

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.

Una tercera vertiente y objetivo de la Ley, se encuentra en la base tercera, que establece una nueva instancia de representación ciudadana para el Distrito Federal, con facultades para reglamentar servicios públicos de carácter local, que afectan directamente a los habitantes de esta importante entidad federativa, tales como: educación, salud y asistencia social, seguridad pública, y otros más.

Con la creación de la Asamblea del Distrito Federal, además se vienen a contrarrestar el cúmulo de críticas doctrinarias al considerar a los habitantes del Distrito Federal como ciudadanos de segunda clase, por carecer de un ordenamiento político electoral propio.

El cuarto objetivo, y quizás el más importante de la reforma, lo contempla la base IV que establece el derecho de los habitantes del Distrito Federal a participar en la gestión y supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal.

Las cuatro vertientes antes señaladas nos presentan un nuevo esquema de organización política, administrativa y participativa, del gobierno del Distrito Federal. Las nuevas bases constitucionales, sin duda, generan un nuevo esquema de gobierno del Distrito Federal, y una nueva relación entre habitantes y órganos de gobierno.

A continuación será analizada cada una de las particularidades de esta reforma.

A. *Desconcentración y descentralización*

La fracción VI del artículo 73 indica en su base segunda 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.⁹²

Analizando los conceptos vertidos en esta segunda base, destacan dos puntos fundamentales:

En primer lugar, se prevé la obligación constitucional de descentralizar y desconcentrar la vida comunitaria, para que de esta manera puedan resolverse los problemas de acumulación administrativa, política y económica que hoy en día aquejan a la metrópoli mexicana.

⁹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. de la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, p. 71.

En segundo lugar, en este proceso de descentralización y desconcentración se manifiesta la teleología a alcanzar, como lo es mejorar los niveles de vida para los habitantes del Distrito Federal, incrementando el bienestar social a través de la ordenación de la convivencia comunitaria y del espacio urbano, es decir, alcanzar un desarrollo integral de la sociedad.

Para comprender mejor el alcance de esta reforma creemos indispensable explicar el significado de los dos conceptos introducidos en ella: descentralización y desconcentración.

Como señala Miguel Acosta Romero,⁹³ ambos conceptos, descentralización y desconcentración, son utilizados en la doctrina política y administrativa para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado y las comunidades o entidades locales y territoriales, siendo así que adquieren un matiz político y administrativo.

Otra característica de la descentralización y desconcentración es que en la primera se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la segunda, la desconcentración, no se crean personas morales, sino a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.⁹⁴

El maestro Andrés Serra Rojas establece dos niveles para diferenciar el proceso desconcentrador de la administración y el proceso descentralizador.

Por una parte, nos dice que se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite de decisión, ejercida por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación. Por la otra, manifiesta que la desconcentración administrativa es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, en instituciones administrativas que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos.⁹⁵

⁹³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., nota 38, 1986, p. 252.

⁹⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985, p. 499.

⁹⁵ *Idem*, p. 497.

En efecto, si consideramos que la descentralización y la desconcentración, al implicar una asignación, coordinación y autonomía en el ejercicio de funciones, repercute por un lado positivamente, en la prestación de los bienes y servicios al tornar su prestación más ágil y efectiva, la actual reforma representa un paso importante.

Desde la anterior perspectiva, las reformas y beneficios antes señalados podrán reflejarse en el fortalecimiento de las delegaciones políticas del Distrito Federal al desconcentrarles la administración central a través de la Ley, atribuciones que anteriormente ésta detentaba. Con fundamento en la base segunda las delegaciones podrán tener mayor autonomía al dotárseles de recursos financieros y políticos necesarios, con lo cual se lograría establecer polos de desarrollo locales de acuerdo con las características del Distrito Federal.

Así, las delegaciones políticas, que únicamente eran consideradas como órganos desconcentrados que llevan a cabo funciones de tipo administrativo, podrán convertirse en órganos que tienden a la descentralización, pues gozan de una mayor autonomía orgánica y dejan de estar supeditados totalmente al poder estatal jerárquicamente superior.

Indudablemente que estas medidas pretenden desanquilosar el centralismo administrativo que existe en varios sectores del gobierno metropolitano, reflejándose este en una ineficiente y lenta prestación de los servicios públicos. Ante estas circunstancias, y si queremos alcanzar los fines antes señalados, es necesario disgregar las atribuciones de los organismos administrativos, romper los viejos esquemas centralistas cuya operatividad no se adecuan a nuestra realidad y dar soluciones a los problemas en forma particular, de manera más cercana y eficiente.

