

Desde la perspectiva del Distrito Federal como gobierno local, poco importa que el Distrito Federal tenga la naturaleza de una entidad federativa o bien, que sea distinto a cualquier estado de la Federación. Lo más importante está precisamente en la organización democrática de este gobierno, las relaciones de participación y comunicación con los habitantes de este conglomerado social y la calidad de los servicios públicos que en éste se presten.

VI. EL DISTRITO FEDERAL EN EL DERECHO COMPARADO

Desde la perspectiva del derecho comparado, los distritos federales también presentan generalmente regímenes de excepción. Para esto, presentamos algunos ejemplos de países latinoamericanos.

Buenos Aires, capital de la República Federal de Argentina, posee un régimen especial de gobierno y constituye un Distrito Federal en virtud de la ley número 1209 de 1880, por ser sede de los poderes federales, aun cuando no se le denomina oficialmente en esa forma. Además, está concebida como un municipio con personalidad jurídica pública estatal, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires de 1882, misma que fue modificada posteriormente, pero manteniendo la esencia de su estructura.

El Poder Ejecutivo, al igual que en México, está a cargo del presidente de la nación, quien es el jefe inmediato y local de la capital; sin embargo, se delega este poder en un intendente municipal nombrado por el propio presidente por un periodo de dos años. El intendente, a su vez, nombra a los administradores delegacionales. Otras instancias de gobierno existentes en Buenos Aires son: la Sala de Representantes, de elección popular, y por lista de partidos que tienen una permanencia de dos años. Está integrado por treinta miembros que legislan en materia hacendaria, límites y conflictos municipales, obras públicas, seguridad, higiene, beneficencia y moralidad pública. El ejercicio legislativo general depende del Congreso de la República.⁵⁵

El régimen del Distrito Federal venezolano, asentado en el municipio de Caracas, que se encuentra en el Departamento de Libertador, es intermedio, ya que existe un gobernador nombrado por el presidente de la República que es el ejecutor de las decisiones económico-administrativas del Concejo Municipal, órgano legislativo de elección popular.

⁵⁵ Para una mejor perspectiva del sistema federal en Argentina: Frondizi, Silvio, "El federalismo en la República Argentina", *Los sistemas federales del continente americano, cit.*, nota 8 bis, pp. 13-113.

El Concejo Municipal se integra con veinte miembros, uno por cada parroquia o delegación, electos en forma directa cada tres años y tiene facultades reglamentarias en materia municipal. El gobernador propone dos prefectos para los dos departamentos (Libertador y Vargas) del municipio, que forman el Distrito Federal. En otras palabras, el Distrito Federal posee una autonomía limitada, comparado con los otros municipios del país, cuyos órganos son exclusivamente de elección popular.⁵⁶

Otra característica que se observa en la relación gobernador-Concejo Municipal es la de que, el primero, al tiempo que comparte atribuciones con el Concejo, ejerce el derecho de veto sobre las decisiones de éste, que permite hacer prevalecer su voluntad. Incluso en la Ley Orgánica del Régimen Municipal venezolano se enmarca al Distrito Federal en dicho régimen, pero con las limitaciones propias de ciudad en donde se encuentran asentados los poderes federales.

En lo que toca a la representación en el Congreso de la República, el Distrito Federal cuenta con dos senadores, existiendo una igualdad con el resto de los estados. Sin embargo, en la Cámara de Diputados la representación popular del Distrito sólo tiene un diputado, no importando el número de habitantes existentes en la capital.⁵⁷

Otros niveles de gobierno en Caracas son las juntas comunales a nivel de departamento y de parroquia, con atribuciones de supervisión administrativa, en número de cinco y designados por el Concejo Municipal. Las parroquias tienen un jefe civil, nombrado por acuerdo del gobernador.

El caso de Brasil es semejante al de los otros estados federales latinoamericanos, en cuanto a que el gobernador del Distrito Federal (Brasilia) es nombrado por el presidente de la República, previa aprobación del Senado, pero sus habitantes, punto importante, carecen del derecho de tener representantes en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, motivo por el cual sólo votan para elegir al presidente y al vicepresidente de la República.⁵⁸ Por ese hecho, el doctor Jorge Carpizo señala que tal situación "responde a una falsa concepción del Estado federal".

El órgano encargado de legislar sobre la organización administrativa y judicial del Distrito Federal brasileño es el Congreso Nacional; pero es de competencia exclusiva del Senado discutir y votar proyectos de ley en materia tributaria y presupuestal, servicios públicos, sobre el per-

⁵⁶ Véase La Roche, Humberto J., "El federalismo en Venezuela", *Los sistemas federales del continente americano*, cit., nota 8 bis, pp. 639-643.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Pinto Ferreira, Luiz, *op. cit.*, nota 8 bis, pp. 173-177.

sonal de la administración pública. Asimismo, ejerce atribuciones correspondientes a la fiscalización financiera y reglamentaria del Distrito, con el auxilio del Tribunal de Cuentas.⁵⁹

Otros órganos de gobierno en Brasilia son las administraciones regionales o delegacionales, cuyos titulares son designados por el gobernador.

En otras capitales de estados federales como Canadá, República Federal de Alemania, India y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, los gobiernos tienen similares características.

Así por ejemplo en Ottawa, capital de Canadá, el alcalde es electo por voto directo para un periodo de dos años, con posibilidad de reelección sin límite. El alcalde es auxiliado por un concejo de control al cual preside.

El cuerpo legislativo lo desempeña un concejo de gobierno local compuesto por dieciséis miembros electos por sufragio universal. Once de estos miembros provienen de las once delegaciones o distritos de la ciudad. Cuatro miembros son contralores, y el restante es el propio alcalde que lo preside. El concejo legisla sobre desarrollo de la comunidad, políticas presupuestarias, urbanismo, ambiente, organización; procedimientos electorales y gasto electoral.

La capital de la República Federal de Alemania, Bonn, cuenta con un alcalde, en quien el canciller delega sus atribuciones. El alcalde es auxiliado por un cuerpo ejecutivo. El Poder Legislativo se ejerce por un Concejo Federal (Senado) integrado por un número de miembros que oscila entre tres y cinco, provenientes de cada estado y electos de entre los miembros de la Asamblea Federal (Cámara de Diputados). Este concejo se encarga de legislar todo lo relativo a la capital.

Nueva Delhi, capital de la República Federal de la India, tiene un alcalde o comisionado municipal designado por la autoridad central. La función legislativa se ejerce a través de la Cámara de Diputados de la Región de Rajastán que es donde se ubica Nueva Delhi y cuenta, además, con un concejo consultivo.

Finalmente, el caso de Moscú, en la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, posee características especiales. El titular del Ejecutivo se ejerce por medio del *Mossoviet*, compuesto por representantes de las 31 circunscripciones en que se divide la región de Moscú, mientras que las atribuciones del Legislativo las desempeña el Concejo del Pueblo, integrado por mil diputados electos mediante sufragio universal directo.

