas fuerzas políticas y, por el otro lado, la materialización de todos los esfuerzos emprendidos por el cuerpo colegiado con el propósito de asimilar las experiencias de su relación con la sociedad, son hechos que los han debido conducir a la elaboración y presentación de toda suerte de iniciativas y propuestas, con el afán de resolver los ingentes problemas derivados de la convivencia entre los capitalinos y de éstos y las autoridades en variados ámbitos. Sin embargo, vencer la inercia ciudadana, más preocupada por su situación y futuro económicos, vuelve sumamente difícil dilucidar la condición de diputado local y, por ende, la tarea legislativa.

Mucho más que un símbolo, la tribuna legislativa constituye el espejo perfecto de las controversias, las posturas y diversas concepciones de cómo gobernar un espacio político. Fue hace diez años cuando se inauguró en la Ciudad de México la travesía hacia una reforma sin precedentes aún inconclusa, pero en principio y fluctuando entre el pesimismo y la confianza desmedida, es el síntoma por excelencia de nuestra realidad social y política.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ejea, Guillermo. La democratización en le Distrito Federal en los momentos de cambio, Editorial Cuadernos de investigación, UAM Azcapotzalco, México 1992, pág 125

## **2. - PERSPECTIVAS DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Diez años cumplió el pasado noviembre el órgano de representación popular capitalino, conocido ahora como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero no fue sino hasta hace cuatro años cuando esta instancia pública contó con un instrumento de difusión de sus trabajos. Memoria viva de la Ciudad de México, la Asamblea ha contribuido a extender el conocimiento entre la ciudadanía de los debates en la más alta tribuna ciudadana, así como la discusión en torno a las leyes aprobadas, el indispensable y a menudo poco difundido el trabajo de las comisiones y comités que conforman la ALDF y las actividades que completan el esfuerzo cotidiano de los 66 legisladores.

Instrumento de una época singular en la historia del país. La I Legislatura de la ALDF coincide con las, sin duda, más profundas transformaciones que en los ámbitos social, política, económica y ambiental han sufrido en la capital en por lo menos en los últimos veinte años. De esta evolución la Asamblea ha dado parte con objetividad y profesionalismo. Sin inclinar la información hacia ningún partido político, apegada siempre a un sentido de institucionalidad. La nueva época del órgano oficial de difusión de la ALDF, sin embargo, incorporó preocupaciones acordes con el trabajo de esta legislatura, que en el seno editorial no cesa de construir puentes hacia el pasado a través de la crónica histórica.

Durante cuatro años, la Asamblea ha puesto énfasis en la necesidad de hacer público el trabajo individual de cada uno de los diputados de cada uno de los grupos parlamentarios.

Dentro de nuestra cultura política no es habitual difundir el sentido del voto de cada legislador al manifestarse o reformas a ordenamientos existentes aprobadas en el pleno. Contraria a la simplificación o a los reduccionismos, la ALDF se propuso como un principio insoslayable la apertura hacia la sociedad. Para ello, era necesario registrar los acontecimientos al margen de cualquier juicio moral y dejar al lector la fundamental tarea de sancionar la labor de sus representantes.

La evolución social y política del Distrito Federal, llena de aristas y bifurcaciones, no empezó el día de ayer, sino que es resultado de un transmitir en el tiempo surcado por el trabajo colectivo y no, como erróneamente se pensaría, por la labor de una instancia. Ningún país democrático puede alcanzar semejante estatuto sin el fortalecimiento de su Poder Legislativo, que supone controversia, disensos y acuerdos. Mucho más que un símbolo, la tribuna legislativa constituye el espejo perfecto de las controversias, las posturas y las diversas concepciones de cómo gobernar un espacio político. Fue hace diez años cuando se inauguró en la Ciudad de México, la travesía hacia una reforma sin precedentes aun inconclusa, pero que en principio y fluctuando entre el pesimismo y la confianza desmedida, es el síntoma por excelencia de nuestra realidad social y política.

En 1990, la regencia capitalina tuvo el primer intercambio con la entonces Asamblea de Representantes, y desde entonces muchos de los problemas exteriorizados por los participantes aún persisten: la vocación por reconstituir la vida política de la capital; la necesidad de una reforma jurídica y administrativa, los innumerables problemas e inusitados augurios (algunos se antojaban como imposibles en aquellas fechas, ahora forman parte de nuestro complejo presente). El marco en el cual se han debatido estos temas ha estado dominando no pocas veces por el desencuentro.

Entre los muros del recinto de Donceles aún resuenan las voces de quienes desde hace diez años han contribuido a dar un rostro al Poder Legislativo capitalino. Escrutar aquellas expresiones se vuelve, por lo tanto, una tarea insoslayable que puede ofrecernos algún código de lectura sobre la época presente. Recientemente acaba de comparecer el jefe de Gobierno del Distrito Federal; largo ha sido el camino de negociación y la conciliación de intereses partidistas para lograr que fuese un gobierno electo el que llegase a dar su Informe de gobierno ante la Asamblea capitalina.

La transición democrática no ha sido para todos la imagen de un cielo despejado; el cambio de formato del informe de labores de los anteriores regentes, después de diez años de diálogo

entre las dos máximas instancias de la ciudad, sustituido ahora por una simple lectura de informe, ha causado escozor y reclamos entre los partidos de oposición. No obstante mucho ha cambiado la vida política del Distrito Federal desde el primer encuentro de la llamada Asamblea de Representantes de la ciudad.

Los cambios no son sólo de forma o de nombre, existen transformaciones jurídico – políticos esenciales para el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, actualmente casi un Congreso Local, y que en el escenario de los informes anuales se convierte en proyectos de las preocupaciones e intereses de las fuerzas políticas.

Privados los ciudadanos durante seis décadas de un órgano de gobierno, los integrantes de la primera Asamblea de Representantes, primeros representantes electos, constaron el deseo de reparar esta omisión. Por ello, desde las primeras sesiones de esta Asamblea hubo consenso entre todas las fuerzas políticas representadas en la necesidad de extender los cauces de participación democrática para la toma de decisiones del gobierno de la ciudad.

Las elecciones del 6 de julio de 1990 en los resultados en el grado de madurez ciudadana. La conformación de dicho órgano fue plural: 24 de las 40 curules uninominales fueron para el PRI, 13 recayeron en el PAN y tres en el FCRN. Considerando las curules plurinominales, la asignación de los escaños quedó como sigue; 34 curules para el PRI, 18 para el PAN, seis para el FCRN, tres en el PPS, tres en el PMS, y dos en el PARM.

A pesar que la reforma política de 1987 había creado la Asamblea de Representantes, el Congreso de la Unión fue confirmado como la única instancia competente para legislar en lo concerniente a la capital de la República. La Asamblea se definió como un cuerpo colegiado constituido por 66 integrantes a renovarse en su totalidad cada tres años, pero solo quedaba facultada para regular leyes y decretos en asuntos relativos a la entidad y la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Por lo que se trataba solamente de un órgano de expresión ciudadana. Cinco meses después, se verificó el primer encuentro entre el regente y los representantes populares, donde el tema central fue la legitimidad. Estaban muy

presentes los cuestionados comicios del seis de julio anterior que llevaron al poder a Carlos Salinas de Gortari. El propio regente Manuel Camacho, había sido nombrado en cumplimiento de las disposiciones legales sin cortapisa pro el Presidente. Fue un ríspido encuentro en el que se habló de legitimidad y corresponsabilidad y ambas partes, el regente, a nombre del PRI, la oposición demandó seriedad política en el diálogo.