Si consideramos que el centralismo se traduce en centralización estatal, tanto administrativa, legislativa como jurisdiccional y en concentración económica en la metrópoli en detrimento de la periferia del país, las dos grandes fórmulas de solución para acabar con dichos problemas han sido tanto en sistemas federales de gobierno como en los que poseen un régimen centralista (España, Italia, Francia o Gran Bretaña) ⁹⁶ la descentralización y la desconcentración, aún cuando varían en sus intereses.

Tenemos el caso de Francia, en donde el problema de la descentralización no tiene, como puede apreciarse en otros Estados, un carácter social. Se refieren, específicamente, al eficaz funcionamiento de los

⁹⁶ Véase Ramírez Gutiérrez, José Othón, "Centralización administrativa", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, 1983, p. 79.

servicios públicos.⁹⁷ Es una descentralización administrativa que implica un regionalismo político.

La descentralización por región se presenta cuando una colectividad territorialmente delimitada (provincia, región condado, departamento, comuna) disfruta del reconocimiento de la personalidad y sus asuntos; en consecuencia, tienen el cargo de suministrar servicios, en totalidad o en gran número, que interesan especialmente a los habitantes de la circunscripción.⁹⁸

En Inglaterra el proceso de descentralización se lleva a cabo por medio del autogobierno local (*Local Self-Government*) que es considerado como justo porque salvaguarda y refuerza los derechos del ciudadano y porque constituye un marco importante donde se fomenta la educación política.⁹⁹

Este es el otro punto de vista importante en la descentralización, el político, porque es visto como el camino para conciliar poder y libertad. En México, es justamente esta idea la que se ha tomado al proceder a descentralizar y desconcentrar el gobierno del país y en particular del Distrito Federal.

¿Por qué se han adoptado estos conceptos y cuál es el beneficio que se obtiene con la aplicación de medidas de este tipo?

Se entiende que los valores de libertad son favorecidos por los distintos planos o escalones de gobierno que protegen al ciudadano frente a la posible arbitrariedad debida a la excesiva concentración de poder. La igualdad se favorece al otorgar a la población la oportunidad de participar en el mayor número posible de organismos públicos. Las metas propias del bienestar se fomentan distribuyendo el poder de modo que los servicios públicos satisfagan efectivamente las necesidades sociales y económicas de la sociedad. Esto se revierte con respecto a la organización del gobierno, tanto a nivel central como local, puesto que los servicios han de ser llevados hasta el individuo, en la comunidad concreta.¹⁰⁰

En particular, el concepto de descentralización se entiende como aquel momento en que en una actividad las normas que la regulan son promulgadas por autoridades que emanan del grupo al que le concierne. Por tanto, lo que caracteriza a un agrupamiento, cualquiera que sea su

⁹⁷ Burdeau, Georges, *Tratado de ciencia política*, México, UNAM, 1985, t. II, vol. II, p. 142.

⁹⁸ *Idem*, p. 92.

⁹⁹ Hill, Dilys M., *Teoría democrática y régimen local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, p. 19.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 12.

naturaleza, que está descentralizado, es su liberación, en cuanto a la actividad pretendida, con respecto al poder central. Esto se traduce en una disminución de las atribuciones del poder central y por un aumento de los poderes locales de organización y decisión.¹⁰¹

De la descentralización puede decirse que tiene dos modalidades. Una de ellas es la delegación de funciones y la regionalización, mientras que la segunda consiste en el incremento de la participación de las regiones en la producción nacional a través de la descentralización industrial y el traslado de sedes y decisiones de la nación a las entidades territoriales.¹⁰²

En México se están haciendo esfuerzos en ambas direcciones no sólo a nivel del Distrito Federal sino en el nacional, porque hay que tener en cuenta que la situación actual en la metrópoli mexicana es el resultado de las deformaciones que al interior del aparato productivo se han ido estableciendo. Las grandes empresas se han instalado en el Distrito Federal o en sus zonas aledañas; los centros de decisión financiera, política y cultural se encuentran en la metrópoli; y gran parte de los recursos económicos se destinan a la ciudad de México.

De ahí que el proceso de descentralización deba explicarse y entenderse desde un punto de vista nacional y dentro de este enfoque tratar el problema específico del Distrito Federal.

