



LA CARENCIA DE DERECHOS POLITICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

EDUARDO CARRILLO DÍAZ

La problemática del Distrito Federal es muy compleja, toda vez que en todos los ámbitos de la vida de sus habitantes se presentan obstáculos para el desarrollo de una correcta vida comunitaria, pero el problema fundamental del que se derivan todos los demás, se da en el campo jurídico-político, puesto que ahí se gestan las decisiones que impulsan o detienen la marcha de la comunidad. Dentro de este campo, el problema más agudo se centra en la carencia de derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, ya que no existe una participación de todos en la voluntad del Estado, ni la nota característica es la autodominación mediante la elección popular de sus gobernantes.

Sabido es que la libertad queda limitada y restringida en aquellos sistemas en los que el pueblo no se le proporcionan cauces adecuados para manifestar su voluntad, y que la soberanía que reside originariamente en el pueblo, queda burlada y arrebatada cuando le son impuestos ordenamientos legales injustos por un cuerpo legislativo compuesto por miembros ajenos a la propia colectividad.

La democracia descrita es nuestra Constitución Política como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, evidentemente no coincide con la praxis política, en virtud de que el propio régimen político dominante impide la elección libre y sincera de los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo locales, emanados de la voluntad popular, sujetando así a los ciudadanos a una "capitis diminutio" en lo tocante a sus derechos políticos. Surge entonces imperiosamente lo que Don Manuel Herrera y Lasso y Don Rafael Preciado Hernández llamaron la tarea de "cubrir la necesidad de buscar a la democracia caminos menos estrechos y ámbitos más amplios", y el derecho como instrumento al servicio del hombre y como medio para la mejor convivencia humana debe procurar el desarrollo armónico de las instituciones democráticas para lograr el bien común, ese conjunto de condiciones políticas, económicas y sociales, que permiten el desarrollo integral de la persona humana; por las razones anteriormente apuntadas, debe reformarse nuestra Constitución Política, en lo que impida el cabal ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, como por ejemplo es el establecer el poder legislativo local un órgano compuesto en su mayoría por miembros residentes fuera de su territorio, y como Poder Ejecutivo, todo un sistema burocrá-

tico basado en la imposición de funcionarios por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal.

No podemos abordar el tema que nos ocupa sin establecer un marco histórico de referencia, el cual parte desde el Constituyente de 1857; cuando se establecieron dos corrientes: una que negaba los derechos políticos para la capital del país, y la otra encabezada por los diputados Zarco, Prieto y Ramírez, quienes reconocían el incuestionable derecho del pueblo del Distrito a tener un gobierno propio y en consecuencia apoyaban la erección del Estado del Valle de México, el cual hubiera sido el estado modelo de la federación, porque ningún otro tendría tantos elementos de prosperidad y de civilización, estas razones fortalecieron la idea de que no debía consumarse el despojo de ese derecho ni privar a los habitantes de esta entidad federativa de elegir gobernador y congreso locales, es decir, trataban de que no estuviera bajo la tutela del Congreso general, puesto que era un cuerpo que no eligieron y que no puede estar al tanto de sus necesidades. Finalmente se le otorgaron facultades al Congreso para el arreglo interior del Distrito pero subsistiendo los municipios electos popularmente, y se aprobó la erección del Estado del Valle de México, sujeta a la condición de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar (supuesto que nunca ocurrió).

Durante las sesiones del constituyente de 1917 volvió a debatirse prolongadamente la cuestión que nos ocupa y ante el proyecto que sustraía a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades, alegando la imposibilidad de la coexistencia de los poderes federales y el gobierno local del Distrito de la Ciudad de México, se levantó una corriente encabezada por los diputados Heriberto Jara, Martínez de Escobar y Luis Espinoza, entre otros, que sostenía que esa era una decisión injusta, pues si esto se admitiera, en las capitales de los estados tendría que desaparecer el Ayuntamiento de la ciudad o formarse por designación del Ejecutivo local, que por otra parte, el funcionamiento administrativo de la municipalidad en comentario, sería mucho mejor dependiendo de un Ayuntamiento libremente elegido y no de un cuerpo de empleados designados por el Ejecutivo, desconocedores del medio, independientemente de que no había por qué temer la existencia de un conflicto, pues éste sólo existiría cuando concurrieran tanto la intransigencia de parte de los munícipes, y una tendencia marcada de parte del Ejecutivo para invadir las funciones del poder municipal. Podemos afirmar que el deseo de centralizar, hizo que la Ciudad de México, fuera perdiendo paulatinamente su autonomía como municipio libre, y que en realidad, la razón para que no existiera un Ayuntamiento fue de tipo político; y así como consecuencia del espíritu del constituyente, se desechó la excepción que estigmatizaba a la Ciudad de México, y quedó patente el deseo de respetar a sus habitantes el derecho de elegir a sus autoridades locales, aunque quedó establecido que el gobierno local quedaba a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; posteriormente, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de agosto de 1928 se suprimió el régimen municipal, estableciéndose que el gobierno del Distrito

Federal quedaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.