Este concejo es electo por dos años y medio. Éste se encarga de legislar sobre todo lo relativo a la ciudad, además de tener la calidad

⁵⁹ *Ibidem*.

de órgano ejecutivo, puesto que el presidente del concejo también lo es del comité ejecutivo. El concejo del pueblo es auxiliado por veintinueve comisiones administrativas especializadas.

Como podemos observar, es evidente que cada distrito federal tiene características propias. En el caso de los distritos federales latinoamericanos existen mayor número de coincidencias: en todos, el Poder Ejecutivo lo ejerce el presidente de la República. Lo mismo sucede en la República Federal de Alemania y la India, la excepción de los ejemplos presentados son Canadá y la Unión Soviética.

En cuanto al Poder Legislativo, en la mayoría de los casos, excepto en la Unión Soviética, está depositado en el Congreso Federal, salvo en la India. Los concejos legislativos que existen en Argentina, Venezuela, Canadá, República Federal de Alemania y la India tienen facultades reglamentarias en materia municipal; sin embargo son escasas y limitadas.

En este orden de ideas, podemos afirmar que, a la luz del derecho comparado, el Distrito Federal mexicano ha podido generar, a lo largo de su evolución, un esquema de gobierno propio, con órganos político-administrativos autónomos, con facultades y jurisdicción independientes. Ciertamente la titularidad del Ejecutivo local está a cargo del presidente de la República, quien lo ejerce a través del jefe del Departamento del Distrito Federal y el Legislativo es el órgano federal; sin embargo, si analizamos globalmente toda su estructura jurídico gubernamental, sobre todo después de la reforma de 1987, podemos establecer que la organización político-administrativa es de las más modernas y avanzadas del mundo.

VII. LAS GRANDES METRÓPOLIS Y SUS PROBLEMAS

Antes de entrar a estudiar los avances alcanzados con la reforma al Distrito Federal mexicano, resulta conveniente exponer los principales problemas a que se enfrenta esta ciudad, como los que se observan en las grandes ciudades contemporáneas, así como las soluciones que en otras latitudes han generado para resolver su problemática particular.

Estamos convencidos que hacer abstracción de las instituciones políticas sin contrastarlas con su entorno político, económico y social nos llevan necesariamente a conclusiones equivocadas; por ello, cualquier estudio del Distrito Federal mexicano, así como cualquier propuesta de perfeccionamiento institucional, deberá realizarse considerando la gama infinita de problemas que éste enfrenta cotidianamente.

Los problemas suscitados en México con la formación de una gran metrópoli en el área comprendida con el Distrito Federal, considerada una de las más grandes del orbe, no es exclusiva de nuestro país, también es una situación presente en otros estados nacionales. El crecimiento desorbitado de las ciudades es un fenómeno complejo que se desarrolló a partir de la segunda mitad del siglo XX, y es producto de la migración de grandes masas de población procedentes de zonas rurales o de países extranjeros que han acudido a la ciudad buscando oportunidades para alcanzar un bienestar y un progreso que en los lugares de origen es difícil lograr.

Si los grandes centros de población se formaron originalmente en los países más desarrollados de Europa y en América del Norte, por los requerimientos de mano de obra de los complejos industriales instalados. Sin embargo, ahora las metrópolis se han extendido a todos los continentes, principalmente en los países con menor desarrollo económico.

En el caso de los países subdesarrollados la crisis se agudiza con la incapacidad para absorber en sus ciudades la fuerza de trabajo que se desplaza hacia ellas, lo que convierte en una fuente de conflictos sociales.

Los grandes centros de población se han formado en aquellos lugares donde, generalmente, se encuentran los principales centros de decisión política y económica, o los más importantes polos de desarrollo cultural y artístico. Pero el desmesurado crecimiento de las ciudades ha impedido la organización gradual de los servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población, así como la gradual reorganización política y administrativa de los órganos estatales.

Es por ello que en la conformación de las grandes urbes se ha traducido en la aparición de déficit de vivienda, empleo, educación y sanidad. Se desarrolla la actividad terciaria, particularmente el subempleo, y se trastorna globalmente la vida de la comunidad, no sólo lo que integra la metrópoli sino la del país, porque se tienen que emplear recursos humanos y materiales de gran magnitud para solventar necesidades que nunca dejan de crecer.

Por ello, la búsqueda de nuevas soluciones para el gobierno y administración de grandes concentraciones urbanas, por parte de los países que las padecen, se ha convertido en un tema permanente y abierto a discusión. Llegar a un acuerdo sobre el camino más viable a seguir para lograr este objetivo es complicado, porque las políticas adoptadas por los diferentes gobiernos no responden a condiciones particulares de cada una de las naciones. La respuesta para cada una de las interrogantes que plantean las diferentes metrópolis deben considerar el tipo

de Estado al cual se hace referencia; es decir, si tiene un carácter unitario, regional o si es una federación de estados. Además, tiene que tomarse en cuenta la dimensión económica, cultural, social, política e histórica de cada uno de los países y de las metrópolis para definir la forma en que serán abordados los problemas, a fin de que las políticas adoptadas respondan a la realidad y, consecuentemente, tengan viabilidad en su aplicación.

De igual manera, la discusión sobre la conveniencia de abordar la problemática a nivel municipal o a través de gobiernos metropolitanos con una autoridad conjunta se encuentra presente. Para la adopción de una u otra propuesta es necesario analizar el grado en que el conjunto urbano ha avanzado. Si éste tiene como límite la división municipal, los problemas de la metrópoli deberán ser resueltos a ese nivel, pero si ha rebasado dichos límites es necesario un tratamiento de conjunto, o al menos, una coordinación a nivel urbanístico en la prestación de servicios.

La importancia de las metrópolis y los conflictos suscitados en éstas han motivado la organización de foros internacionales, en donde los especialistas y funcionarios encargados del gobierno de las grandes ciudades han planteado sus experiencias y estudios para tratar de establecer los temas más importantes que deben ser analizados y la forma en que deben ser abordados.⁶⁰

Conocer y evaluar las experiencias del derecho comparado relativas a los mecanismos que han adoptado para dar solución a la problemática específica que sus respectivas aglomeraciones urbanas presentan, es de gran importancia, porque aun cuando corresponden a circunstancias particulares, existen elementos que pueden servir de guía para otros, como es el caso de México. De ahí que se presenten a continuación algunas de las fórmulas empleadas por los gobiernos para la administración de sus respectivas metrópolis, a fin de ver en qué forma han articulado o se han hecho intentos por articular la participación ciudadana en la solución de los problemas de dichos conglomerados humanos.⁶¹

A. *El Consejo del Gran Londres*

La experiencia lograda en una metrópoli como Londres con la organización político-administrativa establecida en los años sesenta, es de

⁶⁰ Ejemplo de ello lo constituyen los trabajos aportados en Anibal Cagnoni, José, *Las regiones y la descentralización territorial*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1979.