En el caso de las delegaciones políticas del Distrito Federal, si bien es cierto que guardan una relación más estrecha con las autoridades centrales por la estructura política del Distrito, la descentralización y desconcentración a que obliga la reforma constitucional permitirá adaptar la administración de los servicios a las condiciones del medio y repartir las responsabilidades con los grupos locales interesados que con conocimiento de causa elabora las medidas que interesan a su sector.¹⁰³

Además, como lo indica el propio Georges Burdeau, la descentralización puede ser un medio de educación política de los ciudadanos porque todo contacto con la realidad tiene un valor formador; porque ofrece a los individuos la ocasión de realizar el aprendizaje de la vida pública no abstractamente, sino enfrentándolo a las dificultades concretas de la administración; porque sensibiliza al individuo la influencia que ésta puede ejercer sobre los asuntos públicos y porque concreta la solidaridad entre los ciudadanos al permitirle volverse a encontrar en un terreno que les es verdaderamente común.¹⁰⁴

¹⁰¹ Burdeau, Georges, *op. cit.*, nota 97, p. 56.

¹⁰² Vidal Perdomo, Jaime, "¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?", *Universidad Externado de Colombia*, Colombia, 1981, p. 99.

¹⁰³ Burdeau, Georges, *op. cit.*, nota 97, p. 62.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 63.

Así pues, al realizarse una descentralización en el Distrito Federal, sus efectos tendrán que aparecer en otras regiones del país, al distribuirse los recursos humanos, financieros y materiales en forma más equitativa e integral. Esto dará la pauta para conseguir un desarrollo regional con orden y una lógica capaz de ir suprimiendo las deficiencias de las desviaciones que la centralización ha provocado.

B. *Derecho al desarrollo*

Debemos tener en cuenta que la descentralización y desconcentración conlleva un proceso democratizador porque es a través de ella que se logra pasar de órganos administrativos estructurados verticalmente a una repartición horizontal de las funciones asignadas a cada uno de ellos, en este caso las delegaciones políticas del Distrito Federal.¹⁰⁵ La descentralización y desconcentración, al tiempo que significan una transmisión de facultades, también implican transmitir recursos técnicos, financieros y humanos a fin de que realmente se puedan tomar decisiones en las áreas descentralizadas y desconcentradas.¹⁰⁶

Por todo ello, este innovador esquema constitucional lo consideramos como un verdadero derecho al desarrollo, entendiendo a éste como un desarrollo en la educación, empleo, vivienda, servicios públicos y regularización de la tierra. Es un derecho al desarrollo porque mediante la participación de la ciudadanía es factible su organización, por contar con el estímulo necesario para aplicar sus potencialidades en la solución de los problemas que se le presenten.

Asimismo, la descentralización y desconcentración tenderán a acercar a servidores públicos con ciudadanos, de tal manera que las decisiones a tomar sean dentro de un contexto más democrático y acorde con las nuevas realidades. La participación ciudadana así manifestada incidirá por tanto en la profundización de la democracia, perfeccionándola y fortaleciéndola.

Por otro lado, el proceso de descentralización y desconcentración en el Distrito Federal mexicano se profundizará con el establecimiento de un nuevo órgano, la Asamblea de Representantes (que será analizada posteriormente) a través de la cual la colectividad tendrá el derecho

¹⁰⁵ Ver, Bobbio, Norberto, Nicola Matteuci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1984, t. I, pp. 527 y ss.

¹⁰⁶ Gamas Torruco, José, "Distribución constitucional de competencias Federación-Estado-Municipio", *Cuadernos de consulta popular 1982-1988*, México, IEPES, 1982, p. 55.

a darse a sí misma, normas tendentes a regular las necesidades más apremiantes, inmediatas y cotidianas en su comunidad.

Esta reestructuración, con la delegación a través de la ley de más facultades a órganos políticos-administrativos que tienen una relación más estrecha con la comunidad, así como la posibilidad de elegir a los representantes que van a integrar la asamblea, incide profundamente en los objetivos que se expresan en la propia base segunda que aquí hemos analizado, es decir, que con tales medidas es factible mejorar la vida de los habitantes, incrementar los niveles de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciar, en general, el desarrollo comunitario.

Esto lo consideramos así porque la descentralización y la desconcentración tienden a acercar a los servidores aún más con los ciudadanos, contemplándose las decisiones que se tomen en un contexto más democrático y acorde con las nuevas realidades. La participación ciudadana será incrementada y con ello la democracia, perfeccionándola y fortaleciéndola.