Don Manuel Herrera y Lasso resume utilizando el método dialéctico, las discusiones y los resultados de éstas, plasmados en la Constitución de 1857 de la siguiente forma:

Tesis. Ante el derecho de los habitantes de la Ciudad de México de tener gobierno propio, se acuerda la erección del Estado del Valle de México.

Antítesis. Ante la imposibilidad de existir en el mismo sitio los poderes federales y los poderes locales, se aplaza la erección del Estado del Valle hasta la salida de los primeros.

Síntesis. Ante la imposibilidad de la salida del gobierno federal y por lo tanto de la erección del Estado del Valle, se debe mantener el *status quo*, transitoriamente, pero respetando los derechos de los habitantes para elegir a las autoridades políticas, judiciales y municipales, estando facultado el Congreso de la Unión para el arreglo interior del Distrito Federal y para fijar y variar la residencia de los Supremos Poderes. Al referirse al ejemplo de Washington D.C., citado por Venustiano Carranza, afirmó que la Constitución Norteamericana atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de aceptar una pequeña porción de territorio, cedida por uno o varios estados para establecer el asiento de los poderes federales, y legislar sobre todas las materias que a tal entidad conciernan, y así los ciudadanos de Columbia, quedaron privados del derecho de estar representados en el Senado, de tener delegados en la Cámara de Representantes y del derecho de votar en las elecciones de Presidente y Vicepresidente, también les privaron del derecho que tenían originalmente, de tener un Ayuntamiento de elección popular; y esto fue consecuencia de que los estados por medio de sus representantes en Filadelfia, aceptaron virtualmente la pérdida de todo derecho político para los habitantes del territorio que se formaría con la cesión de uno o más Estados; en cambio, los habitantes de la Ciudad de México que defendieron y conservaron sus derechos al gobierno propio en la Constitución de 1857, no los enajenaron en beneficio de la federación, los diputados de la Ciudad de México aceptaron que de ser esta ciudad la designada para residencia de los poderes federales, sería su legislador el Congreso de la Unión, pero sin admitir merma fundamental en sus derechos políticos, que ninguna ley podía autorizar. El maestro Herrera y Lasso impulsó en todos los foros la idea de que el Distrito Federal deje de ser "el paria de la federación", y que sea cual fuere la organización política en que vivan los ciudadanos, se les garantice el derecho de nombrar popularmente a sus funcionarios y de mantener independiente la hacienda particular de las localidades.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ésta tiene su antecedente más remoto en la Ley Orgánica, Política y Municipal del Distrito Federal, expedida por Porfirio Díaz en 1903, por medio de la cual se restringió la vida política en el Distrito Federal al concentrar todo el control en el Poder Ejecutivo Federal, a través de un Consejo Superior de Gobierno; en la municipalidad de México se mantuvo la organización del Ayuntamiento, pero con facultades sumamente limita-

das, de tipo meramente consultivo y de vigilancia, sin personalidad ni patrimonio propios, de esta forma su importancia fue secundaria y dependiente de trece prefectos políticos.

En 1915, Venustiano Carranza, expidió la Ley del Municipio Libre, en la que se respetó la organización municipal, en el Distrito Federal misma que se vio modificada en 1928 con la reforma constitucional que suprimió los ayuntamientos en esta entidad y con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales creada para sustituir al Gobernador del Distrito y a los Presidentes Municipales por un ente denominado Departamento del Distrito Federal a cargo de un jefe y auxiliado por 13 delegados; la ley estableció los Consejos Consultivos con facultades de iniciativa y vigilancia, se adoptó un sistema de "democracia corporativa" en virtud del cual, los miembros de los Consejos Consultivos serían designados por las asociaciones y agrupaciones en su mayoría campesinas y sindicales, todo ello en detrimento del sistema de democracia popular y atentando en contra del derecho que tiene el pueblo de elegir directamente a sus autoridades. El jefe del Departamento tenía la obligación de oír al Consejo Consultivo cuando se planeaba la "municipalización" de algún servicio público, es decir se hablaba de municipalización cuando ya no existía municipio, a este grado de absurdo se llegó en dicha ley. En el año de 1941, fue reformada la ley de 1928, con la supresión de los inútiles Consejos delegacionales, conservando solamente el central con facultades únicamente consultivas, sin intervención política y con funciones protocolarias en actos cívicos y fiestas populares.

