

ANÁLISIS DE LAS RECIENTES REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL *

Fauzi HAMDAN AMAD

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes históricos.* III. *Análisis de la Reforma Constitucional al Artículo 73, Fracción IV.* IV. *Breve Análisis de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.*

I. INTRODUCCIÓN

Por Decreto publicado el 10 de agosto de 1987 en el *Diario Oficial* de la Federación se reformó, entre otros artículos constitucionales, el Artículo 73, Fracción VI, para señalar las nuevas bases de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, instituyéndose como novedad destacada la llamada Asamblea de Representantes. Con dicha reforma se dio un paso, aunque con titubeos y vacilante, pero al fin y al cabo, un paso, por insignificante que sea, en la llamada democratización de los derechos de los habitantes del Distrito Federal, sin resolver, como más adelante lo abordaré, el problema de fondo en cuanto a otorgar a sus habitantes auténticos órganos de representación directa y de manera exclusiva para dicha entidad federativa, amén de que tampoco se ha vislumbrado la posibilidad de analizar, en serio y a fondo, la cuestión relativa a que al Distrito Federal le corresponda una extensión territorial mucho más reducida que la que actualmente tiene sin salir de la Ciudad de México.—El propósito de este estudio es analizar, someramente, los antecedentes históricos más relevantes respecto al tratamiento constitucional que al Distrito Federal se le ha dado en el pasado, a partir del México independiente en que se instituye el sistema federal; igualmente, analizar, a la luz de dichos antecedentes que cobran mayor fuerza e importancia en el presente, las nuevas disposiciones constitucionales sobre la organización y funcio-

* Conferencia sustentada el 22 de octubre de 1987 en la Escuela Libre de Derecho.

namiento del Gobierno en el Distrito Federal y, por último, apuntar los problemas políticos constitucionales que dicha reforma entraña y las propuestas para dar vida democrática auténtica a los habitantes de la extensión territorial que actualmente comprende el Distrito Federal.

Es bien sabido que en un régimen federal, en donde coexisten dos ámbitos competenciales de imperio, uno relativo a los órganos federales y el otro a las entidades federativas, con base en el Artículo 124 Constitucional, exige como ámbito material de imperio de las normas jurídicas un lugar físico donde se ejerzan dichas competencias de cada una de dichas órdenes competenciales. El *imperium* de las entidades federativas se ejerce, al igual que los órganos federales, por conducto de los órganos que desempeñan las tres funciones esenciales estatales (legislativo, jurisdiccional y administrativo), sobre sus respectivos territorios, y por lo que concierne a los órganos federales sobre todo el territorio nacional en las materias que expresamente se le confieren en la Constitución.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. Constitución de 1824

Para tratar de comprender la difícil tarea que tomaron en sus manos aquellos mexicanos que crearían el nuevo Estado independiente, no está de más recordar que el país iniciaba su vida nacional bajo los más negros augurios si se consideran las adversas condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecían al inicio de la segunda década del siglo pasado. Después de innumerables conflagraciones bélicas y pronunciamientos en diversas partes del país, se impuso el Plan de Casamata, entre cuyos postulados se encontraba la formación de un nuevo Congreso que diera una Constitución nueva al naciente país independiente. La desaparición del efímero Gobierno Imperial de Iturbide puso al país al borde de la desintegración al grado de que diversas juntas provinciales y sus respectivos jefes políticos habían organizado las provincias como auténticos entes soberanos, separándose de la obediencia al ejecutivo nombrado provisionalmente por el Congreso (Querétaro, Michoacán, Guanajuato, Centroamérica se separó y Chiapas difirió su decisión hasta septiembre de 1824 cuando se unió de nuevo a México). Al final, se cumplió el llamado de dicho Plan Casamata y el Congreso constituyente se reunió a finales de 1823. No había duda de que los federalistas dominaban la escena. Don Miguel

