

La iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal

*Ramiro G. Bautista Rosas **

El cometido de este artículo consiste en realizar una revisión de la "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", popularmente conocida como la Reforma Política del Distrito Federal que fue generada y aprobada por unanimidad en la

Legislativa del

Distrito Federal y presentada para su eventual aprobación ante el Congreso de la Unión. Se analiza y comenta teniendo como indispensables referencias, a la histórica lucha por hacer de la Ciudad de México un Estado más de la República, así como al marco jurídico constitucional vigente, haciendo resaltar sus bondades y limitaciones.

The main purpose of this article is to make a revisión of the bill as a project of decree that reforms and adds several precepts of the Mexican Constitution", known as the political reform of the Federal District that was created and approved by unanimity in the Legislative Assembly of the Federal District and presented for its later approval before the Congress of the Union.

It analyzes and makes comments having as indispensable references, the historical fighting for making México City one more state of the Mexican republic, and the same with the actual constitutional legal frame, and considering the good qualities and its limitations as well.

Sumario. Bondades de la iniciativa. Las razones de fondo. / Propuestas de carácter estructural. La propuesta mas profunda. / Recobrar, potencialmente, mayores facultades. / El derecho de la ciudad de México a formar parte constitucional de la República. / Hacia la conformación de un poder constituyente local. / Para la solución de conflictos en el esquema federal. / Otras aportaciones. / Limitaciones de la iniciativa. La ciudad de México es una entidad federativa. / La opción por el gradualismo. / La vocación por autolimitarse y asumir cargas ajenas. / La aparente renuncia a ejercer mayores facultades. / Los grandes ausentes de la iniciativa. / Concesión improcedente. / El interés partidario por delante. / La A.L.D.F. órgano legislativo. ¿Además poder constituyente y Organismo constitucional? / Repeticiones y diferencias inconvenientes. / Ausencias en la iniciativa.

A fines del año 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó la "iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Mimeo.2001.)

Esta iniciativa comprende lo que en diferentes medios ha sido enunciado como "La Reforma Política del Distrito Federal" que fue, según se afirma, votada por unanimidad en tal órgano de gobierno de carácter legislativo.

En términos generales esta iniciativa es un paso más en la cadena de acciones encaminadas a propiciar un mayor grado de descentralización del Distrito

Federal, luego de los graves acontecimientos nacionales que llevaron al obregonismo y al cardenismo a convertir a esta Entidad Federativa en una simple persona jurídica perteneciente a la administración pública federal, a ubicarla bajo la esfera de acción -directa del Poder Ejecutivo Federal, del "Señor Presidente" en turno.

En nuestra opinión el asunto es importante y merece comentarios a partir de la óptica que prevalece en el fondo del asunto: la recuperación y/o **conquista de derechos de los habitantes y ciudadanos de la Ciudad de México.**

Abundan las reseñas históricas sobre esta ciudad y en particular sobre el Distrito Federal, y la iniciativa en cuestión no escapa a esta tendencia. Nosotros prescindiremos de esto, a menos que sea estrictamente indispensable volver sobre alguna referencia del pasado.

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco

Bondades de la iniciativa

Las razones de fondo

En las últimas décadas este proceso se inició con altibajos con la Reforma Política lopezportillista de 1977 que un poco más adelante culminó con la incorporación del Referéndum y la Iniciativa Popular para los ciudadanos del Distrito Federal en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal disposición, según recordamos, quedó plasmada en el artículo 73, fracción sexta, base segunda. Sin embargo, como ha sucedido en nuestro país con muchas de las concesiones que al pueblo se le hacen desde el poder, nunca se puso en práctica ya que jamás se generó la legislación secundaria necesaria.

Más adelante, ya en el sexenio delamadrista, otra Reforma Política creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal pero, al mismo tiempo derogó la disposición constitucional que otorgaba el Referéndum y la iniciativa Popular mencionadas, ante la increíble quietud (quizá ignorancia) de los partidos políticos de oposición que tenían presencia al menos en la Cámara Federal de Diputados en ese momento. Con la mano izquierda el gobierno federal otorgaba unas cosas, y con la mano derecha quitaba otras; así ha funcionado este sistema político.

Propuestas de carácter estructural

La propuesta más profunda

La actual iniciativa plantea de manera general una nueva Reforma Política para el Distrito Federal, proponiendo para ello reformas y/o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tienden a redefinir su estructura dentro del Estado mexicano y a darle mejores condiciones de funcionamiento.