El 27 de diciembre de 1970, las comisiones unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, sector administrativo de la Cámara de Diputados, presentaron un dictamen con proyecto de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en el que propusieron la instalación de Juntas de Vecinos, con atribuciones de información, de colaboración y de proposición, integradas por residentes en sus respectivas delegaciones, interesadas en el progreso de ellas; la ley otorgó a las juntas, facultades para hacer notar la falta o deficiencia de servicios públicos y para proponer su mejoramiento; este "hacer notar" se redujo a su inoperatividad manifiesta durante el tiempo en que estuvo vigente esta ley. Como lo apuntaba la exposición de motivos del dictamen en cuestión, las juntas podrían únicamente sugerir la reforma, expedición o derogación de reglamentos, participarían en "ceremonias cívicas" y en actividades de colaboración ciudadana y de ayuda social. En el debate de esta iniciativa, los argumentos en contra se basaban, fundamentalmente, en que había que modificar la iniciativa para que las declaraciones líricas de democracia coincidieran con lo que establecía la ley y que para que las Juntas de Vecinos realmente representaran un adelanto democrático y no una mera apariencia, deberían llenar todos los requisitos de libertad, autonomía y democracia que es necesario que tengan los organismos autónomos, y para eso solamente existe el camino del voto popular directo, es decir, los miembros de las Juntas de Vecinos deberían ser electos directamente por el pueblo y no quedar sujetos al capricho del ejecutivo.

En resumen, la Ley de 1970 acabó con las funciones de gobierno del consejo, confiriéndole únicamente facultades de expositor de opiniones, de proposiciones y de puntos de vista que pueden o no ser tomados en cuenta por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien se le quitó la obligación de oír al Consejo; por otra parte, su calidad de órgano decorativo ocasionó su total ineficacia y su falta de funcionamiento práctico, actuando solamente en ceremonias protocolarias inútiles y superficiales.

La ley vigente promulgada el 27 de diciembre de 1978, en su capítulo quinto, se refiere a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, introduciendo novedades como los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, independientemente de la inclusión de órganos que ya existían como el Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos. De tal forma que por disposición de la ley en cada manzana habrá un Comité de Ciudadanos que designarán en forma directa al Jefe de Manzana; en cada colonia, pueblo, barrio, o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la sociedad de residentes, que conjuntamente con las demás integrarán la Junta de Vecinos de su delegación correspondiente, finalmente, los presidentes de las Juntas de Vecinos formarán el Consejo Consultivo. Las atribuciones y obligaciones de los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes las remite a sus reglamentos respectivos, y por lo que se refiere a las Juntas de Vecinos, el artículo 47 establece sus atribuciones y obligaciones, mismas que se circunscriben a actividades irrelevantes como son las de opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, dar opinión sobre las medidas administrativas delegacionales, informar al Consejo Consultivo sobre los problemas que no se hayan resuelto, etcétera.

Las atribuciones del Consejo Consultivo están redactadas en una forma ambigua y demasiado general como por ejemplo, la de colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fijen las leyes y reglamentos aplicables; pero ¿cómo va el Consejo Consultivo a colaborar con el llamado Regente, si sólo tiene facultades de opinión, proposición e información? Teóricamente a lo más que puede aspirar el Consejo es a recibir contestación por escrito y explicación suficiente en relación con lo que haya opinado y propuesto. De la simple lectura de la ley se desprende que ésta fue fruto de un trabajo irreflexivo y apresurado, llegando a la situación absurda e ilógica de repetir casi textualmente en el artículo 46, lo que se había ya establecido en el artículo 44, mismos que transcribimos a continuación:

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

ARTICULO 46. Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y

cumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos respectivos.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, establece la constitución de los Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y del Comité Consultivo de una manera pobre e incompleta, y en algunos casos repite casi textualmente algunas disposiciones de la Ley Orgánica en lugar de desarrollar sus conceptos.

Podemos afirmar que las funciones conferidas a los llamados "Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana" por la Ley Orgánica del D.F., y su Reglamento, no son suficientes ni en una mínima parte para que los habitantes del Distrito Federal puedan participar más activa y democráticamente en el gobierno de dicha entidad; y que la implantación de este sistema de organización ciudadana constituye únicamente una medida demagógica para dar una apariencia democrática a las estructuras político-jurídicas profundamente injustas y atentatorias contra la eminente dignidad de la persona humana que existen en el Distrito Federal.

El 8 de noviembre de 1983 al discutirse en la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal enviada por el Ejecutivo, se planteó la necesidad de la elección popular de Regente o Gobernador, de la existencia de un Congreso local y de un régimen municipal, y se manifestó que los ciudadanos de la capital de la República son la paradoja viviente del sistema político, puesto que si bien los habitantes son la sangre y vida de los poderes políticos que se asientan en la ciudad, ellos mismos carecen de derechos políticos locales. Por otra parte, al referirse a la "consulta popular" mencionada por el presidente Miguel de la Madrid, para definir cuál será el régimen fundamental para el Distrito Federal, algunos diputados expresaron su rechazo a esa técnica empleada para conocer supuestamente cuál es la voluntad del pueblo, toda vez que de todas las ponencias presentadas, ya están previamente elegidas 5 o 6 para ser las únicas tomadas en cuenta y las conclusiones del "Foro de Consulta Popular" también estaban redactadas de antemano, es decir, antes de concluir el evento, por éstas y otras razones votaron en contra de las reformas que según la exposición de motivos permitían un avance hacia la democratización del D.F., ya que no es con leyes orgánicas sino con voluntad política como se consigue la democracia.