C. La Asamblea de Representantes

La base tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional crea un nuevo órgano de representación ciudadana: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con la incorporación de este órgano al esquema constitucional mexicano, el Distrito Federal se actualiza y se pone a la par con las grandes capitales del mundo.

La creación de la Asamblea tiene un significado muy especial para los nacidos en el Distrito Federal. En efecto, independientemente de los avances que representa como órgano de gobierno, y que después analizaremos, para los metropolitanos se traduce en la reivindicación de importantes derechos políticos y ciudadanos.

En efecto, una de las mayores y más importantes conquistas del hombre fue el reconocimiento de sus derechos políticos y, como consecuencia, el de poder elegir y ser elegido; en este sentido, con la participación política de los ciudadanos metropolitanos al elegir a los representantes de la Asamblea, se viene a contrarrestar el cúmulo de críticas doctrinarias en relación a la ausencia de derechos políticos, toda vez que con la serie de derechos contenidos en el libro noveno del Código Federal Electoral, consecuencia directa de la reforma constitucional, a la vez que les consagra una serie de garantías electorales específicas a los

habitantes metropolitanos, los impulsa en la participación democrática de un proceso político.

De esta manera, para poder elegir a los miembros de la Asamblea era necesario precisar los requisitos de elegibilidad, así como establecer quiénes tienen derecho de voto. En este sentido, ciertamente el párrafo cuarto de la base segunda que analizamos establece que los representantes se les aplicarán los mismos requisitos exigidos para los diputados federales, sin embargo, era necesario darle mayor especificidad a estas disposiciones.

En tal virtud, el libro noveno del Código Federal Electoral, aprobado por el Congreso de la Unión y publicado en el *Diario Oficial* el 6 de enero de 1988, establece en el artículo 370, además de los requisitos de elegibilidad consagrados para los diputados federales, otros propios para el caso. La fracción tercera exige ser originario del Distrito Federal o vecino con residencia de seis meses anteriores a la fecha de elección.

Asimismo, las fracciones IX, XI y XII señalan las incompatibilidades de ciertos servidores públicos del Distrito Federal para ser representantes, salvo que renuncien noventa días antes del de la elección.

Desde otra perspectiva, la consagración de los derechos políticos viene a reactivar el espíritu de colaboración y participación política en el Distrito Federal, lo cual en toda urbe metropolitana contemporánea resulta de vital importancia, al imbuir en el ánimo del ciudadano el interés por participar y resolver los asuntos que afectan directamente a su comunidad al momento de decidir la alternativa política que a su juicio considere la mejor.

Dicha medida viene a ser congruente a lo afirmado por Dilys¹⁰⁷ que hoy en día la gente común ha pedido una mayor intervención en las cuestiones locales. Se ha unido para protestar, para instar el cambio y para proporcionar ideas y servicios nuevos. La gobernación a nivel local se ve nuevamente como parte esencial de la sociedad democrática; en este sentido el auténtico régimen de derechos políticos instaurado para elegir a la Asamblea impulsará el régimen democrático local del Distrito Federal.

En esta serie de implicaciones normativas, cabe puntualizar que al ser la Asamblea de Representantes un cuerpo encargado de reglamentar al articulado normativo para el Distrito Federal, redundará en un perfeccionamiento del esquema legislativo. Lo anterior resulta innegable, el conocimiento más cercano y directo de la problemática metro-

¹⁰⁷ En *op. cit.*, nota 99, p. 14.

politana se verá reflejado en normas más apegadas a la realidad, que solucionen los múltiples y variados vicios que aún nos aquejan.

Para lograr tal propósito, en el mismo texto constitucional se contiene una larga lista de materias en las cuales la Asamblea tendrá el derecho de reglamentar, hecho que además rompe con el esquema general de los estados federales, que como hemos visto ¹⁰⁸ en forma escasa e imprecisa atribuyen a un órgano legislativo federal las facultades en torno al Distrito Federal.