Ramos Arizpe, ex diputado de las Cortes, dirigía al grupo federalista. Había también un grupo de centralistas convencidos, dirigidos por el no menos ilustre político e historiador Lucas Alamán y Carlos María de Bustamante que temían forzar la naturaleza de la nación con un cambio drástico, viendo por ello en la república centralista el paso natural y necesario. Contra lo que muchos autores señalan fray Servando Teresa de Mier fue federalista, como casi todos los diputados de las provincias. La confusión nació por la terquedad con la que se negó a aceptar que se hablara de Estados soberanos, temiendo que un federalismo no diera suficiente poder a los órganos federales para llenar y cumplir ampliamente con sus responsabilidades frente a la Nación. No cabe duda que la experiencia vivida de 1824 hasta 1848 les habría de dar la razón. A fines de 1823, sin embargo, se reconocía que la situación heredada de los gobiernos provinciales con sus respectivas diputaciones, algunas de las cuales mantenían su firme propósito separatista, hacía difícil establecer un Gobierno que no fuera el federal. La desconfianza del centro privaba entre los diputados y un poco de celos por el predominio que había tenido en el pasado. Por eso no es de extrañar que se aprovechara cualquier ocasión para debilitar la antigua provincia de la Nueva España que constituía el Estado de México. La oportunidad se presentó con la necesidad de erigir en un régimen federal un Distrito Federal para lo cual se consideró necesario utilizar la Ciudad de México. Dicho Estado trató de defenderse pero fue vencido al final y se resignaría a cambiar su capital, y a perder al mismo tiempo la fuente de sus mayores ingresos. Por aquellos días de constitucionalismo ardiente ya habían sido publicadas prácticamente las Constituciones importantes que podrían servir como modelos a la nuestra: la francesa, la norteamericana, la colombiana, así como muchos proyectos y traducciones de escritos políticos como "El Federalista". La Constitución resultó ser al final un documento ideológico con la preocupación fundamental de sus autores en cuanto a la organización y funcionamiento del Gobierno, así como consagrar de manera reiterativa la soberanía popular.

En cuanto al Distrito Federal, la Constitución otorgó al Congreso Central la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los órganos federales ejerciendo en él las atribuciones del poder legislativo de un Estado y la de variar esa residencia cuando lo juzgare necesario. Para ese efecto, en noviembre de 1824, complementado por Decretos de abril y mayo de 1826, el Congreso designó al efecto la Ciudad de México segregándola del Estado de su nombre y la con-

virtió en el Distrito Federal con una superficie igual a la de un círculo de dos leguas de radio cuyo centro fuese la plaza mayor y, siguiendo prácticamente el modelo norteamericano, entregó el Gobierno de la nueva entidad, y sus respectivas funciones, a los órganos federales, subsistiendo el ayuntamiento de la ciudad así como la elección popular de los municipales. Asimismo, se concedió al Distrito Federal el derecho de elegir Diputados al Congreso Federal. En cuanto a la intervención de los habitantes dentro del Distrito Federal para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, tales elecciones, bajo el procedimiento indirecto que entonces se instituyó, competía a las legislaturas estatales, por lo que los habitantes del Distrito Federal, carentes de legislatura propia, quedaron excluidos de tan importante derecho político.

2. Constituciones centralistas

Aunque bajo las constituciones centralistas, como es natural, dejó de existir el Distrito Federal, quisiera referirme, por constituir un importante antecedente, que de alguna manera pienso fue tomado en cuenta por el llamado poder constituyente permanente que instituyó la Asamblea de Representantes para el Gobierno del Distrito Federal, a un órgano denominado Asambleas Departamentales dentro de la organización de los departamentos en que se dividió el país, instituido en las bases orgánicas de 1843 (Artículo 134) que le confirió funciones, entre otras, relativas a reglamentar lo relativo a servicios públicos del Departamento, cuidar la salubridad pública, aprobar los presupuestos de gastos, proponer iniciativas de ley al Congreso General, servir de consultor del Gobierno en todos los asuntos que éste le encomiende, etcétera. Durante el régimen centralista el territorio residente de los poderes nacionales dejó de denominarse Distrito Federal y tomó el nombre de Departamento de México. Al restaurarse la Constitución de 1824, por los Decretos de agosto de 1846 y 1847, trajo como consecuencia lógica y natural que la residencia de los poderes federales se volviera a designar como Distrito Federal.

3. Constitución de 1857

El proyecto constitucional elaborado por la Comisión encabezada por Ponciano Arriaga, que designó el Congreso constituyente de 1857, no hizo alusión al Distrito Federal sino a las entidades que ya tenían