Según Kelsen, en el proceso legislativo se debe combinar el principio de la democracia directa con el de la indirecta, y esa combinación está constituida por la institución de la iniciativa popular en la que el parlamento resuelve acerca de proyectos e iniciativas suscritos por cierto número de ciudadanos; otra manera de combinar los dos tipos de democracia es el referéndum, por el cual ciertos proyectos aprobados por el parlamento tienen que ser sometidos a la aprobación popular para tener fuerza de ley, y concluye afirmando que mientras más se utilicen estas instituciones, mayor será la aproximación al ideal de democracia. Estos instrumentos perfeccionadores de la democracia fueron incorporados a nuestro sistema por la iniciativa de reformas y adiciones constitucionales presentada por el Ejecu-

tivo el 6 de octubre de 1977 ante la Cámara de Diputados, que en su exposición de motivos expresaba que a través de las reformas se buscaba vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le afecten para que éste disponga de amplias opciones que le permitan valorar y decidir libremente; dentro de otros buenos propósitos contenidos en la iniciativa estaba el del mejoramiento de la vida política en el Distrito Federal por medio del referéndum y de la iniciativa popular, los cuales buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno, y así alentar las actividades cívicas y políticas de los habitantes del D.F., de tal forma que tanto en la aprobación de los diversos ordenamientos que les atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones. Con estos razonamientos se reformó el artículo 73 para introducir el referéndum y la iniciativa popular respecto de ordenamientos legales y reglamentos que en la ley de la materia se determinen y conforme al procedimiento que en la misma se señale; de esta forma la L.O.D.D.F., en su capítulo VI, establece las formas de ejercicio de los derechos derivados del referéndum, el cual está definido como el método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal, para aprobar o rechazar la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos a esa entidad federativa; también define a la iniciativa popular como el método de participación directa de los ciudadanos del D.F., para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos a esa entidad federativa.

Por lo que se refiere al referéndum sobre ordenamientos legales, corresponde iniciarlo al Presidente de la República y al Congreso de la Unión; en caso de reglamentos únicamente al titular del Ejecutivo. Según la propia Ley Orgánica, el referéndum puede ser obligatorio o facultativo para los Poderes Ejecutivo y Legislativo; es obligatorio cuando los reglamentos u ordenamientos legales en proceso puedan afectar a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y tiendan a satisfacer necesidades sociales de carácter general; es facultativo cuando los reglamentos u ordenamientos legales no tengan las características anteriormente citadas.

Una disposición que no deja de llamarnos la atención por hacer prácticamente irrealizable el ejercicio del referéndum es el párrafo cuarto del artículo 58, toda vez que establece que al ocurrir los supuestos requeridos para el referéndum obligatorio, los poderes Ejecutivo y Legislativo, pueden determinar los casos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum tomando en cuenta las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa, es decir, al referéndum obligatorio lo convierten en facultativo, dejando al arbitrio de los Poderes Legislativo y Ejecutivo su despacho, así el pueblo del D.F., queda fuera de la aprobación o rechazo de ordenamientos legales y reglamentos, por esta razón, entre otras, el referéndum como "instrumento perfeccionador de la democracia" se convirtió en letra muerta en nuestra Constitución Política. Finalmente, quedan expresamente excluidos del referéndum obligatorio las leyes y reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del

Distrito Federal; los procedimientos de referéndum se iniciarán previa información y difusión con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal, del contenido de las disposiciones objeto de referéndum, además deberán entregarse simultáneamente las formas de votación y el texto íntegro del ordenamiento legal o del reglamento, de sus modificaciones o las razones de su derogación.

La iniciativa popular corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal, pero para su trámite se requieren ciertas condiciones que la hacen ineficaz en la práctica, por ejemplo, se necesita que la autoridad compruebe "fehacientemente" que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, de los cuales por lo menos 5,000 deben residir en cada una de las 16 Delegaciones Políticas. Una vez satisfechos los requisitos, la iniciativa popular se substanciará como cualquier ley ordinaria, de conformidad con el artículo 27 constitucional; en caso de reglamentos se substanciará por el Ejecutivo de acuerdo con el procedimiento que fije la ley; pero observemos que esta ley que debería regular los procesos de referéndum e iniciativa popular, y que señalaría la forma para verificar la existencia de los múltiples requisitos que exige la Ley Orgánica del Distrito Federal, no ha sido promulgada, razón por la cual los ciudadanos del Distrito Federal, no disponen de los medios necesarios para ejercitar los derechos establecidos en dichos ordenamientos, lo que origina que se conviertan en un mero enunciado sin vigencia real; el único intento para expedir la ley reglamentaria fue la iniciativa de ley sobre referéndum e iniciativa popular presentada por el Ejecutivo el 26 de julio de 1979 ante la Cámara de Diputados, que en la parte relativa a la exposición de motivos indicaba que se pretendía establecer una tesis propia de acuerdo con las especiales condiciones y circunstancias del orden jurídico-político que rige al Distrito Federal y no tienen coincidencia exacta con las características doctrinales aceptadas para esos procesos, ni las características de aplicación en otros países.