Así es, ni en Buenos Aires con su Sala de Representantes, la cual sólo legisla en materia hacendaria, obras públicas, seguridad e higiene, beneficencia y moralidad pública, ni el Consejo del Gran Londres, ya que sólo se ocupa de materia financiera urbana y transporte. El Consejo de París, sólo de acción social, educación y vías públicas, la Asamblea de Madrid del régimen económico, fiscal y financiero; en Milán sólo de salud, educación y servicios de bienestar social; por lo que ninguno se ocupa tan pormenorizadamente de cuestiones específicas relativas al Distrito Federal. Por lo cual, este hecho constituye desde el punto de vista del derecho comparado, una evolución, al dotar a los habitantes metropolitanos de una asamblea con características y naturaleza propias.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que podrá dictar la Asamblea del Distrito Federal, tienen la misma naturaleza de las leyes, pues serán auténticos ordenamientos de carácter general, abstracto e impersonal, pero su contenido será más cercano y próxima a la vida comunitaria y bajo el amparo de la Constitución y las leyes y decretos del Congreso de la Unión integrarán el orden jurídico que debe regir la vida social, económica y cultural del Distrito Federal.

Es importante enfatizar que las facultades normativas de la Asamblea son de carácter reglamentario, con lo cual comparte en este campo la facultad con el presidente de la República, quien de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, le corresponde la facultad reglamentaria.

Por otro lado, las vertientes de consulta, promoción y gestoría atribuidas a la Asamblea de Representantes incidirá en las funciones clásicas del sistema representativo, toda vez que al haber una vinculación más estrecha entre representantes y representados, los primeros deben desarrollar una labor de gestoría y supervisión de los problemas y servicios que afectan a sus distritos, lo que demandará su estrecho

¹⁰⁸ Al ver los capítulos VI "El Distrito Federal en el derecho comparado" y el VII "Las grandes metrópolis y sus problemas" del presente trabajo.

y constante contacto con los ciudadanos, quienes encontrarán en ellos a su vez, eficaces procuradores para lograr el mejoramiento de su calidad de vida.

Lo anterior se desprende del artículo octavo de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes publicada en el *Diario Oficial* del 2 de febrero de 1988, al señalar que son facultades de la Asamblea atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal. Mismo criterio queda puntualizado en el artículo 19 fracciones III y IV al apuntar como obligaciones de los miembros de la Asamblea, ser gestor y promotor de las peticiones formuladas por los habitantes del Distrito Federal y realizar audiencias en su distrito o circunscripción cuando menos una vez al mes.

Por todo lo anterior, el tradicional sistema normativo se ve impregnado con nuevos matices que como Dilys afirman que la participación de todos los sectores de la población es indispensable para la toma de decisiones y para la evaluación de los logros que se obtienen, contribuye a preservar nuestros valores culturales, a mejorar los servicios públicos y fortalecer nuestro sistema educativo; y es instrumento indispensable para establecer objetivos, diseñar estrategias y satisfacer las necesidades más sentidas de la población.¹⁰⁹

Principalmente se ha insistido en agregar a las funciones clásicas del sistema representativo el que los representantes se ocupen de atender en forma ágil y eficaz la prestación de los servicios públicos, que en última instancia es la que preocupa e interesa a los miembros de la comunidad, independientemente a las funciones teóricas y abstractas de las cuales están investidos los legisladores.

Para alcanzar tales objetivos, afirma Dilys¹¹⁰ que la participación y comunicación son dos aspectos inseparables de la vida democrática; pero también lo son la información y la responsabilidad. Mantener en pie el deber de responsabilidad de los representantes elegidos significa prestar atención a sus planes futuros y a la tarea realizada, significa también la posibilidad de no volverlos a votar para el cargo que desempeñan, y hacerlo sobre la base de la adecuada información. También aquí es imperfecta la democracia. E incluso se arguye que a nivel local es particularmente imperfecta. Elecciones con un grado bajo de participación, cargos electivos ganados sin oposición, la falta de información y confrontación electorales realmente activas y un predominio poco saludable de los partidos a escala nacional son, sin duda,

¹⁰⁹ En *op. cit.*, nota 99, p. 16.

¹¹⁰ *Ibidem.*

circunstancias que reducen sensiblemente el debate democrático. Es por todo ello que la reforma que se presenta con la creación de la Asamblea de Representantes resultará tan necesaria para ir avanzando cada día más en el perfeccionamiento de nuestras instituciones y prácticas políticas.