Entre las primeras tiene relevancia la que, en el terreno de la doctrina constitucional, define la esencia de una Entidad Federativa en un Estado Federal y que, aunque en este caso carece de la argumentación necesaria, aparece explicada someramente en el segundo párrafo de la página XV en los siguientes términos:

El primer y segundo párrafos del artículo 122 establecerán la autonomía del Distrito Federal respecto de su

régimen interior, de acuerdo a lo que establece la propia Constitución y el Estatuto Constitucional. Su gobierno estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local que más adelante se indican, (subrayado nuestro)

Recobrar, potencialmente, mayores facultades

Otra más, de carácter estructural tiene que ver con la "Distribución de Competencias" en el Estado Federal. Es decir, con aquella decisión que asume el conjunto de entidades al momento de establecer el Pacto de Unión entre todas (dentro de las cuales estaba la Ciudad de México) y formar el gobierno del todo. Qué le corresponde a este nuevo gobierno del todo surgido por la voluntad de todas las Entidades, y qué le corresponde al gobierno de cada una de ellas como entidades preexistentes. Tal queda explicado en las páginas 15/16 de la iniciativa de la siguiente manera:

Las reformas constitucionales de los años 1993 y 1996 al artículo 122, establecieron un régimen de facultades expresas para el órgano legislativo local, conservando el Congreso de la Unión, todas las no conferidas a la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, el texto constitucional vigente enlista una amplia gama de materias en las que la Asamblea Legislativa ha legislado para la entidad. En congruencia con el propósito de fortalecer y definir la autonomía de cada uno de los órganos locales de gobierno este proyecto plantea invertir el sistema de distribución de competencias de tal forma que ahora corresponda a la Asamblea legislar en todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal...

El derecho de la Ciudad de México a formar parte constitucional de la República

Asimismo es de carácter estructural la propuesta que se hace en esta iniciativa para que el Distrito Federal participe, como lo hacen las demás Entidades Federativas, en la "Conformación de la Voluntad Nacional", es decir, en los cambios que se le hagan a la Constitución de la República. Tal queda argumentado en las páginas XXIII/XXIV de la iniciativa.

...además, prevé la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reformas a la Constitución, en los términos del artículo 135 de la propia Ley Fundamental, y con la misma calidad con que lo hacen las legislaturas de los Estados. Se ha considerado que dicha participación implica un reconocimiento fundamental del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de participar, por conducto de su representación legislativa local, en las modificaciones a la Constitución, en su carácter de parte integrante de la Federación.

Hacia la conformación de un poder constituyente local

Otra más que corresponde a este nivel la encontramos argumentada en las páginas XX/XXI de la iniciativa y tiene que ver con una acción que se pretende ubicar como un paso hacia el ejercicio de la función constituyente de esta Entidad. Tal, dice así:

El apartado C del nuevo artículo 122 Constitucional prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del gobierno local, que se llamará Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El proyecto no sólo pretende reformular su denominación con respecto al ordenamiento vigente, que se titula Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto que éste propiamente no sólo organiza al gobierno local, sino también establece todo un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público de habitantes y ciudadanos de la entidad; sino que tal cambio de denominación obedece también a conferirle un status singular a dicho ordenamiento fundamental...

Para la solución de conflictos en el esquema federal

Por último y aunque no es tan profunda como las anteriores, todavía podríamos considerar de carácter estructural la propuesta que la iniciativa argumenta en su página XXIX para definir que únicamente los tres Órganos de Gobierno de la Entidad estarían facultados para participar, a nombre de la misma, en Controversias Constitucionales. Es decir, en las relaciones de disputajurídica fundamental entre los componentes del Estado Federal Mexicano y sus poderes. En este caso se dice:

El proyecto considera, en la fracción XVIII del apartado C del artículo 122, que los únicos órganos legitimados para entablar o ser parte de controversias constitucionales en los términos del artículo 105 fracción I, inciso k) de la Constitución, sean la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Otras aportaciones

Pero en esta iniciativa no sólo existen propuestas de carácter estructural encaminadas a revestir al Distrito Federal con algunas de las características que distinguen al resto de las Entidades Federativas; a los llamados "Estados", pues también encontramos otras de carácter más bien funcional con diferentes objetivos.

Algunas de éstas implican un traslado de facultades del ámbito federal al local, por ejemplo, la que aparece en el punto 3, página XIII, sobre el indulto a los sentenciados por la comisión de delitos del orden común en el Distrito Federal; y la que enuncia el punto 5 v), página XXIX para que al Procurador General de Justicia del Distrito Federal lo pueda nombrar el Jefe de Gobierno y sea ratificado por la Asamblea Legislativa.