Al iniciarse la discusión en lo general de la iniciativa en cuestión, hubo una proposición que fue aceptada para que fuera sometida a una "consulta popular", misma que se inició el 26 de diciembre de 1979, con la asistencia de los partidos políticos registrados, los que naturalmente, con excepción del Partido Revolucionario Institucional, expresaron su rechazo a la iniciativa sometida a la mencionada consulta popular. El Partido Acción Nacional, por conducto del Lic. Bernardo Bátiz Vázquez, señaló que la iniciativa popular y el referéndum como tales, son afinaciones y adelantos de un sistema democrático, sin embargo en nuestro país, por principio no está funcionando la democracia en su forma más sencilla y rudimentaria, al impedir el gobierno y su partido el ejercicio pleno del sufragio efectivo en las elecciones, y además para que la democracia se pueda perfeccionar, es necesario primero que ésta exista; el Partido Popular Socialista manifestó que la iniciativa adolece de limitaciones tales que será inoperante en la práctica, el referéndum, en los términos en los que se instrumenta, su operatividad quedaría en una simple simulación y todo amenaza con restringirse en su valor a un referéndum ficción; y en ese mismo orden de ideas, los

partidos políticos restantes desaprobaron la iniciativa en comentario por considerarla contraria a los intereses del pueblo del Distrito Federal.

Sin dejar de reconocer el valor propio que tienen los instrumentos perfeccionadores de la democracia, sostenemos que su implantación en nuestro sistema no es una solución al complejo problema derivado de la falta de derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, por ser inoperantes en la práctica; la reforma efectuada fue una solución parcial al gran problema, fue un intento tímido y tibio; por lo tanto, insuficiente y desproporcionado con la magnitud de los conflictos originados por la carencia de estructuras democráticas en el Distrito Federal, no se necesitan sustitutos de la democracia, se necesita la participación real de las personas en las actividades colectivas que les afectan directamente, se necesita hacer de la democracia un modo de vida y sistema de convivencia en el que se respeten por igual los derechos fundamentales de la persona humana, tales como el derecho a intervenir en los asuntos públicos de la comunidad política de la que forma parte, la solución requiere cambios estructurales de fondo, puesto que sólo reconociendo y garantizando los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, sin mengua de la unidad de decisiones que requiere la administración para toda la entidad federativa, es posible restituirles a éstos su calidad de ciudadanos en un país democrático. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de dos instituciones valiosas en sí, hizo un procedimiento inútil costoso y cuyos efectos han, sido sin duda, desalentadores para el pueblo, tanto el referéndum como la iniciativa popular no se pueden llevar a cabo en la práctica por falta de una ley reglamentaria que especifique claramente el procedimiento para la verificación de los requisitos contenidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y por la forma en que están reglamentados puesto que los hacen inoperantes, y son sumamente restringidos en cuanto a su campo de aplicación.

Consideramos que la democracia como modo de vida y sistema de convivencia implica también la promoción y garantía de los derechos ciudadanos para intervenir en el proceso de integración de su gobierno y para formar parte de él, a través de procedimientos electorales suficientes, imparciales y objetivos, y que el hombre sólo es políticamente libre cuando se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. En un régimen democrático se debe respetar la igualdad esencial de todos los ciudadanos y una manifestación del respeto a esa igualdad, es permitir la intervención del pueblo en la formación de un gobierno que sea expresión auténtica de la colectividad, toda vez que los electores tienen que participar más efectivamente en la confección de la voluntad del propio Estado y más eficazmente en las actividades colectivas que condicionan su propio destino personal. En el Distrito Federal, no se respetan los derechos políticos de sus ciudadanos al permitir nuestro ordenamiento jurídico que la autoridad no se ejerza rectamente sino al capricho de un grupo minoritario, y los ciudadanos no tienen, en términos de la Constitución, sino el derecho de participar exclusivamente en las elecciones federales para elegir Diputados, Senadores

y Presidente, pero no para elegir autoridades locales, son los electores más disminuidos del país, viven en una situación de inferioridad democrática al tener escasas oportunidades de ejercicio electoral con relación al resto de las entidades federativas. El cuerpo de leyes de esta entidad está elaborado por el Congreso de la Unión, es decir, por un cuerpo colegiado cuyos integrantes son en su mayoría residentes en el interior de la República y por lo tanto no han sufrido los problemas que aquejan al Distrito Federal, en consecuencia, no han pensado siquiera en las posibles soluciones que se pueden implementar a través de la legislación, y se limitan tan sólo a aprobar servilmente cualquier iniciativa proveniente del Ejecutivo Federal, por ilógica o inconstitucional que ésta sea.