En este mismo sentido de gestión y participación, se inscribe la atribución relativa a convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia, así como publicar los resultados de la misma. Dicha medida es congruente a la política del presente régimen y que la doctrina lo ha caracterizado como el aporte más importante del fenómeno de gobierno y de la participación. Con ellas se ha promovido la discusión de problemas de interés general. Los partidos políticos, las asociaciones gremiales, las académicas y los individuos en particular tienen el derecho de expresarse y la posibilidad de convencer a sus interlocutores de que sus ideas son las adecuadas para resolver un determinado problema.¹¹¹

Dentro de este mismo contexto sobresale el derecho de iniciativa popular, siempre y cuando sea presentada por escrito, acompañado de la firma de diez mil ciudadanos residentes en el Distrito Federal. Destaca en forma singular, la función atribuida a la Asamblea según la cual debe orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que pueden disponer para hacer valer sus derechos ante las autoridades de la entidad, lo que se asemeja en cierta medida a la institución del *Ombudsman* de los países nórdicos o la Procuraduría del Ciudadano en España.

Como corolario a esta serie de trazos analíticos diremos que su conformación de 66 miembros, de los cuales 40 serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 siguiendo los principios de la representación proporcional, refuerzan nuestra voluntad política de que todo organismo representativo se conforme con una predominancia de las corrientes mayoritarias, pero en las que también se escuche el disenter de las minorías.

Los representantes a la Asamblea tendrán un doble periodo ordinario de sesiones, el primero comprende del 15 de noviembre de cada año sin que pueda prolongarse más allá del 15 de enero del año siguiente, y el segundo a partir del 16 de abril que no podrá prolongarse más allá del 15 de julio del mismo año.

Durante la apertura de este segundo periodo, asistirá la autoridad designada por el presidente de la República para presentar un informe

¹¹¹ Cfr., Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, nota 70, p. 3.

escrito respecto al estado que guarde la administración en el Distrito Federal.

Dicha Asamblea además será quien proponga al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Desde otra vertiente, le compete citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el presidente de la República.

Los miembros de la Asamblea serán inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y serán sujetos de las responsabilidades de servidores públicos a que se refiere el título cuarto de la Constitución.

De ahí que la estructuración, funciones y naturaleza de la Asamblea de Representantes viene a imprimir un sesgo más participativo y democrático en el esquema legislativo, político y social del Distrito Federal.

D. *La participación ciudadana*

Hay que señalar, finalmente, que en la base cuarta del artículo 73, fracción VI, a fin de complementar el proceso de democratización del Distrito Federal, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, con lo cual la oportunidad de participar, permite fomentar el bienestar de los propios ciudadanos al distribuir el poder de modo que los servicios públicos satisfagan efectivamente las necesidades sociales y económicas de la sociedad.¹¹²

En este rubro correspondiente al derecho de iniciativa popular otorgado al ciudadano del Distrito Federal, es necesario señalar que si bien éste ya existía en la anterior legislación, el cambio suscitado con la reforma es cualitativo, toda vez que antes se requería del apoyo de cien mil ciudadanos para que la iniciativa procediese ante el Congreso de la Unión, ahora, en cambio, sólo son necesarias diez mil firmas de ciudadanos, como mínimo, para que la Asamblea tenga la obligación de turnarla a comisiones y dictaminar sobre la misma.

¹¹² Hill, Dilys, M., *op. cit.*, nota 99, p. 12.

No obstante que esto viene a ser un avance importante, en la misma base se indica que la ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del gobierno del Distrito Federal, sobre todo en aquellas responsabilidades que más directamente precisan de un soporte comunitario y humano, que no requieren organizaciones complejas y técnicamente intrincadas.

El hecho de que se haga explícita la responsabilidad de que los ciudadanos participen en la "oportuna gestión y supervisión" impulsa la creación de nuevos mecanismos participativos, aumentando así los tradicionales canales que a nivel de gestoría han cumplido, hasta el momento, las autoridades y los funcionarios electos por el voto popular.

Lo importante de esta reforma es que se comienza a comprender que, para lograr un cambio en las estructuras, es necesario primero un cambio en la actitud de los individuos como tales y en su carácter de colectividad, porque las estructuras son la manera como se organiza y comporta la sociedad.¹¹³

El término "gestión" implica que los ciudadanos tienen la legitimidad, otorgada por la Constitución y por la ley orgánica, para actuar organizadamente en todos aquellos actos que tiendan a la defensa de sus derechos y al beneficio del interés colectivo. La gestión colectiva se realizará a través de la organización que hayan decidido de manera espontánea formar los ciudadanos para demandar con oportunidad, la solución a sus demandas, así como también en la organización vecinal que de manera institucional establezca la propia ley.