Durante el cuarto encuentro en 1991, Camacho propuso, por orden presidencial, que después del proceso electoral de agosto se iniciara una consulta para la reforma política de la ciudad. No obstante, adelantó los límites determinados por el gobierno a la reforma: la creación del Estado 32 era dar una solución antigua a un fenómeno político y social nuevo. Argumentó, que hacer de toda la zona metropolitana una sola unidad de administración sería un exceso de centralización y un conflicto de soberanías en la región y con el resto de la Federación. Por otra parte, el regente estableció cuatro puntos de la agenda para avanzar en la democracia: una reforma política que introduzca nuevas formas de representación política directa e indirecta compatibles con las nuevas formas de la ciudad; definir las nuevas facultades de la Asamblea, y reformar la justicia, la seguridad pública, los mecanismos de participación ciudadana y la administración con el objeto de garantizar una mayor coordinación, capacidad de respuesta y descentralización. El sentir de los asambleístas opositores respecto de sus facultades como I Asamblea lo retrató el ahora fallecido panista José Angel Conchello "Pedimos legislar y sólo se nos permitió reglamentar, pedimos democracia y sólo se nos dio una probadita, no se nos permitió aprobar y revisar la Cuenta Pública del DF."

En reiteradas ocasiones, los Ayuntamientos del DF demandaron la expedición de una ley que organizara debidamente la administración municipal para evitar los continuos conflictos con el gobierno general y de tener la continua erosión de los servicios municipales. No fue sino hasta 1917, con la instalación de la figura del Municipio Libre en la Constitución y la expedición de la Ley Orgánica de 13 de abril que al menos formalmente, se organizó el gobierno municipal del Distrito.

En 1928, el Congreso de la Unión tomó la decisión de suprimir el municipio como régimen de gobierno del Distrito Federal, porque según se aceptó entonces, los ayuntamientos instaurados en 1824, no habían sabido responder a las necesidades de una ciudad multiplicada en su tamaño y en sus problemas a causa de su indisciplina administrativa, de su dependencia del erario federal y de su libertinaje político. Para remediar estos males, se hizo necesario establecer la "unidad de mando" de un gobierno centralizado en manos del Poder Ejecutivo Federal. La ciudad empero, prosiguió con su incesante crecimiento y el nuevo gobierno, aunque supo controlar las fuerzas políticas que se disputaban la capital, fue incapaz de dar una solución de conjunto, viable y planeada, a los problemas y retos de la metrópoli convertida en la aglomeración urbana más grande del planeta.

Hoy que los problemas capitalinos han desbordado las soluciones centralistas de gobierno y que amenazan seriamente y sustentabilidad, los ciudadanos y los partidos políticos miran la remunicipalización del Distrito como la gran solución de la que provendrán todas aquellas otras que exige nuestro agobiado presente. De esta manera, se convoca a la resurrección del municipio para dar solución a una problemática urbana que en su momento dicha institución no supo como afrontar, según se acusó entonces.

Como la creación de la Asamblea de Representantes en 1988, su reciente conversión en la Asamblea Legislativa, y la elección directa del Jefe de Gobierno, la remunicipalización del Distrito tiende a concretarse, aunque está todavía en manos de la Asamblea Legislativa, propone al Congreso de la Unión las modificaciones para concluir la reforma política integral de la capital. Lo deseable sin embargo, es que no sean las condiciones de emergencia social y el mercado político los que dicten el camino de las reformas pendientes, sino que sea un análisis informado, detenido y comprometido con el cambio el que lleve a formular un proyecto para reorientar nuestro horizonte comunitario hacia niveles estables y verdaderamente equitativos de convivencia y desarrollo.

En este sentido, cabría preguntarnos sobre las razones del fracaso de las administraciones municipales que tuvo en el pasado el DF, pues ¿qué sabemos los capitalinos de la figura del municipio como forma de gobierno, más allá de su invocación para resolver nuestras exigencias políticas?. Un buen punto de partida es sin duda conocer su historia, pues, por un lado, el diálogo con el pasado es un que hacer al que la conciencia contemporánea no puede renunciar y por otro, el conocimiento de las causas del fracaso del gobierno municipal en la capital puede alertarnos sobre aquellos aspectos de la virtual reforma política que merecen especial atención para garantizar su éxito.

Después de haber realizado una amplia investigación histórica, la conclusión de que son al menos cinco los factores que explican el fracaso de las administraciones municipales que, estuvieron vigentes en el Distrito Federal entre 1824 y 1928: <sup>17</sup>

- 1- La falta de un Estatuto de Gobierno que estableciera claramente las funciones y prerrogativas tanto del gobierno federal como del gobierno municipal.
- 2- La injerencia permanente del gobierno federal y del DF en las tareas de gobierno de los ayuntamientos.
- 3- La absorción sistemática, por parte del gobierno federal, de los recursos producidos por las municipalidades, amén de la propia escasez del erario municipal.
- 4- El anacronismo y falta de articulación de las administraciones municipales para formular soluciones a las demandas de una población en constante y explosivo crecimiento, y a los problemas que planteó la metropolización de los servicios urbanos al interior de la ciudad.
- 5- La inestabilidad política que generó la lucha por el poder alojada en los ayuntamientos, en particular durante los primeros gobiernos de la Ciudad.

---

<sup>17</sup> Ugarte Cortez, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Prólogo de Héctor Fix-Zamudio. México 1985, XXVIII- Pág.281

Como se sabe, la Constitución de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII, dejó en manos del Congreso de la Unión, la facultad legislativa en el Distrito Federal. Posteriormente, la ley del 18 de noviembre de 1824 confirmó en manos del gobierno federal, político y económico del Distrito, encargó el ejercicio inmediato de la autoridad política y económica a un gobernador interno, anunció la vigencia provisional de las Leyes de Cádiz (del 23 de mayo de 1812 al 23 de junio de 1813), mientras se hacían los arreglos permanentes para normalizar el gobierno local, y estableció su aplicación para la renovación de ayuntamientos en los pueblos comprendidos dentro el mismo.

Los huecos más importantes que dejó esta ley, es decir lo relativo a la representación política del DF y al destino de sus rentas, se llenaron con el decreto del 11 de abril de 1826 mediante el cual se uniformó su gobierno económico y político de los territorios de la Federación, se dispuso que sus rentas se pasaran a manos de la federación, se le otorgó únicamente representación en la Cámara de Diputados, y se encargó al ayuntamiento de México la organización de las elecciones para diputados.

Estas lagunas e imposiciones legales con las que se concretó la creación del DF, y la sujeción de su gobierno político y económico a la Federación, fueron impugnadas más de una vez a lo largo del siglo pasado y principios del siguiente por el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Aunque en principio los regidores demandaron la creación de una legislatura particular para el Distrito con el objeto de poder así nombrar senadores, sufragar por el Presidente de la Federación, arreglar sus contribuciones y su gobierno interior, y administrar sus rentas, ante la negativa del gobierno interior, y la diferencia de los congresistas, esta exigencia se limitó a obtener una Ley Orgánica que delimitara las atribuciones de los ayuntamientos sobre la base del respeto a su autonomía, pues la laxitud, o bien la indefinición de las Leyes Españolas respecto a cuáles eran éstas, provocó que más de una vez el gobierno general y el municipal entraran en conflicto por la jurisdicción de sus atribuciones. Sin embargo, esta demanda también quedó sin respuesta.

Solo quien ignore la historia del municipio en el Distrito Federal podrá creer que sigue siendo una institución de gobierno inviable para la capital. Pero aquél que la desconozca podrá creer en su poder desmedido para resolver los retos que enfrentamos hoy los capitalinos. La apuesta por la remunicipalización del DF debe apoyarse no sólo en la consideración de los rendimientos políticos que ofrece, sino también en la consideración de que el gobierno municipal requiere de definiciones claras en el terreno económico y administrativo, de tal manera que se garantice que abordará la solución de los problemas de nuestra ciudad sin perder de vista la complejidad del espacio y población que conforman al Distrito y que, por lo mismo, exigen soluciones metropolitanas y locales a la vez. Afortunadamente la labor realizada hasta ahora por la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal se orienta en ese sentido.