Por otra parte, los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, han sido un fracaso y un desplante demagógico, toda vez que sus logros, cualitativa y cuantitativamente, son de ínfima importancia, limitándose tan sólo a ser órganos superficiales decorativos e inútiles, cuando su función debería ser de representación ciudadana, investidos de funciones ejecutivas y decisorias, de vigilancia para la eficaz prestación de los servicios públicos y para exigir responsabilidades cuando las autoridades delegacionales no cumplan con su función.

Por lo que se refiere a los Delegados Políticos, es de sobra conocido que en la gran mayoría de los casos no son residentes de sus Delegaciones y no existe ningún nexo que los pueda ligar con los habitantes de la demarcación territorial que supuestamente están gobernando, originando con ello una deficiencia cuando no carencia de servicios públicos adecuados a la medida de la persona humana. El pueblo no conoce, no designa a sus Funcionarios delegacionales, no hay comunidad de vida, no tiene participación en la vida comunitaria.

El espíritu del Constituyente al elaborar la fracción VI del artículo 73, fue que el Distrito se dividiera en municipalidades, que cada una de ellas estuviera a cargo de un Ayuntamiento de elección popular, y consideró al Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política, ya que la lucha por la autonomía local fue en un principio una lucha por la democracia en el seno de un estado autocrático; la sociedad civil se organizó en primer término bajo la forma de un Municipio con autonomía y autodominación, cuando la organización familiar no bastó para prestar a sus miembros los servicios básicos ni para garantizar la preservación de los valores de la convivencia interna; el Municipio debe contener las características de autonomía política y financiera, ser fuente y apoyo de la libertad, integrarse democráticamente, quedando sujeto con carácter de permanencia a la vigencia y control de los individuos miembros de la organización municipal, para evitar la invasión de sus esferas competenciales por los Poderes Federales o por los Ejecutivos Locales.

No podemos seguir tomando modelos ejenos a nuestras raíces y a nuestra historia, Washington no debe ser el ideal a seguir, porque su origen fue muy diverso al de nuestro Distrito Federal, aquél fue producto de la cesión territorial de varios Estados con el propósito expreso de convertirlo en sede de los

Poderes Federales; la ciudad de México no fue creada para eso, sino que existió desde tiempos del Imperio Azteca como su centro, de la Nueva España también fue capital y antes de que se pensara siquiera en la existencia del sistema federal era la ciudad más poblada, con más elementos de cultura y civilización y el centro económico de primera importancia, lo que la diferencia entre otras muchas cosas del Distrito de Columbia en los Estados Unidos de América.

Por todo lo anterior, necesitamos buscar caminos y sistemas especiales para su régimen interior de gobierno, que sin romper con el sistema federal, permita el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes; estos caminos podrían ser en primer término, la elección popular del gobernador del Distrito Federal, que no tuviera compromisos adquiridos con el Ejecutivo Federal como ocurre actualmente por el hecho de su designación, y que al ser elegido libremente por el titular de la soberanía se encargaría de proteger los intereses de sus gobernados y no los intereses partidarios o de una casta privilegiada.

Es imprescindible el establecimiento de una legislatura local compuesta por miembros residentes en el Distrito Federal, este Cuerpo Legislativo para el Distrito Federal, electo popularmente tendría como requisito fundamental que sus miembros residieran en el Distrito Electoral por el que fueran postulados, evitando así el turismo electoral, teniendo en cambio la ventaja de que serían conocedores del medio, y en consecuencia, legislarían en materia local para el Distrito Federal, buscando prevenir y resolver los problemas inherentes a una entidad de la magnitud de ésta; por otra parte, se podría implementar un sistema de representación proporcional, para que, con la idea de fomentar el pluralismo político, estén representadas todas las corrientes ideológicas y políticas afines a cierto número de ciudadanos, es decir, tendríamos un amplio mosaico ideológico con pluralidad de enfoques, ideas y soluciones.

Otra ventaja que tendría el cuerpo legislativo, es que al ser un órgano especializado no desarrollaría otras actividades que lo distraerían de su función única, y en consecuencia tendría amplia disponibilidad de tiempo para analizar y discutir a conciencia las iniciativas de ley, y el resultado final sería un dictamen razonado y leyes justas que redundarían en beneficio de la colectividad. El cuerpo legislativo para el Distrito Federal, no tendría facultades absolutas, pues su función quedaría reducida únicamente al ámbito local, como cualquier legislatura de los estados miembros de la federación, y estaría limitado en su espera de acción por la reserva establecida en el artículo 124 Constitucional al legislar en materias que no están expresamente concedidas al Congreso de la Unión, desapareciendo de esta forma la posibilidad de choques o colisiones.