⁶¹ Ver *Revista Alfoz*, núm. 33, Madrid, octubre de 1986, introducción.

gran importancia porque representa avance en el gobierno de grandes metrópolis, al haber creado estructuras administrativas en el ámbito metropolitano, con competencias y recursos propios, así como establecido la elección directa de sus funcionarios. Esta situación se originó al crearse, en 1963, el Consejo del Gran Londres (*Great London Council, G.L.C.*) que era la autoridad única en la metrópoli.

Con ese organismo se abría el camino de la gestión y la planificación estratégica, desde una perspectiva de acción coordinada. La elección de sus miembros era por elección directa y con capacidad de actuación sobre el conjunto del área. Este consejo ejercía su autoridad en coordinación con los *Boroughs* o unidades inferiores cuyos integrantes también eran electos por los ciudadanos.⁶²

El Consejo del Gran Londres estaba integrado por 116 miembros electos por sufragio universal directo cada tres años; legislaba en materia financiera, en planificación urbana y en lo referente al transporte urbano, además se encargaba de regular las 23 delegaciones y la *City* o Londres histórico.

El titular del Ejecutivo en la capital inglesa es la Corte del Consejo Común, compuesto por 156 miembros electos directamente cada cuatro años, mismo que es presidido por el *Lord Mayor* de Londres, electo por los consejales cada año.

Las funciones del *G.L.C.* comprendían la gestión metropolitana y la planificación estratégica, mientras que los *Boroughs* tenían funciones más elementales. Asimismo, otras funciones eran absorbidas por el gobierno central que actuaba a través de agencias u órganos especiales con diversas subdivisiones territoriales.

El gobierno conservador de Margaret Thatcher abolió el Consejo del Gran Londres en abril de 1986, con lo cual se volvió de nuevo a la centralización progresiva y a la privatización de los servicios, alejando a los ciudadanos de la participación en los asuntos públicos de la ciudad.⁶³

B. *París y la región Ile de France*

En Francia se ha desarrollado una completa reforma administrativa de los gobiernos locales a partir de la Ley de Descentralización de

⁶² Sobre la evolución metropolitana londinense véase Keith Lucas Bryan y Richards, Peter G., *Historia del régimen local inglés en el siglo XX*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.

⁶³ Prats, María, "El Gran Londres: una experiencia de gobierno metropolitano", *Revista Alfoz*, cit., pp. 8 y ss.

1982, que trata sobre los derechos y las libertades de los municipios, los departamentos y las regiones. El objetivo que se persigue con estas reformas es descentralizar el poder y los recursos del gobierno central en beneficio de las colectividades locales. Una de las innovaciones es la institucionalización del nivel regional como colectividad local, con plenos derechos y elección directa.

La ley de descentralización proporciona el marco en que actualmente se encuentran las instituciones parisinas. En este caso no se ha tomado la opción de crear instituciones específicas, sino que el territorio metropolitano queda comprendido en el ámbito de las estructuras regionales. Esta opción corresponde, por una parte, al proceso administrativo seguido y, por la otra, a la introducción del concepto ciudad-región, en el cual no sólo se encuentra el continuo urbano, sino que éste se integra en un entorno de espacios más abiertos, menos densos y con actividades agrícolas y artesanales complementadas con las actividades comerciales e industriales del centro de la región. Según este esquema, la organización interna de las instituciones es asimilable a la del resto de las regiones y cuenta con una asamblea, un presidente y un gabinete formado por varios vicepresidentes.⁶⁴

La institución regional es la única que puede actuar en París, de forma global sobre el territorio metropolitano en sentido estricto.

Después de varios intentos, París, ha adoptado la región *Ile de France* como marco de gestión de ámbito metropolitano. Si bien el territorio regional engloba zonas urbanas, se ha pretendido cambiar el concepto de continuidad urbana por el de ciudad-región, que es un concepto mucho más amplio y flexible.

Ile de France se cohesionó por primera vez en agosto de 1961 al crearse una administración técnica encargada fundamentalmente de la ordenación del conjunto de la región. El proceso de descentralización se ha desarrollado muy lentamente a pesar de la creación de estructuras administrativas responsables de la gestión y la organización de la región. Hasta el año 1961 el distrito de la región parisina no constituía aún una institución realmente autónoma, y su consejo se reducía a ser un simple consejo de administración formado por miembros de las asambleas locales nombradas por el primer ministro, el ministro del interior y miembros del Consejo Municipal de París y consejeros generales. En 1963 el Consejo se completó con un comité consultivo, económico y social que permitía a las fuerzas económicas y sociales de la región expresarse e incidir en la planificación y ordenación de la

⁶⁴ Véase Anibal Cagnoni, José, *op. cit.*, nota 60, pp. 44-71.

zona. Para 1964 el distrito se subdividió contando con un mayor número de departamentos de áreas más pequeñas, menos pobladas y más fáciles de administrar.

En 1976 el distrito de la región parisina desapareció y dio lugar a la región de *Ile de France*, marcando un rompimiento con el centralismo.

Ile de France cuenta con un Consejo compuesto por 164 miembros, elegidos mediante un sistema especial y legisla todo lo relativo a la región, en tanto que la ciudad de París tiene un Consejo General integrado por 98 miembros, de elección directa con atribuciones legislativas sólo en materia de acción social, educación y vías públicas. Son, también, los que eligen a un diputado como alcalde. Por otra parte, cada delegación (*arrondissement*) posee un consejo delegacional con un número variable de miembros electos por sufragio universal y directo. Tienen como función legislar en materia urbanística y recursos materiales de las delegaciones, además de tener funciones consultivas y administrativas. El jefe político delegacional es electo a través de sufragio universal y directo a propuesta de algún partido político.

En 1982 se promulgó otra ley relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, misma que promovió un cambio al interior de la organización administrativa del país, y puso en marcha un amplio movimiento de descentralización al suprimir la tutela directa del gobierno central sobre los municipios y amplió su ámbito de competencia.

En París no se ha optado por un gobierno metropolitano. La región de *Ile de France* responde a un nuevo concepto de región metropolitana, donde los límites administrativos del área se han asimilado a un nivel territorial-administrativo del país, superando ampliamente el espacio ocupado por la aglomeración urbana.

Los límites administrativos de *Ile de France* cubren el área funcional por exceso, en un intento de corregir los desequilibrios creados por la existencia de una gran metrópoli, y los espacios agrícolas y forestales colindantes. *Ile de France* es un intento de integrar la ciudad en el territorio, de urbanizar el campo, de descongestionar la gran ciudad. Su importancia radica sobre todo en la concepción de un espacio más descentralizado, más equilibrado y próximo al ciudadano.⁶⁵

⁶⁵ Sandra, Gemma, "París, un concepto generoso de área metropolitana", *Revista Alfoz, cit.*, pp. 13 y ss.