Las iniciativas pendientes, aunque tienen características diversas, han compartido experiencias y rasgos comunes desde su tentativa originaria, y de hecho las semejanzas prevalecen sobre las diferencias; una de ellas, la preocupación social por circunscribir ámbitos inexplicables al marco normativo que les otorgue certeza, viabilidad y extensión jurídica; mientras tanto, se acusa una especie de involución que paraliza y sedimenta su dinámica.

No obstante, que en su momento generaron grandes expectativas unas y sonados debates en el parlamento capitalino, diversas iniciativas han debido soportar indiferentemente el paso del tiempo, o en el mejor de los casos el silencio a las que las obliga su congelamiento legislativo. Son varias las razones que han imposibilitado dar concreción y evidentemente salida a numerosas propuestas; así como múltiples también los intentos resucitadores de algunos contenidos temáticos, que junto a la continuada tarea revisora de sus alcances y proyección, deben aún cifrar sus esperanzas en el grado de pertinencia que las motiva en estrecha liga con la realidad estructural, social y política de los capitalinos.

La I Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1991 - 1998), cuyos trabajos abarcaron seis períodos ordinarios de labores, discutió y resolvió asuntos de gran importancia: varios reglamentos (entre ellos el de Protección a los No Fumadores, Transporte Urbano de

Carga y Protección Civil); además de las diversas propuestas en materia de tránsito, un catálogo de prioridades para la definición del Presupuesto de Egresos de 1990 y cuestiones relacionadas con estacionamientos públicos, procuración de justicia e infancia, entre otros el producto del denuedo parlamentario ante y con la sociedad capitalina en sus primeras experiencias. Sin embargo, el empeño no bastaría, por ejemplo para dilucidar mecanismos que establecieran la zona limítrofe en varias colonias ubicadas entre el Distrito Federal y el Estado de México, asunto pendiente que no resistió el examen protagónico de aquellos momentos y terminó con una carga de comprometida indefinición y por ende congelado. Similar suerte correrían otros debates en una amplia gama de materias (comercio en vía pública, reforma y ampliación de facultades a la Asamblea, o bien un proyecto de Reglamento de Seguridad Pública), aunado a diversas problemáticas urbanas en las postrimerías del siglo XX, como el crecimiento demográfico desmesurado, el desarrollo urbano sin límite y la progresiva destrucción ecológica, todos ellos temas de candentes inscritos en la lista de asignaturas pendientes. De 124 iniciativas generadas en los primeros tres años sólo 12 fueron aprobados por el pleno, esto se explicará en razón de que muchos proyectos pretendían modificar artículos constitucionales o leyes de carácter federal.

El denominador común heredado al siguiente órgano de representación popular o II Asamblea de Representantes (1991 – 1994) fue sin duda, la de un marco de atribuciones restringido y limitado (dictar reglamentos, bandos y ordenanzas o formular iniciativas de ley relativas al Distrito Federal para su análisis y aprobación final en el Congreso de la Unión), pero sin que éste representara un obstáculo para impulsar decisiones trascendentes como la abrogación de una serie de ordenamientos añosos – emitido por el Ejecutivo Federal – que ya no respondían a las expectativas de una sociedad cambiante, y por vía de su Primer Bando emitido como cuerpo colegiado, habría la posibilidad de asumir nuevos retos desde las perspectivas de privilegiar el interés general. En este se hallaban los reglamentos de expendio de bebidas alcohólicas y venta y consumo de cerveza en cafés cantantes, cabarets y salones de

baile; industrias del pan; planificación y zonificación industrial de arterias principales; ejecución de obras; policía en parques, jardines y paseos públicos; e ingeniería sanitaria, principalmente; empero sobrevendrían en la última década de la centuria pretensiones mayores en el repertorio del órgano deliberativo ciudadano. Como experiencia representativa en sus primeros seis años no sólo logró dar cauce a las demandas de la población del DF, sino decididamente servir como un eficiente canal de comunicación entre ciudadanos y gobernantes.

Si bien, la disposición asumida por los asambleístas en el estudio de múltiples temas locales se fundió ocasionalmente con las maneras de una democracia que no garantizaba el desarrollo y consecución de sus loables propósitos y fines, algo muy importante quedaría del trabajo emprendido. El contagio de la vida política de la capital, cuyo saldo, no siempre bien ponderado pero, invaluable al paso de los años, recorrería, no sin dificultades, un sinuoso camino para cosechar sus primeros frutos; así sólo el atisbo de 27 iniciativas para recuperar cada uno de los significados y proyección de una metrópoli tan disímbola siguió paulatinamente el curso de su arraigo definitivo aceptándose nueve. De nuevo la historia de la continuidad truncada.

La irrupción en la instancia de discusión y reflexión capitalina (ARDF) del trienio subsecuente (94 – 97), de facultades legislativas inéditas derivadas de las modificaciones Constitucionales de 1993 al Estatuto de Gobierno, debe atribuirse al largo bregar de, por lo menos, dos generaciones de políticos comprometidos con su ciudad, cuyo esfuerzo sería recompensado con la atribución para elaborar leyes o decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, además de que por primera vez estarían en aptitud de analizar y aprobar, en su caso, las iniciativas de Ley de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la Cuenta Pública. De esta forma, la repercusión implícita de las nuevas disposiciones en el marco general de actuación de la Asamblea se orientaría primordialmente hacia dos vertientes; por un lado, la adecuación de los ordenamientos a la actualidad normativa, y por el otro, la expedición de las leyes necesarias para cumplir a plenitud el mandato constitucional que le dio

origen, sin menoscabo de verse ensanchadas las tareas del incipiente cuerpo deliberativo como una legislatura.

El influjo del tercer parlamento de la Ciudad de México, no obstante haber adquirido facultades para regular las materias de Administración Pública Local, régimen de gobierno y procedimientos administrativos; presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su Contaduría Mayor; bienes del dominio público y su concesión, explotación uso y aprovechamiento; justicia cívica; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso de suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vía pública, transporte urbano y tránsito, estacionamiento, servicios públicos de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios; y función social educativa (de acuerdo con la distribución que haga el Congreso de la Unión en términos de la fracción VIII del Artículo 3º de la Constitución Política), no pudo o no supo extraer el provecho de su original circunstancia provocando que su incursión en un espectro de territorios inexplorados, dejara atrapadas en el tintero deliberativo diversas iniciativas.

No sería sino con la instauración de la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997 – 2000), que sus protagonistas – una debutante mayoría y una estrenada oposición – iniciaran el camino hacia la transformación de la herencia de exiguas conquistas atributivas en una con mayor significación y alcances congruente con los propósitos de amplia competencia en las materias y asuntos inherentes al DF, en lugar de transitar por la ceñida vereda reglamentaria que la constreñía. En el curso de su actuación, la ALDF, I Legislatura, ha promovido, la dinámica de consensos frente y detrás de las bambalinas del escenario legislativo y ciudadano, e impulsado

fórmulas para el enriquecimiento de la estructura jurídica del Distrito Federal con una visión transformadora y en un sentido sincrónico entre su ritmo natural y los tiempos de los reclamos ciudadanos.

En ello, el factor convivencia social ha tenido mucho que ver; pues sus formas se han regido con frecuencia y en ocasiones de la Asamblea, despertando el interés de los defensores por acceder al poder público- vía interpósita exigencia de nuevos ordenamientos legales para solucionar los ingentes problemas que padecen –aspiración por demás, compatible con todos los esfuerzos que prorrumpen de la interacción de los esfuerzos entre las esferas legislativa y civil.