el carácter de Estados y a los territorios. Entre los Estados de la Federación Mexicana se hizo figurar al del Valle de México que debería formarse con el territorio del Estado de México y con la misma extensión territorial del Decreto de 17 de octubre de 1855. Además, en tal proyecto se dio facultades al Congreso para designar un lugar que sirviera de residencia a los poderes de la unión y variar la residencia cuando lo juzgase necesario. Dicho proyecto suscitó, tal como lo reseña magistralmente don Manuel Herrera y Lasso, apasionadas y desbordantes diatribas en torno a si la Ciudad de México debía seguir siendo lugar de residencia de los poderes federales o, en su caso, a qué ciudad debería otorgársele tal rango y, como consecuencia de ello, al trasladarse dichos poderes, qué extensión territorial tendría el nuevo Estado del Valle de México, esto es, si ésta se formaría con la extensión territorial que entonces tenía el Distrito Federal o con parte del Estado de México. La "Comisión Territorial", como la llama don Manuel Herrera y Lasso, propuso que los poderes radicasen en Querétaro, sin haber faltado quien propusiera como el diputado Moreno, su instalación en Aguascalientes para que los funcionarios de la federación no se viesan envueltos en el ambiente de lujo, placeres y corrupción que caracteriza a una populosa ciudad como la de México. Sin embargo, prevaleció la sensatez de los juicios que vertieron Prieto y Zarco, entre otros, que impugnaron los sofismas de Moreno, quienes salieron en defensa de la Ciudad de México como lugar de residencia de los poderes federales, señalando que los argumentos vertidos por el diputado Moreno son fútiles, pueriles y hasta vulgares, reduciéndose a atribuir los males públicos a la Ciudad de México y creer que el cambio de aires haga mejores a los hombres públicos. Después de estar en sesión permanente, cuyas vicisitudes sobre la asamblea constituyente fueron ampliamente discurredas por don Emilio Rabasa en un capítulo de su magistral estudio la "Constitución y la Dictadura", se aprobó el Artículo 46 correspondiente a la Constitución de 1857 que disponía que el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal pero la erección sólo tendrá lugar cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar, otorgando dicha facultad de decretar el traslado al Congreso de la Unión (Artículo 72, Fracción V). Mientras no se cambiara de residencia tales poderes radicarían en la Ciudad de México, la cual representaría al Distrito Federal, cuyo órgano legislativo era el propio Congreso otorgándole facultad para legislar en todo lo atinente al propio Distrito Federal, teniendo por base el que los ciudadanos elijan

a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales; asimismo, se otorgó el derecho a los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a los diputados al Congreso de la Unión, cuyo derecho se hizo extensivo a los senadores una vez que se implantó el bicameralismo en 1874.

En 1901, se modificó la Fracción VI del Artículo 72 Constitucional para establecer que la organización del Distrito Federal quedaba sometida absolutamente al Congreso de la Unión, suprimiéndose, por dicha reforma, el derecho de los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades. Dicha reforma dio lugar a que el Distrito Federal quedara totalmente sujeto al Gobierno Federal, según la organización y funcionamiento que se le atribuyó en la Ley Orgánica de dicha entidad en 1903. Se dividió el Distrito Federal, con base en tal ley, en trece municipalidades al frente de las cuales se colocó un prefecto político directamente nombrado por el presidente de la República. Tales prefectos dependían de dicho alto funcionario, quien por conducto de la Secretaría de Gobernación, ejercía las funciones administrativas de la entidad siendo su gobernador un mero inferior jerárquico del presidente. No obstante que los ayuntamientos siguieron subsistiendo en relación con cada municipalidad y a pesar de que sus miembros eran elegidos popularmente, mediante elección indirecta en primer grado, las atribuciones de dicho cuerpo se contrajeron a facultades de vigilancia, de opinión, de consulta de determinados asuntos y de iniciativa para la adopción de medidas que los prefectos debían adoptar en cada caso.

4. Constitución de 1917

El régimen estatuido para el Distrito Federal por la Ley Orgánica de 1903 no fue modificado sino hasta 1917.

Reunido el constituyente en Querétaro el primer jefe del ejército constitucionalista presentó su proyecto de Constitución, que en su parte relativa establecía como base de la división territorial de la organización política de los Estados el municipio libre administrado por ayuntamiento de elección popular y sin autoridades intermedias entre él y el Gobierno del Estado, con lo cual se suprimió las jefaturas políticas. En el capítulo relativo a las partes integrantes de la federación se incluyó al Distrito Federal y propuso que dicha entidad federativa se dividiera en municipalidades gobernadas por ayuntamientos de elección popular a excepción de la Ciudad de México que estaría a cargo

de un número de comisionados que determinaría la ley. A pesar de que se conservó la facultad para cambiar la residencia de los poderes de la federación no previno, como la Constitución de 1857, que la traslación mencionada originaba la creación del Estado del Valle de México, cuya omisión sirvió a don Manuel Herrera y Lasso para hacer notar una clara incongruencia en que incurrió el proyecto constitucional por cuanto que en los Artículos 43 y 44 suprime el nombre de Valle de México e incluye entre las partes integrantes de la federación al Distrito Federal, con los límites naturales del Valle de México y por otro lado, como ya se mencionó, subsiste la facultad del Congreso para cambiar de residencia a los poderes de la Unión, consistiendo dicha incongruencia en que si el Congreso decidiera cambiar de residencia a los poderes de la Unión, el Valle de México ya dejaría de ser Distrito Federal y que tampoco habría adquirido el carácter de Estado, requiriéndose en tal hipótesis las reformas constitucionales a los artículos correspondientes relativos al capítulo de las partes integrantes de la Federación.