La gestión que los grupos comunitarios puedan realizar para la solución de sus respectivas problemáticas permite a todos los grupos sociales, de acuerdo con sus tradiciones y circunstancias, convertirse en el eje donde debe descansar la vida democrática del Distrito Federal.

Esta capacidad de organización y gestión de los grupos sociales llevan consigo una toma de conciencia de la comunidad como tal, y aunque la conciencia no es de requisito previo para la acción, la conciencia es, sin embargo, requisito previo de una unidad activa, es decir, una unidad que se autorrevisa y se autocorriga con el fin de realizar más completamente sus objetivos.¹¹⁴

Al mismo tiempo, compartir un proyecto, relacionarse con un conjunto específico de objetivos y participar en un movimiento social son

¹¹³ Olmedo, Raúl, "El camino es democracia", *Excélsior*, 16 de noviembre de 1985.

¹¹⁴ Etzioni, Amitani, "La sociedad activa", *Biblioteca de ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1980, p. 256.

modos efectivos de fortalecer la autoconciencia colectiva. Una vez que el proceso se ha iniciado se da un efecto de mutuo refuerzo: una acción colectiva origina cierto grado de conciencia, lo cual permite más acción colectiva, que a su vez contribuye a mayor autoconciencia, y así sucesivamente.¹¹⁵

La gestión comunitaria tiene ya una larga trayectoria en países como Estados Unidos (consejos vecinales) o Inglaterra (consejos de barrios) que constituyen medios adicionales de representación, los que, además de ser valiosos portavoces de opinión, son medios adicionales que no se contraponen a la autoridad constituida, por el contrario la complementan y, de acuerdo con Michael Young, el barrio (*Home Area*) es visto por la gente como "el marco real y potencialmente viable de ayuda mutua".¹¹⁶

En México las formas de organización ciudadana gozan de una gran tradición. Así se puede observar que desde la época prehispánica han existido instituciones como el *tequio* (Oaxaca) por medio del cual se hizo posible la construcción de las magnas obras arquitectónicas que hoy podemos contemplar; de igual manera encontramos a la "Guelaguetza" (Oaxaca) y a la "Mayordomía" (ayuda mutua para fines religiosos).¹¹⁷

En años más recientes se han constituido en el país "consejos municipales de colaboración", mismos que coadyuvan en el ámbito municipal con las autoridades en la solución de los problemas que atañen a la comunidad.

Otro tipo de organización es aquella que se integra para colaborar con mano de obra, de una comunidad a otra, para la realización de una obra determinada, tal es el caso de la llamada "Operación Abeja". Asimismo tenemos la "Operación Hormiga" cuya meta principal es realizar obras en forma tripartita; es decir, con la participación de los vecinos, los ayuntamientos y los gobiernos estatales. Una forma más de colaboración se da con la aportación de una determinada cantidad por parte de los ciudadanos, y esa misma cantidad es aportada por los gobiernos estatales y municipales. A esta forma de participación se le conoce como "Operación Peso sobre Peso".¹¹⁸

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 26.

¹¹⁶ Young, Michael, "The Hornsey Plan (Association for Neighbour Hood Councils)", 1970, 15-16 *cit.*, en Hill, Dilys, p. 238.

¹¹⁷ Sentiés, Yolanda, "Organización de la participación ciudadana municipal", artículo inédito.

¹¹⁸ *Ibidem*.

En el Distrito Federal se cuenta actualmente con las "Juntas de Vecinos", cuya función principal es representar a los vecinos ante el delegado político para que éste conozca las deficiencias que en materia administrativa y de servicios públicos padecen las propias delegaciones. También existe un "consejo consultivo" que auxilia a las autoridades del Distrito Federal.

Sin embargo, desde que se crearon estas últimas, su función ha sido muy reducida, dada la limitación de sus atribuciones, que casi se restringen a ser órganos de opinión, tornándose su actividad en meramente protocolaria, superficial y sin una práctica que tienda a resolver la problemática de la ciudadanía.