En este contexto, muchos proyectos de ley o de reformas inscriben su interés en distintos campos y materias, los hay desde los que plantean modificaciones a la Carta Magna, pasando por aquéllos orientados a cambios de la legislación secundaria, particularmente la que atañe al ámbito de la Ciudad de México, hasta las que aparecen destinadas a insertarse en el coyuntural capítulo de la negociación política y a la vez uno de los factores que retrasan la salida de dictámenes. El itinerario ha sido largo, y a poco más de diez años de haberse fundado el primer ensayo de representación popular en la capital de la República. Los resúmenes anteriores consignan un total de 67 iniciativas pendientes, siete de las cuales emanaron de las discusiones de los asambleístas en el período comprendido de septiembre de 1994, a abril de 1997, 60 se atribuyen a los diputados locales durante septiembre de 1997 a la fecha. De la cifra global de propuestas, 61 no han sido dictaminadas todavía y cuatro, aun cuando están parcial o completamente consensuadas, no se han presentado a la consideración del pleno legislativo.

En números absolutos, 10 iniciativas corresponderá resolverlas a la Comisión de Administración Pública Local y cinco más serán producto del trabajo de ésta con otras comisiones; por su parte, la de Administración y Procuración de Justicia formulará seis resoluciones e intervendrá en comisiones unidas en cinco más, la Comisión de Prevención del Medio Ambiente y Protección Ecológica elaborará cinco dictámenes, además de participar en el

fallo de otro asunto en forma mancomunada. Resulta importante señalar que el universo de temas en espera de discernimiento, 42 se compactan por su afinidad en sólo 14 materias.

Comienza el último año de ejercicio y la decisión de no dejar pendientes los asuntos espinosos movilizó la maquinaria de los microcosmos legislativos. Asimismo fructificaron nuevos instrumentos para el acuerdo de controvertidas iniciativas, como la Ley de Mercados Públicos, aunque todavía faltan los relativos para continuar con la reforma política defienda.

La situación de los 132 mercados públicos que operan en el DF quedó científicamente confirmada y digitalmente complicada. Pésimas condiciones de infraestructura, mantenimiento empírico y una creciente tendencia a convertirse en grandes restaurantes, fueron algunas de las evidencias recopiladas en la investigación Memorias de los mercados públicos.

La Reforma política del DF en materia penal y civil ofrece una oportunidad histórica para los asambleístas, quienes ya se prepararon con ciclos de conferencias y conruedas de prensa para informar sobre el rumbo de dichas transformaciones. Los derechos humanos en el sistema penitenciario fue el tema del investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penitenciarias, mientras que algunos asambleístas y magistrados opinan que es obsoleto el sistema penal del DF. Los impartidores de justicia orientaron sus propuestas en aspectos concretos como los límites del Artículo 21 Constitucional, (acerca de la imposición de las penas como exclusivas de la autoridad judicial) la readaptación social en el derecho penitenciario y la aplicación de penas. Novedosos planteamientos impregnaron el ambiente de este seminario como el desahogo de las cárceles con penas sustitutivas, la reclasificación de los delitos y penas y la perspectiva humanista en el sistema penitenciario.

Por su parte el Diputado Antonio Padierna encabezó las conferencias para dotar al ordenamiento civil vigente desde 1928, las características de un estado de derecho y democrático. La historia y la perspectiva hacia el nuevo milenio, el arrendamiento, el derecho civil, los bienes, los contratos, las sucesiones y la prescripción, la familia y el arrendamiento como factor social en el DF fueron los diversos temas tratados en esa oportunidad.

La fracción panista no quiso quedarse atrás y Fernando Pérez Noriega ofreció un anteproyecto del Código Civil. En citada conferencia quedaron expuestos el mejoramiento del lenguaje jurídico, la protección a la familia y a los adultos mayores, la regulación a los regímenes económicos del matrimonio, la revisión del divorcio, las sucesiones y el principio de filiación como los principales avances.

Además, otros temas como lo relacionado con el Código Penal, que busca adecuar sus contenidos a las nuevas definiciones constitucionales sobre la labor del Ministerio Público, los elementos del delito y la aprehensión de los delincuentes, delineaban su pertinencia; y también los referentes a las iniciativas sobre discapacitados y de reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; además de diferentes ordenamientos y Leyes de Deporte, Orgánica de la Asamblea, Mercados Públicos, Ambiental y de Justicia Cívica por mencionar algunas.

## **2.1 DESCRIPCIÓN DE LAS POSTURAS DE CADA UNO DE LOS PARTIDOS POLITICOS QUE INTEGRAN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Traspasar la aparente homogeneidad que un grupo representa, supone el despliegue de una mirada estereoscópica que atiende a los cambios y a las regularidades del conjunto, tanto en virtud de sus vínculos internos como con el exterior. Esbozar el perfil estadístico de los 66 diputados que conforman la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es una tarea que comparte en buena medida las reflexiones anteriores. Las cifras arrojan una óptica distinta y más completa del trabajo político y social desarrollado por los diputados en su conjunto, así con relación a sus grupos parlamentarios, a lo que contribuyen las determinaciones geográficas tanto como la experiencia acumulada por cada uno de ellos. He aquí un espectro de las radiaciones emitidas por este órgano legislativo.

Con base en las reformas hechas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en agosto de 1996, los primeros diputados a la ALDF comenzaron los trabajos del primer periodo ordinario del primer año de ejercicio el 17 de septiembre de 1997. Conformada por 38 diputados del PRD; 11 de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, respectivamente 3 del Verde Ecologista e igual número del partido del trabajo. La primera Legislatura de la ALDF se caracterizó por ser la primera de las cuatro que han ejercido sus funciones donde el Partido Revolucionario Institucional no tiene mayoría. Además, los 66 representantes populares son los primeros en ser considerados por la ley como diputados locales.

La importancia de un análisis de las características de quienes obtuvieron el voto popular en las elecciones del 6 de julio de 1997, no estriba sólo en el ejercicio de una nueva mayoría sino en la búsqueda de las capacidades para cumplir con eficiencia la tarea legislativa a escala individual, partidista y plenaria, ya que las decisiones que se toman en la Asamblea son, con mayor o menor influencia, producto de 66 voluntades.<sup>18</sup>

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no exige muchos requisitos a quienes aspiran a ser diputados locales. El artículo 37 estipula en relación con el lugar de nacimiento y el domicilio, la necesidad de ser ciudadano por nacimiento y originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección. Cabe destacar que a diferencia del DF, un número importante de las legislaturas estatales, 17 de ellas exigen ser oriundo de una entidad, al verse en ello una garantía de lealtad con el Estado y de conocimiento de sus problemas. Pero en algunos casos, se admite la ciudadanía del Estado por extensión de la de los progenitores o del cónyuge, pero también como ocurre en el DF por una vecindad amplia.

Al dar comienzo el último trimestre del año en curso, se incrementó la actividad de los partidos políticos ante los tiempos electorales con vista a la elección no sólo para Presidente de

---

<sup>18</sup> Román Celis, Carlos. Los Recintos Legislativos de los diputados, México, 1999 (edición privada del autor) pág. 175

la República, sino también para jefe de Gobierno del Distrito Federal, a realizarse el 2 de julio del año 2000. Los partidos políticos y las autoridades capitalinas también asumieron posturas con relación a las prerrogativas que les corresponden a los organismos políticos, por lo cual se cuestionó la reciente reforma al Código Electoral del Distrito Federal. El Instituto Electoral del Distrito Federal, por su parte aprobó el registro de catorce agrupaciones políticas locales y anunció que exigirá a todos y cada uno de los diversos partidos políticos, que cumplan con los requisitos que se señalan en el Código Electoral.