Tales incongruencias en el proyecto presentado por Venustiano Carranza fueron subsanadas por el Congreso constituyente al decidir que en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar se erigiría el Distrito Federal en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso. Esta última atribución faculta al órgano legislativo para cercenar o mutilar el territorio de cualquier Estado con el que se forme el nuevo Distrito Federal sin que se requiera en ninguno de los dos casos el consentimiento de las entidades afectadas ya que el supuesto normativo que contempla el Artículo 44 Constitucional es distinto del que prevé la Fracción III del Artículo 73 relativo a la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. La Constitución de 1917 conservó la división del Distrito Federal en municipalidades encomendando su Gobierno a ayuntamientos de elección popular directa, confirmando al presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente al gobernador de dicha entidad que debía depender directamente de él.

Antes de que la Constitución actual entrara en vigor el propio Venustiano Carranza expidió la ley de organización del Distrito y territorios federales, cuya ley estuvo vigente hasta 1928. Por reforma a la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional, en dicho año se derogó el régimen de municipalidades en el Distrito Federal cuyo gobierno quedó a cargo del presidente de la República para ejercerlo por con-

ducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva cuya ley se expidió el 31 de diciembre de ese mismo año. Dicho ordenamiento legal fue sustituido por la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal de 1941, la que siguió los lineamientos generales del inmediato anterior, ordenamiento que a su vez fue sustituido por la Ley Orgánica de 1970, la cual introdujo por primera vez los órganos de colaboración ciudadana en el Distrito Federal, que constituyen órganos de apoyo, de consulta y de denuncia, estructurados tales órganos de colaboración desde jefes de manzana, asociación de residentes, juntas de vecinos y el consejo consultivo de la Ciudad de México. Con vigencia a partir del 7 de diciembre de 1977, nuestra Constitución volvió a reformarse en lo relativo al Artículo 73, Fracción VI, segunda base para incorporar por primera vez en nuestro sistema constitucional la institución denominada "el Referéndum", pero sólo para el Distrito Federal, señalando como justificación que en dicha entidad federativa no existe una auténtica democracia representativa por cuanto que en el órgano legislativo para el Distrito Federal no intervienen únicamente los ciudadanos a quienes directamente dicho órgano va a representar, sino que participan también los demás ciudadanos de la República Mexicana y, en consecuencia, los ciudadanos del Distrito Federal influyen de manera parcial en la elección de sus representantes legislativos. Iguales razones se aducen respecto del presidente de la República, pues en su elección interviene la totalidad del grupo electoral de la República Mexicana y, además, el presidente ejerce su función administrativa en el Distrito Federal a través de un Jefe del Departamento del Distrito Federal nombrado y removido libremente por el titular del órgano ejecutivo. Por tales razones, ante la inquietud permanente y creciente de los habitantes del Distrito Federal, quienes se encuentran en una condición de *capitis deminutio* política, el constituyente permanente pensó que a través del instituto del referéndum se podría lograr la participación de los ciudadanos en las decisiones que directamente les afectaren. Con motivo de dicha reforma constitucional se expidió una nueva Ley Orgánica para el Distrito Federal a finales de 1978 que abrogó la de 1970 y como novedad sobresaliente se introdujo un nuevo capítulo bajo el rubro "De la Participación Política de los Ciudadanos" cuyo capítulo aún continúa en vigor; su vigencia ha sido nada más formal, pues nunca se ha aplicado, ya que en los 10 años de su vigencia nunca los ciudadanos que habitamos esta entidad hemos ejercido dicho derecho de referéndum sobre leyes y reglamentos del Distrito Federal. La razón primordial de la falta

de positividad del referéndum obedece a su insuficiente y tendenciosa reglamentación con el ánimo claro e inequívoco del legislador de hacer nugatorio dicho derecho político por la manera y términos en que quedó reglamentado. Tal parece que las disposiciones legales relativas al referéndum, reglamentarias de la base segunda de la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional que estuvo vigente hasta el 10 de agosto del presente año, fueron redactadas con el propósito de que nunca se aplicaran.