C. *Madrid metropolitano*

El área metropolitana de Madrid es parecida al ámbito regional de París. Se ha constituido en comunidad autónoma uniprovincial que comprende una población de 4 700 000 habitantes, viviendo más de cuatro millones en la zona metropolitana.⁶⁶

La instauración de las comunidades autónomas en España ha revalorizado la autonomía local provocando el cuestionamiento de la institución metropolitana, pues los municipios defienden celosamente su legitimidad, además de que las propias autonomías tratan de consolidarse políticamente y racionalizar la administración de su territorio.

Madrid se caracteriza por ser una aglomeración que en su mayor parte está incluida en el municipio y comunidad autónoma que de hecho se confunde con la región metropolitana, debido a esto, la dirección de la política metropolitana y el impulso de la coordinación intermunicipal son asumidos por la comunidad autónoma.

En España, al igual que en Francia, existen autoridades u órganos *ad hoc* para la administración y gestión de cuestiones específicas.⁶⁷

Madrid cuenta con una asamblea que es el órgano encargado de legislar en la comunidad autónoma (provincia), integrada por 94 diputados electos por sufragio universal directo cada cuatro años. Tiene atribuciones para legislar sobre ordenanzas y reglamentos en todo tipo de materias locales (régimen económico, fiscal y financiero de la ciudad). Para la comunidad autónoma de Madrid existe un presidente que es electo por la asamblea de Madrid en sufragio indirecto cada cuatro años.

El otro nivel de gobierno, que es el ayuntamiento, tiene un consejo cuyos miembros son electos por voto directo entre los vecinos del municipio por sufragio universal directo, y se encargan de reglamentar en materia de salud pública, asistencia social y del cobro de impuestos municipales. El alcalde de Madrid, que es el órgano ejecutivo de la ciudad, es electo por los consejales.

Un tercer nivel es el denominado alcalde de barrio, de los cuales existen dieciocho, que corresponden con el número de distritos existentes en la capital.

⁶⁶ Sobre el gobierno metropolitano de Madrid, véase Posada, Adolfo, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, pp. 296 y ss.

⁶⁷ Borda Jordi, "Las áreas metropolitanas en la España actual", *Revista Alfoz, cit.*, pp. 20 y ss.

D. Milán

Milán es un municipio que se encuentra en la región de Lombardía, y aun cuando tiene una dimensión reducida, la mayor parte de la población del área metropolitana, los recursos y servicios, están concentrados en ella. Milán, por el desarrollo industrial alcanzado a partir de 1950, atrae un gran flujo de inmigrantes provenientes de las regiones meridionales y su peso, en todos los niveles, lo han convertido en un centro de poder competitivo de la región a la cual pertenece.

En el caso italiano, el país está dividido en regiones gobernadas por un consejo regional, elegido por sufragio universal; la junta regional que es el órgano ejecutivo; y por el presidente de la junta. Este gobierno se encarga de planificar, de organizar los servicios y del funcionamiento del área metropolitana, además de servir como marco para la discusión de los temas que afectan a todos los municipios, pero en donde Milán tiene una influencia decisiva.

Los órganos de gobierno del municipio son el consejo municipal, la junta municipal y el alcalde. El consejo es electo por sufragio universal, en tanto que la junta es el órgano ejecutivo y el alcalde representa a la administración municipal y al gobierno central al mismo tiempo.

Actualmente se está llevando a cabo un proceso de descentralización en Milán al crearse veinte consejos de distritos que asumen competencias en materia de salud, educación y servicios de bienestar social.

Se dice que en lo concerniente a Milán, este municipio se sitúa en el ámbito del debate, porque después de diversas experiencias se encuentra esperando una solución capaz de tener cierta continuidad. La salida a la actual situación de incertidumbre, en la que Milán es la ciudad que ejerce un importante papel sobre su área de influencia, ya que no se discute el futuro del área de Milán, sino que se pretende ofrecer una fórmula común para las cinco grandes zonas metropolitanas de Italia.⁶⁸

De los ejemplos presentados, destaca el hecho de que la participación ciudadana en el gobierno y administración de las metrópolis citadas, a pesar de que en varias de ellas se han innovado las instituciones, todas se quedan en formas de organización clásicas mediante la elección de funcionarios integrantes de instituciones representativas, llámense éstas consejos o asambleas, por lo que meramente se repiten estructuras administrativas, sin llegar a concretar acciones poseedoras de un sentido

⁶⁸ Miralles, Josep M., "El área metropolitana de Milán, o debate", *Ibid.*, pp. 17 y ss.

político más amplio, en donde el ciudadano participe activamente en la toma de decisiones que afectan a la comunidad.

Por lo tanto, es necesario volver a replantearse cómo debe ser considerada la democracia participativa en esta época y cómo puede llegarse a profundizar en ella. Lo cierto es que hoy en día no basta con que haya elecciones, pues éstas sólo son el comienzo del proceso democrático, y hay que partir de ahí para construirla. La elección es sólo una influencia momentánea del ciudadano en la vida política del país, pero sin llegar a alcanzar su pleno y total desarrollo como iniciador, codecisor, o refrendador de las resoluciones del Estado. Cobra vigencia la demoledora frase de Rousseau cuando, al criticar al sistema político inglés, afirmaba que los ingleses creían ser libres, pero únicamente lo eran a la hora de votar. En este orden de ideas, el proceso electoral debe ser complementado, en consecuencia, con otros métodos democráticos que comprendan a toda la sociedad y a todas sus dimensiones culturales, económicas y políticas.⁶⁹

En este sentido, México ha logrado avanzar considerablemente al crear mecanismos de participación ciudadana, con los cuales el gobierno es capaz de evaluar el grado de consenso que puede tener entre la población la adopción de una política determinada. De igual forma, en la ciudad de México han existido y existen actualmente, organizaciones vecinales, de colonos, órganos de tipo consultivo formados por representantes de distintos sectores profesionales que, si bien no han fructificado conforme al fin originalmente planteado, sí representan el germen de un proceso participativo y de compromiso mucho más amplio. También se ha puesto en marcha el sistema de las consultas populares para discutir en profundidad la problemática nacional.⁷⁰

Ese tipo de organizaciones, mecanismos e instrumentos de gobierno para una metrópoli como la ciudad de México, que cuenta con dieciocho millones de habitantes, representan el complemento necesario e indispensable para el avance en la eficiencia de la administración pública, y en el proceso democratizador no sólo de la capital sino del país en general.

Por ello, son muy importantes las recientes reformas constitucionales⁷¹ que establecen las bases y principios para lograr un gobierno de-

⁶⁹ Sáchica, Luis Carlos, "Democracia, representación, participación", *Cuadernos de CAPEL*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1985.

⁷⁰ Sobre la importancia de la consulta popular en el presente régimen, véase mi artículo "La consulta popular como instrumento de gobierno", *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 1-26.