Otras están encaminadas a darle mayor estabilidad y precisión al status del Jefe de Gobierno como las que se plantean respectivamente en los puntos 2, 5 o) y 5 p) que, entre otras cosas proponen elevar el quorum de la Cámara de Senadores para la remoción de dicho funcionario y que en esto no participe la Comisión Permanente del Congreso; que si al inicio de un periodo constitucional no se presentase el funcionario electo, la Asamblea Legislativa designe un interino; de las medidas a tomar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno dentro de los dos primeros años del ejercicio o bien durante los cuatro últimos, etcétera.

También encontramos propuestas encaminadas a que se realicen mejoras en la organización administrativa del Distrito Federal, como la que se explica en el punto 5 r), página XXVI.

Otras más están orientadas a mejorar la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia como órgano de gobierno judicial de la Entidad y al que se propone incorporar al Tribunal Electoral del Distrito Federal. Estas propuestas aparecen en los puntos 5 s), t) y u) y se explican en las páginas XXVI, XXVII, XXVIII y XXIX.

Asimismo encontramos en esta iniciativa la propuesta de sentar las bases para la creación de la legislación que regule la responsabilidad local de los servidores públicos del D.F. Tal se explica en el punto^a páginas XIII y XIV.

Finalmente, entre otras, está proponiéndose la creación de un nuevo ente en la organización de la administración pública del D.F. en la necesidad de coordinar de mejor manera la atención de las necesidades de la población en esta ciudad: El Consejo de Delegados Políticos que aparece en el punto 5 q) página XXV.

Limitaciones de la iniciativa

La Ciudad de México es una entidad federativa

Sin duda alguna, de todas las propuestas que contiene esta iniciativa, la de mayor profundidad es la que se plantea en el punto 5 a) al afirmar que el primer y segundo párrafos del artículo 122 establecerán la autonomía del Distrito Federal..., pues se remite al atributo clave que distingue a una Entidad Federativa en el contexto de un Estado Federal. Y en tratándose del caso mexicano, con mayor razón resulta significativa esta intención de hacer "autónomo" al Distrito Federal.

Como sabemos, la descentralización, a diferencia de la desconcentración, es un atributo de libertad que disfruta un ente. Mientras en la desconcentración prevalece la técnica de la autoridad y el ente realiza funciones a nombre del centro, por delegación del mismo y bajo su control; la descentralización nos ubica en una actuación del ente regida por la técnica de la libertad y tiene diversos grados de intensidad:

La descentralización administrativa, que también tiene diversos matices, se presenta cuando el ente es formalmente reconocido con la atribución de llevar a cabo operaciones que le son propias y forman parte de un contexto funcional general más amplio.

Pero más profunda es todavía la descentralización constitucional, pues aquí el ente, además de que disfruta de los dos anteriores grados de libertad, tiene el derecho de autodefinirse, de darse a sí mismo su propia constitución. La Descentralización Constitucional es la Autonomía, y es una nota esencial que distingue a una Entidad Federativa que forma parte de un Estado Federal. (Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*)

Las Entidades Federativas son autónomas pero

no disfrutan de la máxima de las libertades porque están sujetas a integrarse y funcionar bajo los lineamientos que en conjunto establecieron en el pacto federal al conformar al país como un todo.

Más profunda que la anterior, es la descentralización política, pues aquí el ente puede libremente darse a sí mismo sus autoridades en un marco de participación de quienes se encuadran dentro de su ámbito. Por ejemplo, un municipio.

El mayor grado de libertad es la Soberanía que ubica al ente en su ámbito exterior como Independiente - igual a otros entes de su género- y con Supremacía - con el máximo poder hacia el interior- que puede tener su fuente en el pueblo, la nación, etcétera.

Soberano es nuestro país en su conjunto; las Entidades Federativas del Estado Federal mexicano son Autónomas, disfrutan de una Descentralización Constitucional, pero no son soberanas porque a la hora de autodefinirse deben apegarse a los lineamientos de la Constitución de la República.

La intención enunciada en esta iniciativa de establecer la Autonomía del Distrito Federal es la decisión de mayor profundidad, vista en lo general, aunque más adelante la iniciativa misma nos hace ver claramente que sólo se trata de conceptos políticos, pues no se sostiene en esa lógica ni en las propuestas ni en las argumentaciones.

La opción por el gradualismo

Más bien queda claro de inmediato, que los diputados de esta "II Legislatura" se definen por la vía del gradualismo (¿influencia del Partido Acción Nacional?), ya que a lo largo de las XL VIII páginas que amablemente fueron obsequiadas para el Departamento de Derecho de la UAM por la biblioteca de la Asamblea Legislativa, no aparece mención alguna, ni siquiera en los "Considerandos", a la histórica exigencia, llena de brillantes episodios para hacer de esta ciudad otro Estado de la República e incluso ir más allá; por transformar al Distrito Federal en una Entidad Federativa plena, sin los lastres centralistas que arrastran todavía las otras.