Establecer una institución de tal envergadura, para ser efectiva la soberanía popular, tendría necesariamente que instituirse con todas sus consecuencias y efectos; pero se aprecia, como ha sido una constante en nuestra historia política, que los que ocupan transitoriamente el poder público, en muchas ocasiones han usado ciertas instituciones jurídicas más para disuadir o calmar los reclamos políticos que para hacer efectivos los objetivos que tales instituciones regulan; tal es el caso del referéndum. Si tanto se ha hablado de reivindicarles a los habitantes del Distrito Federal sus derechos políticos nada era mejor que el propio referéndum que constituye la expresión más sublime y perfecta, cuando está debidamente instituida, para hacer efectiva la soberanía popular. Parece ser, y perdonen que insista sobre dicha cuestión, que el legislador instituyó el referéndum con absoluta intención de no obligarse a su cumplimiento sino para experimentar la acogida que tendría en la opinión pública y lograr distraer así los legítimos anhelos de auténtica democratización en la organización política para el Distrito Federal.

III. ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VI.

Aun cuando el referéndum quedó derogado a nivel constitucional, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, actualmente vigente, lo sigue contemplando, con todas las deficiencias e irregularidades a que ya hice alusión.

Bajo la premisa de auscultación y consulta popular, que ha sido la pauta del presente Gobierno para introducir diversas reformas a diferentes ordenamientos legales, se llevó a cabo, en diversos foros, el análisis relativo al gobierno del Distrito Federal para que la población de dicha entidad alcanzara, como en las demás entidades federativas, el ejercicio pleno de sus derechos políticos y salir de la situación de *capitis deminutio* política frente a la de los demás Estados

miembros. Las propuestas en tales foros fueron de muy diversa índole, unas solicitando de plano el traslado de residencia de los poderes federales a otro lugar con lo cual se ayudaría a la descentralización del Distrito Federal, con la propuesta específica de que el nuevo lugar que se escogiera fuera de una delimitación territorial muchísimo menor a la actual, por no ser necesario que el Distrito Federal tuviera una extensión tan grande como la que actualmente tiene. Como consecuencia de ello, automáticamente, por disposición constitucional, quedaría erigido el actual Distrito Federal en el Estado del Valle de México como otra entidad federativa. El traslado de los poderes federales a otro lugar ha sido, históricamente, motivo de serias discusiones, argumentándose en su contra que siendo la Ciudad de México, el centro vital y el alma de las actividades políticas, sociales y económicas del país, lo lógico es que los órganos federales tengan su residencia en dicha entidad; por el contrario, ante los graves problemas macrocefálicos que actualmente aquejan a dicha entidad, provenientes básicamente por la excesiva población que actualmente la habita y la extrema dificultad de proporcionarle todos los servicios que requiere, argumentan otros, la impostergable necesidad de adoptar medidas drásticas tendientes efectivamente a descentralizar la Ciudad de México, entre cuyas medidas se encuentra la de cambiar de residencia a los poderes federales. Se argumentan en contra de tales medidas los serios inconvenientes de traslado como son el costo de crear la nueva infraestructura en el nuevo lugar que se escogiera y la supuesta pérdida o disminución de control e influencia de los órganos federales respecto de la entidad del Distrito Federal que representa la población más numerosa respecto de las demás.

Otros, en dichos foros, propusieron la democratización plena en el Distrito Federal, sin cambiar de residencia los órganos federales, otorgando los derechos políticos a sus habitantes mediante la creación de un órgano legislativo exclusivo para el Distrito Federal y desde luego la elección directa de sus miembros, al igual que el establecimiento de un órgano ejecutivo local, de elección popular, cuyas funciones, aunque no propiamente equivalentes a un Gobernador de una entidad federativa, tuviera mayor autonomía que el actual Jefe del Departamento del Distrito Federal en cuanto su vinculación al titular del ejecutivo federal, dejando sólo ciertas facultades de control, vigilancia y revisión al órgano ejecutivo federal.