⁷¹ Publicado en el D.O. del 10 de agosto de 1987.

mocrático y participativo en el Distrito Federal mexicano. A mi juicio, tres son los aspectos de mayor relevancia en la citada reforma: el primero se encuentra en la segunda base de la fracción VI del artículo 73, al disponer que la ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

Segundo, la creación de una asamblea de representación ciudadana para los habitantes capitalinos y, tercero, en el último de los párrafos de la cuarta base, también la fracción VI del artículo 73 que dispone que la Asamblea del Distrito Federal, "establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles", las cuales examinaremos en la última parte del presente trabajo.

VIII PROBLEMÁTICA EN LA METRÓPOLI MEXICANA

Para comprender con mayor claridad y profundidad la problemática que una metrópoli como la mexicana ha llegado a tener, es necesario no quedarse en el mero análisis jurídico-constitucional o en el político. Por el contrario, es importante además aproximarse al conocimiento de la sociedad capitalina a través del método de análisis sociológico, porque con él es posible dilucidar una serie de problemas que, como consecuencia de la gran migración del resto del país hacia el Distrito Federal, se han originado y agudizado.

En este sentido, trataremos de exponer sucintamente los problemas que han engendrado el crecimiento exorbitado del Distrito Federal.

El crecimiento explosivo y anárquico del Distrito Federal mexicano es producto de situaciones de orden económico, político y social, originadas y estructuradas en el devenir histórico del país, mismas que han provocado en la actualidad un sinnúmero de problemas que es necesario reconocer a fin de apreciar las deformaciones que al interior de la sociedad capitalina se están produciendo.

En primer lugar, debe tomarse en cuenta que, como se señaló en el apartado correspondiente a las grandes metrópolis y sus problemas, la concentración de la población obedece a un profundo proceso de urbanización. En México el flujo migratorio se ha dirigido de las zonas

rurales a las urbanas, de los estados de menor desarrollo hacia los más adelantados, de las ciudades pequeñas a las medianas, y de éstas a las grandes ciudades para, finalmente, concentrarse en las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, León, etcétera.⁷²

Entre las ciudades mencionadas, México es la que mayor interés tiene para todos aquellos que se han dedicado al estudio de las grandes metrópolis, porque en la actualidad se ha convertido en una de las más grandes del orbe y su análisis y propuestas de solución a la problemática que enfrenta son de gran importancia, para evitar o al menos paliar, los posibles conflictos que pudiesen ocurrir en otros centros urbanos de nuestro país, así como en las metrópolis de otras naciones.

El problema más visible y de mayor importancia presente en el Distrito Federal es el demográfico, porque es causa, en última instancia, de las distorsiones y deficiencias que en materia de servicios públicos, contaminación, marginalidad, abasto y de finanzas tiene esta entidad, así como en las pautas de comportamiento del ciudadano.

La población total de la ciudad de México se estima que representa un 20% de la población nacional. Si esta proporción es exagerada, más lo es el hecho de que se concentre en una extensión territorial de 1 479 km.² que sólo significan el 0.1% de la superficie del país.⁷³

La excesiva concentración poblacional que muestran los datos anteriores lleva, a su vez, a considerar otra serie de problemas relacionados con la ecología, en tanto que se afectan, en forma decisiva, el habitat del ciudadano. Entre los desequilibrios presentes pueden mencionarse aquellos que afectan la atmósfera de la ciudad. Primero, por la contaminación que sufre el aire como consecuencia de la gran cantidad de desechos sólidos existentes (10 400 toneladas a cielo abierto), provenientes de la circulación de más de dos millones de vehículos y por la existencia de aproximadamente 131 000 industrias, en particular la química, la del cemento y las papeleras. Segundo, por la reducción de las áreas verdes que en la actualidad es de 2.72 m² por habitante, cuando la Organización Mundial de la Salud tiene como requerimiento mínimo 9 m² por habitante. Los datos son alarmantes si se considera que la emisión de contaminantes creció 150% en los últimos diez años, que

⁷² Lo cual puede comprobarse en los datos estadísticos que presenta Melgar Adalid, Mario, "Desarrollo económico de los municipios", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 341 y ss.

⁷³ Véase Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, p. 80.

se ha perdido el 75% de las zonas boscosas del Distrito Federal y que la deforestación es de mil hectáreas cada año.⁷⁴

Tal hecho agrava la problemática en el campo de la salud física y mental en la que se ven envueltos los ciudadanos del Distrito Federal.

Por otro lado, esta serie de anomalías deriva en la pérdida de gran cantidad de horas-hombre que afecta la productividad de las empresas, públicas y privadas, y exige además, la reorientación de múltiples recursos económicos en servicios de salud que podrían ser empleados en otras actividades. Este hecho resulta importante si se toma en cuenta que la actividad económica del Distrito Federal contribuye (hasta 1984) en 44% del producto interno bruto, concentra el 46% de la producción industrial del país y ocupa el 25% de la población económicamente activa, por lo que su impacto en el desarrollo nacional es de vital importancia.⁷⁵

Otra dificultad que confronta la metrópoli mexicana se observa cuando se requiere satisfacer la demanda de servicios públicos de primera necesidad.

El caso del agua es un ejemplo significativo de que la problemática capitalina no debe ser vista en forma estrecha, sino de manera amplia: porque además de exigir la utilización de gran cantidad de recursos económicos, también se afecta el subsuelo del Distrito Federal por la excesiva explotación de pozos acuíferos y, cuando éstos se vuelven insuficientes para cumplir con las necesidades locales (situación actual) se tiene que recurrir al traslado del preciado líquido de los estados circunvecinos, afectando por lo tanto, la vida de los habitantes de esas entidades, tornándose así en un problema nacional. Los requerimientos actuales del Distrito Federal son de 55.76 m³ de agua por segundo y lo que se recibe son 52.33 m³, déficit que no ha desaparecido a pesar de los enormes esfuerzos hechos hasta el momento por las autoridades.⁷⁶

Así como se encuentran problemas de contaminación ambiental, salubridad y agua, también existen dificultades en la satisfacción de otras necesidades como el drenaje, vivienda, regularización en la tenencia de la tierra, empleo, transporte, educación y en lo concerniente a la seguridad pública.

Ante esta perspectiva, ¿qué gobierno local, por sí solo, es capaz de cumplir totalmente con cada una de esas necesidades presentes?