#### PRD (PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRATICO)

El PRD capitalino declaró que impulsará una campaña de organización de su padrón de militantes y de afiliación de nuevos integrantes, como preparación a las elecciones del año 2000 y espera contar con un listado alrededor de 200 mil afiliados. Ante los dirigentes de la organización Causa Ciudadana; Andrés Manuel López Obrador se comprometió a escuchar las propuestas de la ciudadanía e incorporarlas a su plataforma de gobierno y en especial a establecer un pacto de corresponsabilidad entre el gobierno y la población.

El tabasqueño que aspira a gobernar el Distrito Federal, dijo que los planteamientos que hacen agrupaciones ciudadanas y que son coincidentes y viables se incorporarán a la plataforma del gobierno. Ante preguntas que lo contrapunteaban con el resto de los precandidatos, el tabasqueño ratificó su decisión de no contestar los cuestionamientos de sus compañeros, pues advirtió que los adversarios sí están fuera del PRD, principalmente en el PAN y el PRI.

Cuando se anunció que el tabasqueño Andrés Manuel López Obrador, era oficialmente candidato del PRD al gobierno del Distrito Federal, de acuerdo a la votación emitida por los militantes. Al dar anuncio, el virtual triunfador en los comicios internos del PRD – DF se dijo abierto a las alianzas, en los términos que las definan los órganos de dirección de su partido, pero al mismo tiempo advirtió que su partido tiene organización y prestigio que le permitirán contender en la elección del 2 de julio del 2000 con amplias posibilidades de triunfo.

Los datos finales del Comité Estatal de Servicio Electoral dieron el triunfo a López Obrador con 116 mil 188 votos, de un total de 151 mil 946, equivalente al 76.47 por ciento, en relación con sus compañeros del mismo partido. En su primera conferencia de prensa como candidato formal, el ex líder nacional del PRD expresó su agradecimiento al apoyo de la mayoría de los perredistas, y se comprometió a representarlos con dignidad y decoro en la elección del 2 de julio del 2000. Ratificó que su campaña será de estrecho contacto con la ciudadanía, que será austera pero de intenso acercamiento a la gente en la que visitará mil barrios, colonias y unidades habitacionales. Destacó además que realizará reuniones por sectores y que sus propuestas serán tematizadas.

En la primera reunión temática que sostuvo Andrés Manuel López Obrador, candidato del PRD al gobierno capitalino, con trabajadores de la educación básica, se comprometió a tomar en cuenta las demandas y propuestas presentadas para integrarlas en su programa de gobierno. Opinó que no se puede fortalecer la democracia sin educación y viceversa, un ejemplo claro es que el PRI tiene más presencia en donde hay menos niveles de educación, por lo cual calificó al tricolor como el partido del atraso.

De esta manera de llegar al gobierno de la ciudad, sostuvo, se creará un pacto para mejorar la calidad de la enseñanza con el apoyo de especialistas e investigadores en materia de educación. El desarrollo de la ciudad debe apoyarse en el conocimiento, por lo cual, dijo, es indispensable homogeneizarla; no es recomendable que en las delegaciones como Benito Juárez exista analfabetismo, y en Milpa Alta se tengan hasta cinco puntos. Los representantes de este gremio laboral señalaron al candidato perredista la urgencia de contar con un Secretario de Educación Pública que esté comprometido con la educación, queremos que sea un académico de gran prestigio.

Asimismo con los tres compromisos de abatir la corrupción, pagar sueldos a los funcionarios en la justa mediana para que se mantengan en la austeridad republicana y garantizar la seguridad pública en la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador tomó protesta de la

candidatura a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal ante la dirigencia nacional y capitalina del PRD. En el discurso que rindió ante la plana mayor del PRD capitalino y nacional, López Obrador hizo un esbozo de lo que sería su gobierno y subrayó que se beneficiará a las mayorías, dando prioridad a detener el empobrecimiento de la sociedad, como una medida de seguridad para todos.

Ante Cuauhtémoc Cárdenas, Delegados Políticos, Secretarios y la misma Jefa del Gobierno del DF, Rosario Robles Berlanga, López Obrador manifestó que se continuará en la promoción de la inversión privada. Dijo que procurará que se oriente a actividades no contaminantes y de bajo consumo de agua; es decir daremos prioridad al comercio, los servicios y el turismo. Recordó que el desarrollo implica equilibrar la generación de la riqueza con una justa distribución del ingreso. Por eso reiteró, es indispensable apoyar y proteger la inversión privada que genera empleos y bienestar. Todo aquel que desee invertir en actividades económicas y genere empleos contará con el apoyo del gobierno. Aclaró que los adversarios del PRD no son quienes con esfuerzo, trabajo y de conformidad con la ley crean riqueza, generan empleos, sino aquéllos que amasan grandes fortunas de la noche a la mañana, en la ilegalidad y a la sombra del presupuesto público.

López Obrador, quien dio lectura a 11 cuartillas de su discurso, también abordó el caso del servicio de agua potable y afirmó que en sus propuestas consiste en racionalizar el consumo, pues todavía hay gente que la desperdicia; mantener el programa de detención y reparación de fugas del vital líquido, y ampliar la construcción y operación de plantas tratadoras y potabilizadoras.

La manera en que se combatirá la inseguridad será con la creación de nuevas fuentes de empleo y frenar a toda costa el empobrecimiento del pueblo, no sólo por razones humanitarias, sino también para serenar los ánimos de la inconformidad social.

## PRI (PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL)

El PRI capitalino anunció que ajustará su gasto una vez más en un 30%, principalmente en servicios. La propuesta creada, por los legisladores del PRI en la Asamblea Legislativa, contiene sistemas novedosos y modernos de ataque a la delincuencia, investigación de crímenes e impartición de justicia, basados en modelos empleados en otras ciudades, y que han dado buenos resultados y van desde la prevención del delito, investigación de quienes conforman los cuerpos policiacos, la profesionalización de los elementos y mejoría en las condiciones de vida de los policías.

El PRI dio a conocer el programa *A recuperar la ciudad*, en el cual el tricolor manifiesta, su obligación de recuperar el poder de la capital, no sólo porque así conviene a sus intereses partidarios, sino porque así conviene a la ciudad, el PRI ha manifestado que perdió la confianza de la población capitalina por haber abandonado las causas populares y dejó entrever que las propuestas en materia de seguridad pública se elaboraron por las crecientes denuncias ante el incremento de los índices delictivos que ha detectado el tricolor. Jesús Silva Herzog, habló de sus principales propuestas, entre ellas promover una política económica y constituir un gobierno limpio, honesto y eficiente. Manuel Aguilera Gómez, también dio un discurso, donde criticó a la oposición y llamó al priismo a ganar la ciudad nuevamente, luego pidió a los tres aspirantes, levantar las manos como manifestación de victoria.

Pasada la elección Jesús Silva Herzog, se colocó como virtual ganador de las elecciones internas del PRI, con miras a participar en la contienda por el gobierno del Distrito Federal. Según los primeros resultados dados a conocer por el Comité Ejecutivo Estatal, el ex embajador logró el triunfo con 47.4 por ciento de los votos, que representan cerca de 87 mil. Silva Herzog se promulgó virtual ganador. Tanto Aguilera como Silvestre y los dirigentes del partido oficial en los 40 distritos del DF, cerraron filas en torno de la candidatura del ex embajador, quien

convocó a mantenerse unidos y fuertes para recuperar la ciudad el 2 de julio del 2000, quizá frente a un rival serio y responsable, con carisma como el perredista Manuel López Obrador.