Por último, una tercera corriente proponía la reducción de la extensión territorial del Distrito Federal, siguiendo el modelo norte-

americano del Distrito de Columbia, y la erección en consecuencia del resto de la superficie territorial, en una entidad federativa con la denominación del Estado del Valle de México, con las consiguientes reformas constitucionales, pues la hipótesis constitucional actual supone el cambio de residencia de los órganos federales mas no la reducción de la actual extensión territorial del Distrito Federal. *Paráfrasis.*

Por razones políticas, básicamente a mantener un centro de influencia predominante en el área de población más importante de la República y como centro vital de las actividades económicas y sociales, se optó por dar un paso en el otorgamiento de los derechos políticos de los habitantes pero a través de la instauración, como más adelante lo veremos, de un órgano de representación popular que no es propiamente un órgano legislativo ni tampoco un órgano administrativo, sino que tiene funciones mixtas, endebles, quedando sujeto al órgano legislativo federal, cuyas funciones del nuevo órgano del Distrito Federal llamado Asamblea de Representantes, se asemejan mucho, como ya lo señalé en la evolución histórica, a las Asambleas Departamentales de las Bases Orgánicas de 1843.

Las principales innovaciones en la reforma constitucional al Artículo 73, Fracción VI, publicada el 10 de agosto del año en curso en el *Diario Oficial* de la Federación, son las siguientes:

1. Se establece preponderantemente la forma de organización descentralizada y por desconcentración en las actividades de la administración pública del Distrito Federal.

2. Se crea un órgano de representación ciudadana del Distrito Federal denominado Asamblea de Representantes integrado por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa y mediante el sistema electoral uninominal y 26 representantes electos, según el principio de representación proporcional. A dichos representantes se les equipara, prácticamente, a los Diputados Federales en cuanto a vigencia en su cargo, impunidad en cuanto a sus opiniones que emitan en el desempeño de sus funciones y se les confiere el rango de servidores públicos que gozan de fuero constitucional de acuerdo con la modificación que también sufrió el Artículo 110 de la Constitución y, por último, tales representantes deben reunir los mismos requisitos que se establecen para los Diputados Federales siéndoles aplicables todo lo relativo a los Artículos 59, 61, 62 y 64 de la Constitución, referente a la no reelección, a la inviolabilidad de sus opiniones, a la incompatibilidad del desempeño de sus cargos con cualquier otro empleo o comisión de la federación o de los Estados por los

cuales se disfrute sueldo y a la pérdida de la dieta que les corresponda por no concurrir, sin causa justificada, a una sesión.

Las funciones primordiales de dicha asamblea son las siguientes:

Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sujetándose a las leyes que emita el Congreso de la Unión, en las siguientes materias señaladas de manera taxativa y no enunciativa: Salud (73, fracción XVI en materia de Salubridad General de la República) y asistencia social (Reglamento del Patronato de Asistencia para Reincorporación Social en el Distrito Federal); abasto y distribución de alimentos (Reglamento que fija bases generales para la libre introducción y distribución de carne para el consumo humano, 28 constitucional y artículo 73, fracción XXIX E), mercados y rastros; establecimientos mercantiles (Reglamento para establecimientos mercantiles y espectáculos públicos); comercio en vía pública (medida de policía); recreación de espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social (Ley de normas mínimas sobre readaptación social y sentenciados); uso del suelo, (Ley de Asentamientos Humanos. Ley de Desarrollo Urbano); regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda (Ley de Desarrollo Urbano y Ley de Vivienda); preservación del medio ambiente y protección ecológica (artículo 73, fracción XVI, base cuarta); explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección; disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural. Como se aprecia de dicha facultad, aunque se le llame reglamentos, si éstos se expiden sin base en una ley que emane del Congreso de la Unión, tienen el carácter de autónomos al desarrollar directamente una facultad constitucional y, por ende, por su naturaleza intrínseca corresponde prácticamente a una función legislativa de crear leyes en tales materias, por lo que si se ejerce dicha función reglamentando las materias antes señaladas, sin base en ley del Congreso de la Unión, estamos en presencia en sentido estricto de una ley, tanto desde el punto de vista orgánico como material, y si el Congreso de la Unión legislara sobre dichas materias que tendrían jerarquía superior a las emanadas por tal Asamblea, la función de dicha

asamblea sería reglamentaria en tales materias y su función sería prácticamente administrativa de reglamentación de las leyes del Congreso para mejor proveer a la esfera administrativa. Por ello decía al principio que tal órgano no tiene propiamente el carácter de órgano legislativo, ni tampoco exclusivamente de órgano ejecutivo con funciones administrativas. Los ordenamientos que emita tal órgano sobre las materias de referencia, y que tuvieran el carácter de leyes en sentido formal y material por no estar sustentadas en una ley del Congreso de la Unión, no son objeto del derecho de veto del Presidente de la República, quien continúa en los términos de las bases teniendo a su cargo el Gobierno del Distrito Federal (último párrafo del inciso j) de la base segunda).

3. Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios a efecto de que tomando en cuenta los ingresos y el gasto público para el Distrito Federal lo considere en el Proyecto de Egresos que se envía a la Cámara de Diputados.

4. Recibir y revisar los informes trimestrales que presente la autoridad administrativa del Distrito Federal respecto a la ejecución de presupuestos y programas aprobados y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas que votado por la asamblea se enviará a la Cámara de Diputados para la revisión de la cuenta pública anual del Distrito Federal. En esta materia se convierte la asamblea en un mero revisor de la cuenta pública del Distrito Federal cuya resolución de ninguna manera vincula a la Cámara de Diputados que es en última instancia la que con fuerza vinculatoria aprobará o no la cuenta pública del Distrito Federal; en este sentido se considera como un órgano de consulta y de revisión previa sin consecuencias jurídicas, pero sí pudiera tener consecuencias políticas.

5. Al igual que la comparecencia de servidores públicos a que se refiere el artículo 93 constitucional en materia federal, se le confiere la facultad de citar a los servidores públicos del Distrito Federal para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y ejecución de obras encomendadas al Gobierno del Distrito Federal, limitándose única y exclusivamente a aquellos servidores públicos que tuvieran encomendadas tales tareas.

6. Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas y materias a que se refiere dicha base segunda, sin que el resultado de la auscultación o de la consulta tenga fuerza vinculatoria jurídica para

dicha asamblea o para el propio Congreso de la Unión o autoridad administrativa.

7. Formular peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas para la solución de los problemas que planteen sus miembros con lo cual se convierte en un órgano de representación ciudadana como los que actualmente existen en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como son las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

8. Aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que proponga el Presidente de la República, facultad que anteriormente estaba conferida a la Cámara de Diputados.

9. Por último, la facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal.

10. Se mantiene la iniciativa popular respecto a las materias que son de competencia de la Asamblea siempre y cuando la iniciativa sea formalmente presentada por un mínimo de 10,000 ciudadanos debidamente identificados, en los términos que en su oportunidad señale el reglamento para el Gobierno interno de la Asamblea.

Por último, se establece que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que sean reelectos, después de seis años en el ejercicio de su cargo, serán inamovibles y solamente podrán ser destituidos por cualquiera de las causas a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución relativo a la responsabilidad de los servidores públicos y su ley reglamentaria. Por una omisión inexplicable quedaron fuera los magistrados del Tribunal de lo Contencioso en materia administrativa para el Distrito Federal.

IV. BREVE ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL *

Por Decreto publicado el 2 de febrero de 1988 en el *Diario Oficial* de la Federación, salió publicada la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (en lo sucesivo la "Ley"), Reglamentaria de la Base Tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

Dicha Ley divide la organización, funcionamiento y atribuciones de la referida asamblea en seis capítulos, distribuidos en la siguiente forma:

* Este capítulo fue adicionado con motivo de la expedición de dicha Ley.

a) El capítulo I relativo a disposiciones generales, que se reduce a dos artículos estableciendo que la Ley es reglamentaria de la Base Tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional y que su organización y funcionamiento se regirán por la propia Constitución, la Ley y el Reglamento del Gobierno Interior de la Asamblea.

b) El capítulo II hace referencia a la naturaleza y atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (en lo sucesivo la "Asamblea") reiterando las facultades que tiene la Asamblea en materia de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, que de manera taxativa se mencionan en el artículo 73, fracción VI, Base tercera, inciso A de la Constitución, repetidas dichas facultades en el artículo 7 de la Ley. Adicionalmente, la Asamblea tiene facultades para supervisar y vigilar la actuación de los órganos que integran el Departamento del Distrito Federal, tanto centralizados, desconcentrados y descentralizados, debiendo atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal respecto al cumplimiento por parte de dichos órganos de las obligaciones señaladas en los diversos ordenamientos legales que le son aplicables. Cuando la Asamblea, así lo acuerde, en los términos de su Reglamento Interior de Gobierno, podrá dirigir las peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes para que den respuesta a las peticiones, reclamos, denuncias respecto al incumplimiento por parte de tales órganos de sus obligaciones señaladas en las leyes que le sean aplicables. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, tales peticiones o recomendaciones que llegare a formular la Asamblea carecen de fuerza vinculatoria para las autoridades requeridas, y la falta de acatamiento o cumplimiento de las recomendaciones o peticiones formuladas por la Asamblea no trae aparejada sanción alguna para los titulares de los órganos requeridos ni responsabilidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues dicha petición o recomendación que hiciere la Asamblea, no constituye un mandato de autoridad legítima para los efectos conducentes, sino meras recomendaciones; de manera que tales peticiones en todo caso tendrán efectos políticos más que jurídicos, convirtiéndose la Asamblea, en los términos del artículo 8 de la ley, en una especie de "ombudsman" similar a la institución escandinava, sin tener, al menos en esta etapa inicial, la fuerza y el *imperium* para obligar o compeler a las autoridades requeridas el cumplimiento de sus obligaciones.