Una respuesta realista, objetiva, es que tan ambicioso proyecto no puede llevarse a cabo si no es con el concurso y esfuerzo de toda la

⁷⁴ *Idem*, pp. 12-13.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *En op. cit.*, nota 73.

nación. De ahí que el gobierno del Distrito Federal se encuentre en un constante y creciente endeudamiento, y que el gobierno federal se vea en la obligación de incrementar sus aportaciones, afectando consiguientemente el desarrollo uniforme del resto del país. En la actualidad se destina al Distrito Federal el 20% del presupuesto federal total y el 33% de la inversión pública federal.⁷⁷

Además de verse afectada la vida social, económica y política de la comunidad metropolitana, también en el campo jurídico se resiente el efecto de la gran concentración urbana. Esto se refleja en que los programas de desarrollo puestos en práctica por la administración pasan a ser obsoletos en un lapso corto, al ser incapaces de prever el movimiento poblacional y las exigencias que éste trae consigo. De ahí que deba desarrollarse un sistema de planificación eficaz que además de contemplar los diversos problemas presentes en la sociedad capitalina vislumbre lo futuro, eliminando al máximo posible la multiplicación desordenada de los centros de decisión; el crecimiento incontrolado de las cargas de la administración pública; la rigidez de la estructura orgánica que la hace insuficientemente adaptada a las nuevas realidades, y la ineficiencia y escasa definición de poderes en los servicios centrales y locales.⁷⁸

Esta planificación debe contener, por lo tanto, nuevos instrumentos de renovación, y tiene que contar con una mayor participación de los ciudadanos la que, hoy en día, es muy limitada.

Como hemos visto, la problemática que presenta el Distrito Federal mexicano es compleja y muy variada. Por otro lado, a todo ello, está el problema jurídico constitucional, eminentemente formal, pero con importantes consecuencias político-sociales, respecto a la naturaleza jurídica de esta entidad. En efecto, dependiendo de la visión que se asuma respecto a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, será la respuesta que se dé a las interrogantes que la sociedad mexicana ha realizado en épocas recientes: ¿Si es jurídicamente posible desaparecer el Distrito Federal como tal?, o ¿si pueden coexistir en un estado miembro, sin área de competencia exclusiva, los poderes de la Federación y los poderes locales?, o bien ¿si es posible trasladar el Distrito Federal a otro territorio de la República, creando un nuevo estado donde antes se encontraba el Distrito Federal, con la consecuente mutilación de territorio que sufriría el estado que fuera elegido para ser la nueva sede federal?

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Idem*, pp. 17 y ss.

En diferente perspectiva, otro problema jurídico-administrativo consiste en la centralización de facultades que los órganos de la administración central del Distrito Federal han venido acumulando, en detrimento de los órganos locales (delegaciones). Situación que ha venido siendo atacada en los últimos años pero que requiere de un esfuerzo aún mayor para terminar o disminuir a su última expresión este fenómeno nocivo.

Es incuestionable que la aplicación de políticas de descentralización y desconcentración de facultades a las actuales delegaciones de Distrito Federal, mejorarían mucho la administración del Distrito Federal al dotar a los delegados de mayores instrumentos políticos, económicos y financieros, además de acercar a la población la toma de las decisiones públicas.

Sin embargo, desde mi perspectiva el problema más importante del Distrito Federal, sin restar significancia a los otros, es político, es un problema de democracia, es un problema de participación. Ciertamente que en la actualidad existen órganos de participación ciudadana creados por la Ley Orgánica del Distrito Federal, sin embargo, en la realidad estas instancias no han funcionado de manera eficaz.

El problema, pues, consiste en lograr una mayor participación de la comunidad en los asuntos de gobierno. La democracia debe ser el eje y motor de todas las acciones del gobierno. Pero no debe de ser una democracia formal, al estilo del liberalismo del siglo XIX, sino que deben de crearse instituciones jurídico-políticas que permitan y hagan posible la participación de la población.

De muy poco podrán servir los cambios en las estructuras jurídico-constitucionales sin la real participación de los ciudadanos en su gobierno. No existe presupuesto estatal suficiente para resolver los problemas que presenta una metrópoli. La realidad ha demostrado que es necesario incorporar a la fuerza vecinal en la prestación de los servicios y en la solución de los retos derivados del crecimiento.

En este sentido se expresó el informe de la Real Comisión sobre Gobierno Local en Inglaterra, de que es necesario establecer un sistema válido de democracia local, es decir, un sistema bajo el cual el gobierno por el pueblo sea una realidad. A esto lo consideramos —sostiene el informe— por lo menos tan importante como el aseguramiento de la eficiencia en la prestación de los servicios. El gobierno local no debe ser considerado tan sólo como un proveedor de servicios. Si ello fuera todo, sería correcto considerar si algunos de los servicios no podrían ser prestados más eficientemente en otra forma. La importancia del gobierno local radica en que él es el medio por el cual el pueblo puede

prestarse servicios asimismo; puede tomar parte activa y constructivamente en el negocio de gobernar; y puede decidir por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales, qué clase de servicios desea y qué clase de medio ambiente prefiere.⁷⁹

En este orden de ideas, los problemas del Distrito Federal, decíamos, son ciertamente complejos, en una sociedad como la de México, que ha sido caracterizada como metrópoli, es decir, que extiende su influencia a una zona circundante que viene a constituir lo que los urbanistas han denominado zona metropolitana. Lo que es más, hay algunos que suelen hablar de megalópolis o más expresivamente nebulosas urbanas, que suponen una concepción avanzada de las conurbaciones, es decir, una urbanización construida sobre vastas extensiones territoriales y que además en ellas existen múltiples centros de decisión que, aunque interrelacionados, no existen jerarquías entre ellos y que además no son susceptibles de un régimen jurídico común.⁸⁰ Es el caso del Distrito Federal mexicano que se encuentra conurbanado con el Estado de México, pero que en varios aspectos de su vida urbana repercuten en municipios de otros estados; por ejemplo en los problemas de agua y de medio ambiente de la ciudad de México están involucrados también municipios de estados circunvecinos como Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Querétaro, etcétera.

Este proceso de concentración de la población en el Distrito Federal no es un fenómeno aislado de la humanidad sino que, tal como lo expresa García de Enterría, la expansión de las ciudades cuenta con uno de los hechos capitales de nuestra civilización y plantea al hombre actual un reto de formidable entidad.⁸¹

¿Cómo, pues, combinar o crear la democracia metropolitana participativa dentro de este marco de expansión de la ciudad de México en lo físico y en lo democrático; con la concentración de actividades económicas, sociales, culturales y administrativas; con el crecimiento desordenado y rápido de las necesidades de bienes y servicios, en particular de seguridad pública y de equipamiento colectivo urbano, con la influencia masiva de mexicanos de origen rural que mal conocen y en muchos casos desconocen la forma urbana de vida y con la insuficiencia del gobierno para propiciar su integración a la vida ciudadina?

⁷⁹ *Idem*, pp. 20-24.

⁸⁰ Al respecto véase García de Enterría, Eduardo, *Legislación urbana*, Madrid, Edición Boletín Oficial del Estado, 1979.

⁸¹ *Idem*.

La respuesta está en la participación ciudadana, en movilizar políticamente a la población, en articular en un solo impulso el esfuerzo, imaginación y voluntades de los habitantes del Distrito Federal.