Los miembros del Cuerpo Legislativo del Distrito Federal, serían electos únicamente por los ciudadanos de esa entidad federativa, puesto que los electores de todo el país no tienen conocimientos acerca de la problemática del D.F., y malamente podrían decidir acerca de quiénes serían las personas más adecuadas para legislar en materia local para el D.F. No encontraría-

mos rompimiento en cuanto a nuestro sistema se refiere porque la propia constitución general establecería la creación (previas reformas) del Cuerpo Legislativo; el poder judicial sería nombrado por el Gobernador del D.F., con aprobación de este cuerpo. El Distrito Federal, carece de autonomía al no poder darse su propia constitución, no obstante esto, el Cuerpo Legislativo, mediante una ley que de él emane dotaría de facultades a los poderes locales, además expediría las leyes ordinarias necesarias para la buena marcha de la entidad, diferenciándose dos tipos de normas, las propiamente federales que se aplican en todo el territorio nacional expedidas por el Congreso de la Unión, y las locales para el Distrito Federal, que se aplicarían estrictamente dentro del medio espacial de validez de esta entidad, coexistiendo territorialmente, pero excluyéndose por razón de la materia como viene ocurriendo en la actualidad. Es indispensable el restablecimiento del régimen municipal en el Distrito Federal, para cubrir la necesidad de descentralizar eficazmente la administración pública, de tal suerte que ésta pueda ejercer sus atribuciones en beneficio de los habitantes. Las 16 Delegaciones Políticas que existen actualmente se deben transformar en Municipios cuyos ayuntamientos serán formados por personas elegidas democráticamente, esto implica el funcionamiento de una Institución descentralizada de los servicios públicos con cierto grado de autonomía en la esfera administrativa, es decir, sólo administrarán su patrimonio y los servicios públicos, respetando en todo momento, las directrices, intereses y metas generales de la Federación. El funcionamiento administrativo del Distrito Federal, se verá beneficiado dependiendo de ayuntamientos compuestos por ciudadanos capaces, libremente elegidos por el pueblo y no por delegados impuestos sin ánimo ni conocimientos para desarrollar una buena administración y sin arraigo entre sus conciudadanos.

De ninguna manera podemos aceptar que las disposiciones municipales afecten o lesionen a alguno de los poderes federales, porque de ser así, ocurriría la misma situación cuando coexisten municipio y poderes locales en algún Estado de la Federación, siguiendo el mismo razonamiento, el Municipio a través de alguna disposición podría poner en peligro a los Poderes Estatales, lo que es inadmisibles, pues ¿cómo los ayuntamientos que existen dentro de un Estado sí pueden coexistir con los Poderes Locales?

Es injusto privar al Distrito Federal de una organización municipal que vele por los intereses de sus habitantes, de una Institución que es sinónimo de libertad, esa libertad que se ha visto consagrada en la historia de nuestro país, puesto que el Municipio; ha existido desde hace muchísimos años; es necesaria la comunidad del Estado con la Nación y del hombre con el Municipio es preciso que el pueblo ejercite su soberanía; aún en la época de Porfirio Díaz, existió el Municipio aunque con facultades sumamente restringidas.

En virtud de todo lo expuesto anteriormente, se deben modificar los siguientes artículos constitucionales:

44, 50, 89, 115, 117, 119, 121 y 122, con la finalidad de permitir a los ciudadanos del Distrito Federal, el ejercicio pleno de sus derechos políticos,

que actualmente no le son reconocidos por nuestro sistema jurídico-político, ya que sólo así nos acercamos a la vigencia de la democracia considerada no sólo como una técnica para contar votos y obtener promedios para las tomas de decisiones, sino como una forma de gobierno y un modo de vida y convivencia en el que se acepte el concepto real de la naturaleza y dignidad humana y su destino, la noción de la necesidad de la vida social, una jerarquía de valores que subordine lo inferior a lo superior y el imperio de la ley moral sobre la ley positiva, el Estado y la misma Sociedad.

FUENTES DE INFORMACION

A) CUERPOS LEGALES

- Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.
- Bases Constitucionales, expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.
- Bases Orgánicas de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843.
- Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre de 1824.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 5 de febrero de 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 5 de febrero de 1917.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.
- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, promulgado el 27 de diciembre de 1978.
- Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854.
- Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823.
- Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza el 1º de diciembre de 1916.
- Proyectos de Constitución del 25 de agosto y del 3 de noviembre de 1842.
- Proyecto de Reforma del 30 de junio de 1840.
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, expedido el 29 de enero de 1979.
- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822.
- Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821.

B) BIBLIOGRAFICAS

- BISCARETTI DE RUFFIA, PAOLO: *Introducción al Derecho Constitucional Comparado; las Formas del Estado y las Formas de Gobierno*, traducción de Héctor Fix Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, 373 pp.
- CARPISO, JORGE y MADRAZO, JORGE: *Introducción al Derecho Mexicano*, Vol. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981, 95 pp.
- FERNÁNDEZ, JOSÉ DIEGO: *La Constitución Federal de 1857: Sus Reformas*, México, Imprenta y Fototopia de la Secretaría de Fomento, 1914, 66 pp.
- HAURIQU, MAURICE: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, 2a ed, Madrid, Ed. 1927, 587 pp.
- HERRERA y LASSO MANUEL: *Crisis del Pensamiento Político*, Conferencia de Resumen y Comentario Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 1946 pp. 183-198.
- : *Estudios de Derecho Constitucional*, Vol. II, s.e., México, Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, Ed. Polis, 1940, 265 pp.
- KELSEN, HANS: *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. E. García Máynez, ed. 3a, México, Textos Universitarios, 1969, 478 pp.
- MARTÍNEZ, LÓPEZ, LUIS: *Leyes Constitucionales: La Constitución Federal de 1917 y sus Leyes Orgánicas Coleccionadas*, s.e., México, Imprenta Universal, 1927, 60 pp.