Aguilera, recordó que hace veinte meses la gente daba por muerto al PRI, pero al cabo de su proceso interno, con cerca de 10 millones de votos en el país y 830 en la capital, han probado que no están muertos, sino fuertes para la contienda del próximo año. Pero exhortó a los priístas a desechar cualquier triunfalismo porque falta trabajar más para el 2000, así como para continuar con un activismo que no produzca ni desgaste, ni cansancio, ni fatiga. Informó que elegirán por consulta abierta a los candidatos a las jefaturas de delegaciones. Luego diría en conferencia de prensa que recuperar la ciudad de manos del PRD "va ha ser una tarea complicada", pero confió en el triunfo de su candidato Jesús Silva Herzog candidato del nuevo PRI al gobierno del Distrito Federal, defendió con vehemencia la apertura de su partido, la democracia que hoy impera en el tricolor y cuya mayor muestra ha sido el proceso para elegir el abanderado. Puso el dedo en la llaga cuando habló de pasadas derrotas del partido y de los errores que lo han hecho fracasar; de la falta de autocrítica.

Levantó las manos, Jesús Silva Herzog, para hablar de esperanzas y de un futuro mejor para los capitalinos. El precandidato a la Jefatura del Gobierno capitalino se pronunció por abrir más espacios de participación a las mujeres del Distrito Federal. Dijo que una mayor participación de carácter político de las mujeres, permitirá atender sus necesidades sociales, como vivienda, el empleo y la seguridad. Entrevistado al término del Consejo General de Mujeres Priístas, Silva Herzog consideró que las mujeres han sido los elementos más participativos y activos en su campaña, pero ese entusiasmo, agregó no sólo debe quedarse en simple apoyo, por lo que sugirió darles mayor acceso a los puestos de elección popular y a las posiciones dentro del propio gobierno.

Dijo que es necesario sensibilizar a todos los sectores para que brinden mayores oportunidades a las mujeres para que prueben su capacidad. Tenemos incluso un programa especial para las mujeres de la campaña y vamos a impulsar de la manera más adecuada

primero, la participación de la mujer en la vida política de la ciudad, pero también la búsqueda de posiciones de elección popular y de administración del gobierno. Negó hacer comentarios respecto a la despenalización del aborto, pues consideró que es un tema muy controvertido sobre el cual difícilmente se puede hacer pronunciamiento de pasada, hay que estudiarlo con más cuidado.

Por otro lado comentó que realizará muchos actos junto con el precandidato a la Presidencia de la República. Afirmó ante los líderes obreros de la capital que las elecciones del 2000 serán "las más difíciles en la historia del país", pero vamos a ganar la jefatura de Gobierno. Silva Herzog convocó al sector a mantener la unidad del prisma y a ponerse todos a trabajar con ahínco, para garantizar el triunfo. Dijo que si gana impulsará un programa de vivienda para los trabajadores, más activo que el de los últimos años, que ha sido modesto, casi inexistente. Agregó que los proyectos habitacionales también crean al parejo los necesitados empleos en la capital, que hasta el momento no se han podido generar.

Luego de un reconocimiento por el relleno sanitario de Santa Catarina, en Iztapalapa, el candidato del PRI a jefe de Gobierno del Distrito Federal, indicó en entrevistas con los reporteros, que la " fe y la religión están por encima de las declaraciones de un señor que está desconociendo buena parte de la vida de los mexicanos" en alusión a la polémica postura del sacerdote Guillermo Schulenburg respecto a la veracidad del guadalupano. El candidato expresó en breve discurso que, después del proceso interno, el PRI salió fortalecido y los priistas sintieron orgullo de pertenecer al partido.

Y agregó que ahora viene la etapa más difícil; "Será una contienda larga y difícil, pero contamos sin la menor duda, con la solidaridad de cientos de grupos como éste de la Unión de Pепенadores. Contamos con la unidad del partido y de sus integrantes, y con la voluntad renovada para rescatar el Gobierno de la Ciudad de México el próximo 2 de julio.

## PAN (PARTIDO ACCION NACIONAL)

Con el objeto de recuperar electores rumbo al 2000, el PAN en el Distrito Federal comenzó una campaña de gestoría, asesoría y participación ciudadana en la capital, que busca reforzar la estructura capitalina del blanquiazul y reposicionarse como primera fuerza política en los próximos años. El trabajo se realizará a través del Centro de Atención Ciudadana. Santiago Creel anunció que más que debates, los precandidatos del PAN a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal sostendrían un intercambio de propuestas para que los militantes, en un verdadero ejercicio democrático, decidan con libertad al abanderado y agregó que los panistas fijarán su postura sobre temas de la ciudad.

Al reunirse con la organización ProDemocracia, donde dio a conocer su propuesta de gobierno, el aspirante a la candidatura panista indicó que los militantes del blanquiazul contarán con la información suficiente para elegir al mejor hombre para gobernar la capital del país. Se trata de que los ciudadanos conozcan la oferta política del PAN por eso la estrategia es no llegar a debates que más bien son descalificaciones, que ofrecen un pobre espectáculo. Santiago Creel, dijo que privilegiaría la política como instrumento para resolver graves problemas sociales como la seguridad pública, el ambulante, la basura y las invasiones de precaristas porque de nada sirven las propuestas, por muy profundas que sean, si no se usa la política como una forma de convencimiento de las personas para participar en las soluciones de esos problemas. No impulsar una gran reforma política incluyente para la ciudad de México fue el grave error de la administración de Cuauhtémoc Cárdenas dijo.

Ofreció llevar a la administración pública los programas y principios de Acción Nacional, darle un carácter humanista, manifestó que hará planes a corto, mediano y largo plazo. "Lo que ofrezco son soluciones, una ciudad más humana, con mejor calidad de vida". Acompañado de su esposa e hijos Santiago Creel, agradeció su apoyo a los panistas y manifestó su reconocimiento a quienes contendieron con él en las elecciones internas del partido. En la convención los panistas también aprobaron su plataforma política que será la base de los comicios del próximo

año donde se elegirá al Jefe de Gobierno, a 40 diputados locales, 30 federales, 16 jefes delegacionales y dos senadores.

Luego de rendir protesta de ley como candidato a la gubernatura de la Ciudad de México, Creel Miranda afirmó, que faltan 188 días para que el panismo capitalino se cubra de gloria, rescatando nuestra ciudad. Asimismo hizo un llamado para que todos los panistas se unan a su campaña, porque todos juntos estarán en la batalla y llegarán a la victoria que merecemos los capitalinos y todos los mexicanos.

Los graves problemas de la Ciudad de México como la delincuencia, la escasez de servicios y la creación de miles de fuentes de empleo, serán solventados a partir de que el régimen disponga de un proyecto basado en la experiencia y en las exigencias ciudadanas, porque en otras urbes del mundo con similares características, la inseguridad pública ha sido resuelta conforme a la aplicación del Estado de Derecho, afirmó Santiago Creel, candidato del PAN al Gobierno del Distrito Federal.

Reconoció que si bien es cierto, que los conflictos que enfrentan alrededor de nueve millones de residentes capitalinos parecen irreconciliables, aún existen formas de detectar a tiempo cuáles son las fallas que ha cometido el sistema y a partir de ello reconciliar intereses entre todos los afectados. En otro orden Creel Miranda, a través de su campaña proselitista, se ha reunido con la ciudadanía que registran mayores carencias y que buscan por todos los medios posibles la intervención de la autoridad para lograr su objetivo, a lo cual el abanderado panista esgrime que sí es posible conciliar intereses en el marco de la ejecución gubernamental.

Argumentó que en definitiva, la irresolución del problema de la inseguridad pública es una causal grave para que los capitalinos no crean en las acciones del sistema, porque se necesita erradicar la delincuencia organizada para que se retome en la capital de la República la paz que antes caracterizó a la denominada "ciudad más poblada del mundo".