Sin embargo, su creación y aplicación práctica expuestas durante el proceso de reformas de 1987, provocó acaloradas discusiones, porque en el se presentaron dos problemas importantes que debían ser tomados en cuenta: el primero de ellos se refirió precisamente al hecho de ser la ciudad de México una de las metrópolis más grandes del mundo, con una problemática especial producto de una inadecuada planeación urbana y como consecuencia del desequilibrio económico social nacional. El segundo tuvo relación con su carácter de sede de los poderes federales, por lo que la antigua discusión acerca de los órganos de gobierno y la participación política que el ciudadano debe tener en el gobierno de su comunidad, salió nuevamente a la luz. A fin de tener presente en su exacta dimensión el nuevo esquema institucional que imprimió tan importante reforma, la exponemos a continuación.

IX. EL DISTRITO FEDERAL MEXICANO Y LA REFORMA DE 1987

A. *Consulta popular*

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

El objetivo perseguido por el Ejecutivo al convocar a estas reuniones respecto al Distrito Federal, fue, como lo indican la Convocatoria y el Acuerdo presidencial respectivos, encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno metropolitano, tomando en consideración su naturaleza de sede de los poderes federales, con el fin de alcanzar un mayor perfeccionamiento de la democracia en nuestro país. Sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se organizaron seis grandes sesiones y fueron presentados un total de 73 trabajos. Asimismo, se llevaron a cabo múltiples discusiones en diversos foros alternos.⁸²

⁸² Sobre el importante material político e ideológico, expresado en la consulta, véase mi artículo "La consulta popular como instrumento de gobierno", *op. cit.*, nota 70, pp. 19-24.

Con la realización de esta consulta y la respuesta obtenida por parte de los diversos grupos participantes, así como el impacto que este acto tuvo entre la opinión pública de la ciudad de México, se demostró la importancia que tiene el debatir públicamente problemas de interés general. Al respecto, la consulta popular representa, como lo hemos sostenido, un paso más en nuestro acercamiento a la democracia participativa, considerando que ésta no sólo comprende el hecho de que los gobernantes sean electos por los ciudadanos, sino también, y tal vez sea lo más importante, que los gobiernos tomen en cuenta la participación del pueblo en la selección de sus políticas y en la toma de decisiones para que todas ellas estén basadas en el consenso de los gobernados. Para ello afirmamos que la consulta popular debe constituirse en un real y permanente instrumento de gobierno.⁸³

Sin embargo, la búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana, en donde las diferentes corrientes de pensamiento expresen sus ideas, sus formas de concebir a la sociedad presente y futura a la cual aspiran, requiere de un esfuerzo general para analizar, discutir y proponer soluciones viables, acordes con la realidad y con el desarrollo económico, político y social de los pueblos. No es posible hacer a un lado la influencia que las diversas corrientes ideológicas tienen en la conformación de la mente humana y tampoco es deseable que exista una uniformidad de pensamiento, porque la diversidad es lo que permite y ha permitido el desarrollo y evolución del ser humano.

Es por ello que en las audiencias públicas celebradas se contemplaron diferentes corrientes y apreciaciones en torno a la organización del Distrito Federal, y además las vertientes de participación idóneas para que los ciudadanos de esta entidad político-administrativa participen de manera más eficaz en la solución de la problemática que ella misma plantea.

Evidentemente, en las diversas intervenciones se presentó una amplia gama de ideas, coincidentes unas y contrapuestas otras, acerca del modo en que debe ser gobernado el Distrito Federal. Algunas de ellas fueron influidas por el espíritu partidario, y otras, por el académico, pero basándose todas ellas en razonamientos de tipo histórico, político, económico o socioculturales que pretendían justificar su posición. Esto permitió comprender y sopesar con mayor amplitud la problemática tan compleja que presenta esta gran metrópoli, y asimismo la necesidad de reorientar las formas de gobierno y participación ciudadana.

⁸³ *Ibidem.*

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

1. Que el Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.
2. Que el Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la Federación pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales.
3. Que los poderes federales sean trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la Federación.
4. Que se integre una Asamblea Legislativa o un Congreso exclusivo del Distrito Federal.⁸⁴

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

1. *Que el Distrito Federal se convierta en una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República*

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

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

⁸⁴ Lo anterior se desprende de las ponencias en el salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, y que pueden consultarse en la Secretaría de Gobernación, *Renovación política, participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986, t. II.

de los ciudadanos en donde se encuentre situado el asiento de los poderes federales.

Se propuso que el nuevo estado contase con un gobernador electo, una Asamblea Legislativa, un Poder Judicial y una división política en municipios.⁸⁵

El Partido Demócrata Mexicano, en lo particular, indicó que el nuevo estado debería formarse con el actual territorio del Distrito Federal, más algunos municipios conurbados con la ciudad de México y que el gobernador o alcalde tuviese las funciones de un presidente municipal en la ordenación de los servicios urbanos, función no desempeñada por los gobernadores de las otras entidades, además de contar con las atribuciones propias de un gobernador.

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

Los defensores de esta propuesta manifestaron que hasta el momento no se ha demostrado la necesidad de que exista un territorio exclusivo sede de los poderes federales, ni siquiera un área tan pequeña como sería el zócalo y sus aledaños, puesto que un gobierno local en el Distrito Federal no le quitaría funciones a la Federación, hecho demostrado con la existencia de dependencias federales en provincia.⁸⁶

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

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

En este caso, y a diferencia de la primera proposición, se estableció que los poderes federales tendrían como sede el lugar comprendido por el Centro Histórico de la Ciudad de México por encontrarse ahí el Palacio Nacional, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Palacio de Justicia; debiéndose considerar, a esa zona, el Distrito Federal. Se señaló que bastaría con modificar el artículo 44 de la Constitución de la República para establecer la nueva demarcación corres-

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ *Ibidem*, en especial, véanse pp. 168, 170, 189, 242.

pondiente al asiento de los poderes federales, evitándose la afectación de la vida de las delegaciones.

Se argumentó que con la creación del nuevo estado no se lesionarían, de manera alguna, las funciones del poder federal, que por el contrario, éstas se reforzarían al ampliarse el federalismo y con la descentralización del poder. Se explicó que al ubicarse los poderes federales en el Centro Histórico de la Ciudad de México, no interfieren éstos con las funciones municipales o los poderes estatales y, por lo tanto, no puede haber colisión entre ellos.

Tales propuestas fueron hechas por el Partido Popular Socialista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Socialista de los Trabajadores.⁸⁷

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

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

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

Una tercera posición, menos favorecida que las dos anteriores, propuesta por el Partido Demócrata Mexicano, se refirió a la necesidad de trasladar la sede de los poderes federales a otra entidad, debido a la expansión y gigantismo que la ciudad de México ha alcanzado. Gigantismo, se dijo, alentado porque la ciudad de México es la sede de los poderes federales, por el constante aumento de la burocracia que esta situación produce y su repercusión en la explosión demográfica. El lugar de la nueva entidad sede de los poderes federales sería determinado por medio de la elaboración de estudios económicos, sociales, políticos y urbanísticos.⁸⁸

Las actuales características del Distrito Federal y sus habitantes, se explicó, rebasa la presente organización político-administrativa, motivo

⁸⁷ *Ibidem*, en especial la presentada por Francisco Ortiz Mendoza, p. 23 y pp. 96, 124 y 265.