Por lo tanto, si la tradición y la experiencia en la integración de organizaciones vecinales existe en México, incrementar este tipo de organización ciudadana debe fijarse como meta para conseguir cumplir realmente con lo dispuesto en el artículo 73 constitucional y hacer efectivo el que la ciudadanía pueda también ejercer su derecho de supervisión de las acciones del gobierno del Distrito Federal. La actual situación económica demanda la participación de los grupos sociales en la toma de decisiones y responsabilidades, la autogestión, o modelos similares, deben someterse a experimentación práctica, con agilidad y cuidado, pero sin pérdida de tiempo,¹¹⁹ pues como dice Georges Burdeau, la participación importa menos sobre el plano puramente político que en el campo de la actividad económica y administrativa.¹²⁰

Desde esta última perspectiva, la participación ciudadana en el Distrito Federal debe ser uno de los principales elementos de la estructura de gobierno. La sociedad organizada debe actuar, bajo la coordinación del gobierno, en los casos que así se justifique, como sería por ejemplo en la prestación de los servicios de limpieza y seguridad pública, o bien de manera autónoma para la realización de actividades de beneficio colectivo, como sería la conservación de parques y jardines, así como en actividades relacionada con la cultura y recreación.

Por otro lado, la participación ciudadana debe generarse también a través de la consulta popular, como un paso que anteceda y enriquezca la toma de las decisiones públicas. Asimismo en algunas actividades o funciones, estas organizaciones vecinales deberán tener facultades últimas de decisión, tales como el uso del suelo, es decir, determinar en última instancia el tipo de construcción y el carácter comercial o habitacional de cada zona de la comunidad, toda vez que se han dado casos

¹¹⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1986, p. 252.

¹²⁰ Burdeau, Georges. *op. cit.*, nota 97, p. 197.

verdaderamente absurdos, tales como la autorización de servicios funerarios en conjuntos habitacionales; fábricas en zonas de conservación ecológica; escuelas y comercios en lugares inadecuados que alteran visiblemente el equilibrio armónico social, etcétera.

En la actualidad encontramos que se dan casos en los cuales las autoridades administrativas, por no valorar en su exacta dimensión, el contexto social y económico y por no tomar en cuenta la opinión comunitaria, adopta políticas que lejos de resolver los problemas comunitarios, representan gastos superfluos que ocasionan malestares a las mismas. En efecto, es común observar en determinadas delegaciones que por decisión unilateral del titular, se modifica constantemente el paisaje urbano, es decir, banquetas, camellones, jardineras, etcétera, cuando a juicio de los vecinos, otras son las prioridades de la comunidad.

Por otro lado, esta toma unilateral de decisiones va creando un espíritu de apatía política, toda vez que al ser el gobierno el único que adecuada o erróneamente decide los satisfactores necesarios de la comunidad, aleja al ciudadano en su interés por participar en las medidas que afectarán directamente a su comunidad: crea un sentido paternalista en el que el gobierno es el único obligado a dar y el ciudadano a pedir.

Este esquema gobiernista se aleja, en gran medida, del modelo de las democracias contemporáneas, en donde la participación corresponsable es el signo distintivo de las mismas. En este sentido, el actual esquema constitucional al imprimir los principios democráticos participativos, impulsa al ciudadano a retomar el interés cívico de las cuestiones comunitarias.

En este orden de ideas, otras facultades en las que podría instrumentarse la participación ciudadana sería en el campo de la supervisión y vigilancia de programas y servicios públicos prestados por el gobierno del Distrito Federal, tal como expresamente establece la reforma constitucional.

Muchas otras funciones podrían realizar los vecinos organizados, pero lo más relevante de la participación ciudadana es la posibilidad de convertirse en la base angular de un gobierno cada día más democrático.

No es posible ciertamente predecir con exactitud cuál será el futuro de la participación ciudadana en el Distrito Federal, a partir de la reforma constitucional, toda vez que existen antecedentes de anteriores reformas que exclusivamente quedaron como letra muerta en la Constitución y nunca se reflejaron en la práctica, tal es el caso del *referéndum* y de la iniciativa popular de 1977.

Independientemente de estos antecedentes negativos, las condiciones actuales socioeconómicas de esta "entidad federativa" son distintas a las de 1977. El pueblo reclama democracia y participación, menos gobierno y más sociedad civil.

Los resultados de las elecciones electorales de 1988, donde el partido en el gobierno cayó al tercer lugar en esta entidad federativa, es un signo más de la necesidad de cambiar, de mejorar, de volver los ojos hacia la sociedad civil y a la enorme energía que ella contiene.

Desde esta última perspectiva, estoy convencido de que el Distrito Federal habrá de cambiar con la renovación constitucional. Sus principios político-administrativos deberán ser la base para erigir un gobierno más democrático, descentralizado y moderno, donde la participación ciudadana en las tareas de gobierno sea una auténtica y plena realidad.