Insistió que otorgará a los habitantes de la gran metrópoli la certidumbre de vivir en estabilidad, sin violencia, donde no esté en riesgo su integridad, coadyuvará a que en el

mediano plazo la ciudadanía retome los capítulos que se perdieron por causas imputables al crecimiento de la delincuencia, que en ningún aspecto es justificable y sí en cambio, motivo de censura y hasta de negligencia del régimen.

De igual forma adujo que en su campaña en búsqueda de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, dejará en claro cuál es la aportación que él, su partido político y la propia ciudadanía cimentarán en los próximos meses, con el fin de no dejar pasar la oportunidad de demostrarle a la población que pese a los malos augurios, sí son solucionables las contingencias de las capitales.

En su crítica a pasados y al actual gobierno, dijo que los problemas de la ciudad se agravan, la inseguridad nos avasalla y frente a ello no es cierto argumentar que Oscar Espinosa Villareal entregó muy mal el gobierno, entre otras cosas porque no se le llamó a cuentas, y aunque la actual administración evitó que el avión que iba en picada estallara, también es cierto que no ha cumplido con las legítimas aspiraciones de los capitalinos. Expresó que la capital necesita un gobierno que no pague el costo de aprendizaje de quienes no han tenido la experiencia de gobernarlos. Un gobierno que organice a la ciudad es un escenario de pluralismo político, que retome la iniciativa y la saque de su estancamiento económico.

Sometemos a la línea de mando de la Jefatura de Gobierno y sin mayores facultades de las que ya ejercen el 2 de julio por vez primera serán elegidos los 16 jefes delegacionales, producto de una reforma conjunta de los partidos políticos, que para su tarea disponen de un ordenamiento ambiguo que en algunos asuntos importantes como la seguridad pública y la política presupuestal, únicamente les permite opinar, según lo marca el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Ante los electores no habrá cambios sensibles en las tareas que ya desempeñan los actuales delegados políticos, señalan tres actores de la transformación legal de la ciudad en los últimos 10 años.

La elección de estos funcionarios es considerada como un avance político pero relativo, porque no va al fondo y reproduce la indefinición jurídica del DF, afirman los tres especialistas

quienes han tenido responsabilidad en las propuestas de normas legislativas para la ciudad y dos de ellos en la conducción de procesos electorales en la ciudad. En entrevistas por separado Ignacio Marván Laborde, Manuel López Oropeza y Carlos Martínez Asaad, analizaron la posibilidad de los delegados para hacer gobierno y su relación con la jefatura del Distrito Federal. Su análisis no le permite un tono optimista, al contrario, al referirse a la libertad de actuación que tendrán los delegados advierten que la relación puede ser de jaloneo permanente dada la concepción vertical y contraria a la autonomía que hay en las disposiciones legales.

Los tres identifican los límites en el pleno desarrollo de los nuevos funcionarios en la reforma que el Congreso de la Unión hizo al Estatuto de Gobierno del DF – especie de constitución local, en octubre del año pasado y también a la falta de insistencia de los partidos políticos para lograr mayores avances legislativos. “Vamos a votar con mucha ilusión por nuestros primeros jefes delegacionales”, pero en el fondo no estamos votando por alguien que pueda tomar decisiones en el ámbito de la administración de las delegaciones, este funcionario siempre estará sometido a los controles y las líneas del mando de la administración central, resumió González Oropeza.

El responsable de organizar desde el IFE del DF la primera elección de Jefe de Gobierno en 1997, en la que resultó triunfador el PRD, estableció: no es realmente un voto pleno, no estamos eligiendo a un funcionario con gran capacidad política para ejercer su oficio, al dejar de lado los aspectos más importantes como la creación de un cuerpo colegiado que arrojara y al mismo tiempo fuera contrapeso del jefe delegacional.

Las reformas legislativas han generado en el DF problemas de competencia y ahora esto lo facilita o induce el propio marco legal que desafortunadamente es muy vago, confuso. No hablamos expone de un Estado tampoco de un territorio Federal, pero el DF recibe un trato de excepción que se determina como sede de los poderes federales. Esto no le da gobierno propio autónomo ya que en algunas materias lo comparte con el gobierno federal.

Este esquema ambiguo, es el que va a existir entre las delegaciones y la administración central del DF para los siguientes tres años en que estarán en funciones los nuevos delegados.

Se va a reproducir ese funcionamiento con un nuevo ingrediente; la posibilidad de que haya delegados de un partido político diferente al de la jefatura de gobierno. No hay duda que para este caso dice Marván Laborde, no se hicieron los ajustes a la llegada de los jefes delegacionales que por el voto ciudadano tienen un carácter representativo.

Estrictamente se mantuvo en el Estatuto de Gobierno y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF el carácter jerárquicamente subordinado de los delegados a jefe de Gobierno, y centralizado e indivisible de la administración pública de la ciudad a cargo de la jefatura. Esto en los hechos es contradictorio con el nuevo carácter representativo (de los delegados), y de ahí se derivan una serie de problemas, apuntó Marván.

Si se revisara el esquema de la elección resulta que vamos a elegir un jefe de Gobierno que es responsable de toda la administración pública de la ciudad, pero en los hechos y en la medida en que los jefes delegacionales van a ser electos, ese jefe de Gobierno no va a ser responsable de toda la administración. Dicho a la inversa es de la siguiente forma "los electores de cada delegación elegiremos un representante para que sea el jefe delegacional quien en realidad será responsable ante el jefe de Gobierno y no ante los ciudadanos; son dos contradicciones al mismo tiempo, pues lo que quiso hacer para garantizar la gobernabilidad o el control en realidad abre muchos espacios para posibles conflictos, es decir si hay ingobernabilidad en la ciudad se va a dar por falta de autonomía de los delegados prevé Marván.

Históricamente, el DF sigue pagando la contradicción y las debilidades de su creación en 1824, recuerda Carlos Martínez Assad. La Constitución dio organización interna a los Estados, pero el DF, careció de un ordenamiento propio y entonces trató de imitar a las entidades por eso en un principio hubo Municipios en DF.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA-** El desarrollo democrático de la Ciudad de México durante los últimos años, es producto de la amplia participación capitalina en la vida política de la misma, lo que dio como resultado la reforma política de principios de la década de los noventa, que culminó con la reforma al artículo 122 Constitucional.

**SEGUNDA-** La Asamblea surge como órgano pluripartidista de representación ciudadana dentro del nuevo proyecto de gobierno para la ciudad de México. De esta manera se convierte en instrumento legislativo por excelencia de la capital del país y en el cogobierno de la ciudad.

**TERCERA-** Con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1993, se reforma el artículo 122 Constitucional para otorgarle a la Asamblea la jerarquía de órgano de gobierno local, asignándole facultades legislativas en diversos ámbitos de la Ciudad de México.

**CUARTA** - Por acuerdo de la mayoría de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y participantes de la mesa central de la reforma política del DF, se buscará que el Distrito Federal tenga su propio congreso que podría ser la ALDF y que este pueda determinar sus propios niveles de endeudamiento.

**QUINTA** - La dialéctica de la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del DF, es resultante de una composición política inédita a la Asamblea de Representantes que la precedió, condujo a los legisladores a privilegiar la búsqueda de consensos en un marco de respeto al diálogo, la

tolerancia y la corresponsabilidad, valores indispensables para mantener el espíritu de civilidad que el ejercicio de la política exige.

**SEXTA** - El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el ordenamiento que rige la vida económica, política y social del DF y aprobado por unanimidad por el Congreso de la Unión, y promulgado el 22 de julio de 1994 en la Cámara de Diputados, y fecha a partir de la cual el DF cuenta con un ordenamiento que sin tener el rango a las Constituciones Locales, que existen en los 31 Estados del país, si regula su actividad política.