⁸⁸ Tales fueron en términos generales las ideas expuestas por David Orozco Romo y Alfonso Guerrero Martínez, durante la segunda y sexta audiencia pública respectivamente, véase p. 169.

por el cual, para satisfacer las necesidades públicas de sus habitantes, deberá constituirse un estado con todos los derechos y reformarse el régimen de distribución de los ingresos públicos a fin de alcanzar la autosuficiencia financiera.

Como se ha podido observar, las tres posiciones antes mencionadas coinciden, en lo fundamental, con la creación de una entidad federativa en lo que actualmente es el Distrito Federal, con características similares a las de cualquier otro estado perteneciente a la República mexicana. Este estado tendría un gobernador y una Asamblea Legislativa de elección popular, un Poder Judicial, y su división política estaría basada en los municipios. Varían en cuanto que una de ellas señala que no es necesaria la existencia de un territorio que sea sede de los poderes federales; otra indica que el territorio en donde radicarían los poderes federales se circunscribiría al centro histórico de la ciudad de México, y la tercera establece que los poderes federales deben trasladarse a otra entidad federativa, presentándose, además, algunas otras diferencias de menor importancia.

Sin embargo, tales propuestas tienen serios inconvenientes, según lo afirmaron otros participantes en las audiencias públicas. Veamos algunos de los principales argumentos expresados en torno a lo anteriormente dicho.

4. *Argumentos en contra de convertir al Distrito Federal en un estado*

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

Por lo que toca al territorio en el que deben asentarse los poderes federales, su disminución o desaparición, se indicó que el establecimiento de un territorio determinado fue motivado por la necesidad de

que los poderes federales contasen con libertad de acción en el territorio en donde radicarán y que sus dimensiones deben correlacionarse con las fuerzas que gravitan en su derredor, además de tener una proporción respecto del territorio total de la Federación, la complejidad demográfica, el desarrollo económico y los factores geopolíticos. Estas consideraciones son importantes porque el actual territorio del Distrito Federal cuenta con una pequeña extensión geográfica y la mayor concentración de actividades económicas, políticas y de población lo que le sitúa en una posición especial y compleja. En consecuencia, eliminar o reducir la sede de los poderes federales le quitaría libertad de acción a éstos, pues quedarían sometidos a la entidad que les diera hospitalidad o quedarían constreñidos a un espacio pequeño rodeado por una autoridad política distinta.

En lo concerniente a la división municipal del territorio del Distrito Federal, se señaló que resultaría artificial porque desde 1928 la ciudad de México se ha venido desarrollando unitariamente y en la actualidad sería imposible determinar con precisión los límites municipales. La partición en municipios traería consigo problemas en la prestación de los servicios públicos, porque la infraestructura creada a partir de la tercera década del presente siglo se hizo con base en un proyecto unitario. Por otro lado, la actividad económica, política, financiera y diplomática se ha establecido a lo largo y ancho del territorio comprendido en el Distrito Federal por ser sede de los poderes federales, de tal manera que, al transformarse en estado y dividirse en municipios, la responsabilidad de cumplir con los requerimientos de los diferentes sectores quedaría en manos de las nuevas autoridades, responsabilidad que, dada la nueva situación, sería de enorme proporción para poder cumplir con ella.

Finalmente, en lo correspondiente a que el ciudadano capitalino es un ciudadano de segunda, tercera y hasta quinta categoría, fue refutado tal criterio mediante una serie de datos que lo sitúan, por el contrario, en una posición altamente privilegiada.⁸⁹

En este sentido, en el aspecto político se explicó que el ciudadano del Distrito Federal elige a su gobernante al elegir al presidente de la República, quien ejerce su autoridad a través del jefe del Departamento del Distrito Federal. El Poder Legislativo se ejerce por medio de la Cámara de Diputados Federal en donde el ciudadano de la capital de la República también participa al elegir a sus diputados.

⁸⁹ Sobre el particular ha insistido constantemente a lo largo de sus obras el doctor Miguel Acosta Romero. A manera de ejemplo véase *op. cit.*, nota 38.

Y, finalmente, se dijo que en términos económicos los capitalinos tienen una posición mucho más favorable que el resto de la provincia al recibir gran cantidad de subsidios y ahorros provenientes de provincia que son invertidos en obras de infraestructura, centros culturales, médicos, deportivos e industriales, de tal forma que el Distrito Federal resulta la entidad más favorecida del país.

5. *Creación de una Asamblea Legislativa o Congreso para el Distrito Federal*

Una cuarta posición, contraria a las tres anteriores, fue aquella en que se planteó por motivos históricos, políticos y económicos, la imposibilidad de crear un estado semejante a las entidades del resto de la República y se propuso, en cambio, la instalación de un Congreso o Asamblea Legislativa, con la cual los ciudadanos del Distrito Federal tendrían acceso a la toma de decisiones sobre ciertos aspectos de la vida de la ciudad de México y se tendería a la solución de los problemas sin violentar o confrontar a los poderes federal y local.

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

Este Congreso, de acuerdo con los ponentes, deberá estar integrado por diputados electos bajo el sistema de mayoría relativa y por diputados electos por el sistema de representación proporcional.⁹⁰

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

Esta propuesta fue sin duda la que más apoyo tuvo por parte de profesores e investigadores universitarios y representantes de asociaciones civiles y colegios de profesionales, y también por el Partido Revolucionario Institucional.

⁹⁰ En especial véase la ponencia presentada por Jaime Aguilar Álvarez, en la tercera audiencia pública, en *op. cit.*, nota 84.

Sin embargo tuvo críticas, provenientes de los defensores de la posición de que el Distrito Federal debería convertirse en un estado libre y soberano.⁹¹

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

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

Ahora bien, la principal limitación que se encuentra a la creación de sólo una legislatura es la de que ésta, en una ciudad con estatus de Distrito Federal, tendría atribuciones restringidas, porque el Distrito Federal carecería de soberanía política.

X. EL NUEVO MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

Este nuevo marco constitucional del Distrito Federal establece los principios y las instituciones para que se cuente con una estructura de gobierno más democrática, así como para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan nuevos derechos y disfruten de nuevos cauces de expresión y participación en el gobierno de la ciudad.

La democratización, con esta reforma, es integral porque establece nuevas instituciones y derechos, y además perfecciona los instrumentos de gobierno ya existentes.

Desde mi personal perspectiva, la reforma persigue cuatro grandes objetivos generales: primero, el contenido en la base segunda, fracción VI, del artículo 73, que eleva a rango constitucional el programa político del gobierno federal, para intensificar la descentralización y desconcentración del gobierno del Distrito Federal.

Segundo, la misma base, en su último párrafo, establece una especie de derecho al desarrollo, pues considera que la descentralización y desconcentración tiene como fin último mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

⁹¹ *Idem*, pp. 166 y ss.