- MONTAÑO, AGUSTÍN: *Manual de Administración Municipal*, 1a ed., México, Ed. Trillas, 1981, 196 pp.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE: *Derecho Constitucional Mexicano*, 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1976, 617 pp.
- _____: *Leyes Fundamentales de México*, (1808-1982) 11a ed., México, Ed. Porrúa, 1982, 1031 pp.
- ZARCO, FRANCISCO: *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*, 1856-1857, s.e. México, Ediciones de El Colegio de México, 1957, 1009 pp.
- _____: *Guía para Consultar la Historia del Congreso Constituyente de 1856 a 1857*, México, Impresión de Francisco Díaz de León, 1878, 65 pp.
- _____: *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Impresión I. Escalante, 1916, 1044 pp. 1a. Ed.
- _____: *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, Ediciones de El Colegio de México, 1956, 1421 pp.

TESIS PROFESIONALES

- DOMÍNGUEZ RUIZ, CARLOS: *Confederación y Federación; El Régimen de Gobierno en el Distrito Federal*, México, Escuela Libre de Derecho, 1955, 69 pp.
- MIRANDA DEL RASO, OLGA: *El Gobierno del Distrito Federal desde el punto de vista Constitucional y Administrativo*, México, Escuela Libre de Derecho, 1951, 47 pp.
- QUIROGA RIVERA, LEOPOLDO ALBERTO: *El Poder Legislativo del Distrito Federal*, México, Escuela Libre de Derecho, 1969, 46 pp.

C) HEMEROGRAFICAS

- BÁTZ, BERNARDO: "Impugna la Oposición la iniciativa de ley de Referéndum para el Distrito Federal", *"El Universal"*, 27 de diciembre de 1979, 1a. secc., p. 4.
- GUTIÉRREZ R., LUIS: "Los Reglamentos del Departamento del Distrito Federal, a referéndum", *"Uno más Uno"*, 31 de agosto de 1979, pp. 4-6.
- MAGAÑA, JUAN MANUEL: "Reglamentar Referéndum e iniciativa Popular, demandan en el CEPES-D.F.", *"Uno más Uno"*, 14 de noviembre de 1979, p. 8.
- PIMENTEL, GUILLERMO: "Opinar sí, elegir a los gobernantes del Distrito Federal, no: Hank", *"Uno más Uno"*, 17 de noviembre de 1979, p. 11.

FOLLETOS

- BÁTZ VÁZQUEZ BERNARDO: *Estudio de la Problemática del Distrito Federal desde el Punto de Vista Jurídico-Político*, México, diciembre de 1979.
- C.P. DÍAZ ALONSO, ARTURO: *Presidente del Consejo Consultivo del Distrito Federal: Informe de Labores*, ciudad de México, 24 de junio de 1982.
- _____: *Discurso de Toma de posesión, XXXI Consejo Consultivo del Distrito Federal*, México, 7 de junio de 1980.
- PARTIDO ACCION NACIONAL: *Principios de Doctrina*, 1a. ed. México, Ed. Jus, 1973, 69 pp.
- PARTIDO POPULAR SOCIALISTA: *Ponencia Sobre Referéndum e Iniciativa Popular*, México, diciembre de 1979.
- PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES: *Ponencia Sobre Referéndum e Iniciativa Popular*, México, diciembre de 1979.

D) DOCUMENTALES

- CONGRESO DE LA UNION, CAMARA DE DIPUTADOS, L' Legislatura: *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Tomos V y VI, 2a ed., México, Ed. Porrúa, 1978. 862 y 888 pp.

- CONGRESO DE LA UNION, CAMARA DE DIPUTADOS: *Diario de Debates*, año I. Tomo I. No. 53, México, D.F., diciembre 27 de 1970.
- _____: *Diario de Debates*, año II, Tomo II, No. 14, México, D.F. octubre 6 de 1977.
- _____: *Diario de Debates*, año II, Tomo II, No. 18, México, D.F., octubre 19, 1977.
- _____: *Diario de Debates*, año II. Tomo II. No. 21, México, D.F., octubre 24, 1977.
- _____: *Diario de Debates*, año III, Tomo III, No. 19, México, D.F., octubre 6, 1978.

E) ARCHIVO ADMINISTRATIVO

- CAMARA DE DIPUTADOS, Centro de Información Computarizada "CADI", folio 0005: *"Reformas a la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional"* México 15 de septiembre de 1982, 31 pp.