En ese mismo capítulo, a la Asamblea se le otorgan facultades en materia de promoción y gestoría en la materia presupuestaria, así como

la atención de problemas prioritarios planteados por la ciudadanía. Asimismo, en el artículo 10 de la Ley, se le otorgan facultades a la Asamblea en materia de participación ciudadana pudiendo convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia e instrumentar los medios legales, convenientes, necesarios e idóneos, para mantener una constante comunicación con la ciudadanía en general. La fuerza, impacto y extensión de tales facultades sólo se apreciará en la medida en que la Asamblea se proponga, efectivamente, crear los medios e instrumentos adecuados y permanentes para tal fin.

Por último, dentro de dicho capítulo, la Asamblea tiene la facultad de citar a los titulares de las entidades centralizadas, desconcentradas y de las entidades paraestatales cuando se trate del estudio de una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del órgano del cual es titular el servidor público citado, al igual que para conocer la información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del órgano del cual es titular el servidor público requerido a comparecer. Dicha facultad de la Asamblea, tal como ya se hizo mención en el capítulo III de este estudio, es equiparable a la facultad que goza el Congreso de la Unión en los términos del artículo 93 constitucional.

c) El capítulo III se refiere, en síntesis, a la forma de elección de los miembros de la Asamblea, instalación y funcionamiento de la misma.

d) El capítulo IV hace referencia a la organización de la Asamblea, mediante la integración de una Mesa Directiva que manejará la agenda y conducción del debate, dentro de cuya Mesa Directiva se elegirá un presidente y un secretario, así como el número de vicepresidentes y prosecretarios que determine el Reglamento de su gobierno interior. Asimismo, en dicho capítulo se establece que la Asamblea contará con un oficial mayor y un tesorero y contará con los trabajadores y empleados a su servicio que requiera para el desempeño de sus funciones. Por último, al igual que en el Congreso de la Unión, se establece la formación de comisiones con la obligación de que dentro de dichas comisiones queden miembros de los partidos minoritarios.

e) El capítulo V se refiere al procedimiento para la elaboración de iniciativas relativas a bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno estableciendo que el derecho de iniciativa de bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes a las materias de su competencia compete a los miembros de la propia Asamblea, a los representantes de los vecinos organizados en los términos de la Ley Orgánica

del Departamento del Distrito Federal, es decir, las Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y, por último, a ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de, cuando menos, 10,000 ciudadanos. Los restantes artículos se refieren a el procedimiento para la aprobación de las iniciativas de bandos, ordenanzas y reglamentos en materia de policía y buen gobierno; y

f) El último capítulo, relativo a las funciones de gestoría ciudadana, corresponde a las funciones de gestoría que cada representante tendrá ante las autoridades administrativas, respecto al Distrito que represente, con la obligación de que el representante deberá llevar a la Asamblea las quejas, denuncias y reclamos que sus electores les formulen para los efectos de que la Asamblea, si así lo resuelve, formule las sugerencias, peticiones y recomendaciones a las autoridades administrativas correspondientes. Adicionalmente, a cada representante se le obliga a presentar individualmente un informe semestral por escrito, al pleno de la Asamblea, en el que resuma los resultados de su acción en materia de consulta, promoción, gestoría y supervisión que haya desarrollado en favor de sus electores.

Estos son, en síntesis, los aspectos más destacados y sobresalientes de la Ley. Independientemente de las insuficiencias y defectos estructurales de la Asamblea, que ya han sido señaladas a lo largo de este trabajo, la importancia y fuerza que logre la Asamblea estará en razón directa del ejercicio pleno, total y armónico de las funciones que en este momento tiene conferidas en los términos de la Constitución y su ley reglamentaria, constituyendo, como ya lo dije al inicio de este estudio, un avance en el proceso democratizador del Distrito Federal que es un paso que puede, en un futuro quizá no muy lejano, ser el eslabón de una cadena que aumente las atribuciones y funciones de la Asamblea y lograr así la plena integración de un auténtico órgano legislativo para el Distrito Federal.