**SEPTIMA** - Las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en la capital corresponde, en las materias no concedidas a los órganos de gobierno del Distrito Federal, a los Poderes de la Unión en el ámbito local. De ahí que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentre integrada por diputados locales quienes dentro de sus facultades cuentan con la de designar al Jefe de Gobierno del DF, en los casos de falta absoluta del electo popularmente.

**OCTAVA** -La creación de la Asamblea es una respuesta a las demandas de los habitantes de nuestra ciudad y 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.

**NOVENA**- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con 35 Comisiones y 5 Comités que conforman su estructura, cada una es reflejo fiel de la composición partidista. Precisamente, porque en ellos se materializa y da forma al engranaje de la primera Legislatura. Punto clave en el buen desempeño de la Asamblea son las Comisiones y Comités de este Organismo Legislativo, quienes atienden y dan seguimiento a las necesidades sociales más urgentes.

**DECIMA-** Es cierto, que se aprecian ciertos avances en las mesas de trabajo de la Reforma Política del Distrito Federal, así como una intensa actividad por parte de los partidos políticos con miras hacia el 2000. Gracias a que los legisladores dividen su labor en estas comisiones y comités a partir del grado de especialización que tienen en el conocimiento de determinadas áreas de la problemática urbana.

**DECIMA PRIMERA** - La apuesta por la remunicipalización del DF debe apoyarse no sólo en la consideración de que el gobierno municipal requiere de definiciones claras en el terreno económico y administrativo, de tal manera que se garantice que al abordar las soluciones de los problemas de nuestra ciudad no debe perderse de vista la complejidad del espacio y población que conforman al Distrito, y que, por lo mismo, exige soluciones metropolitanas y locales a la vez. La labor realizada hasta ahora por la I ALDF se orienta en ese sentido.

**DECIMO SEGUNDA** - Existe la propuesta para crear el Estado 32 de la Federación en el territorio del DF, que se denominaría Estado del Valle de México o de Anáhuac, con plena autonomía y en el cual sus habitantes pudieran elegir representantes ante un Congreso Local, así como autoridades municipales, en sustitución de los hoy vigentes delegados.

**DECIMO TERCERA** -Respecto a la elección de los delegados que durante 1997, fueron electos indirectamente, y que para el 2000 lo serán directamente, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal contará con órganos desconcentrados en cada demarcación territorial.

**DECIMO CUARTA** - La Reforma Política del Distrito Federal en materia penal y civil ofrece una oportunidad histórica para los asambleístas, quienes ya se preparan con ciclos de conferencias,

para informar sobre el rumbo de dichas transparencias. ( Reformas que en materia civil entraron en vigor el día 1° de junio del 2000 y en materia penal el día 24 de agosto del 2000.)

**DECIMO QUINTA** - La elección para el año 2003 de los Jefes Delegacionales habrá de traer la creación de cinco delegaciones más, con lo que se incrementarían a 21 lo que implicara consigo muchas modificaciones territoriales, administrativas, financieras, políticas y sociales.

## BIBLIOGRAFIA

### I- DOCTRINA.

ABAD HERNANDO, Jesús : Acto y Procedimiento Administrativo , Editorial Buenos Aires, Plus Ultra

ACOSTA ROMERO, Miguel : Teoría General del derecho, Editorial , México, UNAM

ALESSI, Renato : Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial, Traducción de la 3ª Edición Italiana.

Por Buenaventura Pellis Praats ,Barcelona, Bosch

ALVAREZ GENDIN, Sabino : Tratado General de Derecho Administrativo, Editorial Barcelona, Bosch España

CANASSI , José : Derecho Administrativo , Editorial Buenos Aires de Palma

CARRILLO FLORES , Antonio : La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial México , Porrúa

CASSAGNE JUAN, Carlos : Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo, Editorial Buenos Aires

Abeledo Perrot

DIEZ MANUEL , María : Derecho Administrativo , Editorial Buenos Aires Bibliográfico Argentina Bibliográfico Argentina ESPAÑA CONSEJO DE ESTADO Estudio de Derecho Administrativo Madrid, Instituto de Estudios Políticos

EDMUNDO O°Gurman. Historia de las Divisiones Territoriales de México. Editorial Porrúa, México.

EJEA, Guillermo. La Democratización en el Distrito Federal en los momentos de cambio, Editorial UAM Azcapotzalco, México.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Actas Constitucionales Mexicanas, sesiones del mes de junio y julio de 1824. Editorial UNAM, México.

JAQUES Lambert, América Latina, Editorial Duf.1986.

LEGUINA VILLA , Jesús : La Responsabilidad Civil de la Administración Pública , Editorial Madrid

LEONS SIGNORED , Monique : El Poder Legislativo en América Latina , Editorial UNAM, México.

LERDO DE TEJADA, Fernando. Asamblea de Representantes, ¿Un Congreso Local?, Editorial PRI, México, 1995

NETTIE LEE, Benson. La Diputación Provisional y el Federalismo Mexicano, Editorial El Colegio de México, México.

NIEVES JENKIN, Guillermo. La Asamblea de Representantes: una Democracia Participativa, Editorial Partido Revolucionario Institucional, México.

OLIVERA TORO, Jorge : Manual de Derecho Administrativo , Editorial Porrúa, México

PEREZ DE LEON , Enrique : Notas de Derecho Constitucional y Administrativo , Editorial México, Porrúa

RIOS ELIZONDO , Roberto : El Acto de Gobierno , El Poder y El Derecho Administrativo , Editorial México, Porrúa

ROAM CELIS, Carlos. Los recintos Legislativos de los Diputados, México (edición privada del autor.

SAYEG ELU , Jorge : El Poder Legislativo Mexicano , Editorial México, Trillas

SERRA ROJAS , Andrés : Derecho Administrativo : Doctrina , Legislación y Jurisprudencia , Editorial México, Porrúa

UGARTE CORTEZ, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio, Prólogo de Héctor Fix -Zamudio, México, XXVIII

ZORRILLA MARTINEZ , Pedro : La Administración Pública Federal , Editorial México, UNAM

## **II. LEGISLACION NACIONAL.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 (vigente)

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1996 (vigente)

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal(vigente)

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

## **II- LEGISLACION EXTRANJERA.**

Constitución Política Argentina de 1853.  
Constitución Política de Paraguay de 1967

Constitución Política de Perú de 1933.

Constitución Política Venezolana de 1961.

## **INDICE DE ABREVIATURAS.**

A.L.D.F	Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
A.R.D.F	Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
C.A.M	Comisión Ambiental Metropolitana.
CANACYNTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
CONADE	Comisión Nacional del Deporte.
CONAE	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.
CONACYT	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología.
CONAFE	Comisión Nacional de Fomento Educativo.
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tierra.
CORENA	Comisión de Recursos Naturales.
F.C.E	Fondo de Cultura Económica.
FIVIDESU	Fideicomiso de Vivienda para el Desarrollo Urbano.
FREPASO	Frente por un País Solidario.
INSEN	Instituto Nacional de la Senectud.
INTRANET	Información a través del Internet.
PAN	Partido Acción Nacional.
PARM	Partido Autentico de la Revolución Mexicana.
PMS	Partido Mexicano Social.

PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRD	Partido Revolucionario Democrático.
PARLEMET	Parlamento Metropolitano de Legisladores.
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor.
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.
P.G. J.D.F	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
S.E.P	Secretaría de Educación Pública.
S.S.	Secretaría de Salud.
S.S.P	Secretaría de Seguridad Pública.
SECTUR	Secretaría de Turismo.
SEMARNAP	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
SERVIMET	Servicios Metropolitanos.
S.T.C	Sistema de Transporte Colectivo (metro)
SEDUVI	Sistema de Desarrollo Urbano para la Vivienda.
SEDECO	Sistema de Desarrollo Económico.
U.C.R	Unión Cívica Radical.