Lejos de eso, en la página I, sin mencionar a la Ciudad de México, se dice que "el Distrito Federal es parte integrante de la federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes Federales..., dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa 'sui generis' en nuestro orden constitucional"... y agrega: dicho carácter singular obliga

a atender al Distrito Federal como una entidad radicalmente distinta a los Estados de la República..." (el subrayado es nuestro).

Como se ve, esta iniciativa lejos de orientar sus argumentos a lograr un acercamiento, un reencuentro con sus afines, apunta en sentido contrario, en marcar "radicalmente" las diferencias de la Ciudad de México con las otras Entidades Federativas.

Evidentemente la Asamblea Legislativa soslaya el hecho de que la Ciudad de México, con su enorme tradición y presencia nacional indiscutible confluyó con otras voluntades similares a integrar al Estado Federal; que esta ciudad y sus habitantes tienen una historia que se remonta al siglo **XIV**, frente al Estado Federal mexicano que es relativamente reciente pues nació apenas en el siglo **XIX** y ha sido suprimido en diversas etapas históricas y no acaba de consolidarse y tener eficacia todavía; mientras, por otro lado, la Ciudad de México siempre ha tenido una presencia destacada y continua, desde 1325 hasta la fecha.

La Asamblea Legislativa se queda en el plano de la mera formalidad legal para entender al Distrito Federal como un elemento meramente resultante, circunstancial (como sí sucedió en los Estados Unidos). Se le da el tratamiento de elemento neonaciente, condicionado, cuando en realidad su carácter fue de fundador, condicionante.

Pero no sólo eso, como ya vimos en la transcripción hecha arriba, esta ciudad, según piensa la Asamblea Legislativa, no sólo debe permanecer al infinito con un status menguado, "...como una entidad radicalmente distinta a los Estados...", "sujeto a un régimen constitucional especial"... sino además, de aprobarse tal cual esta iniciativa, cargará con responsabilidades ajenas, pues debe quedar sujeta a un régimen "que *garantice el funcionamiento seguro, eficaz y continuo...* " (de los poderes de la Unión). (Página. I).

La vocación por autolimitarse y asumir cargas ajenas

Esta última intención aparece plasmada varias veces en la iniciativa de la Asamblea: Así, en el punto 5 c), página XVI, luego de dirigirse a esa "soberanía" (Cámara Federal de Diputados), señalando su propuesta de que el Congreso dicte disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal,... destaca lo dice

rente del Distrito Federal con un Estado de la República y agrega: "El interés superior que respalda a las facultades de los poderes federales llevará al Constituyente (sic) a determinar que no puede ni debe haber obstáculo alguno para el ejercicio seguro y eficaz de las funciones de los propios poderes federales en su sede".

En el mismo punto, página XVII, se insiste: "El aseguramiento tendiente a que siempre los poderes federales, en su sede, estén en aptitud de ejercer sus funciones, se refuerza con la prohibición para que las autoridades locales no puedan dictar normas ni ejecutar actos que afecten dicho ejercicio. (Subrayado nuestro), "...norma o acto que vulnerara el normal funcionamiento de los poderes federales, que para el Constituyente reviste un interés prevalente sobre cualquier otro " (subrayado nuestro). Y todavía en el mismo punto, páginas XVI/ XVII se aduce como necesario que "...en caso de controversia constitucional, las disposiciones o actos locales queden suspendidos en su ejecución durante el trámite del proceso constitucional. Dicha suspensión garantiza, a la vez, la primacía de la legislación federal y el funcionamiento seguro de los poderes federales".

En el punto 5 I), página XXII, se agrega que se somete a los bienes del dominio público de la Federación, situados en el D.F., "a la jurisdicción exclusiva de los Poderes de la Unión... Esta norma se hace fundamental para garantizar la operación eficaz, segura y continua de los poderes federales en su sede...".

En el punto 5 q)", páginas XXV y XXVI, que trata entre otros temas lo relativo a la seguridad de las representaciones diplomáticas y consulares ubicadas en esta ciudad, se insiste en resaltar al nivel federal en los siguientes términos: "La colaboración de la autoridad local; encargada de la dirección de los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal, debe ser obligatoria e inmediata a efecto de salvar el interés superior en que descansa el funcionamiento de los poderes de la Federación ". (Subrayado nuestro).

En nuestra opinión, toda esta retahíla de enunciados que nos ubican a los habitantes de la Ciudad de México en un plano de franca y gratuita subordinación frente a los poderes federales; se trata de una verdadera obsesión de la Asamblea por presentarnos como una comunidad minusválida que al mismo tiempo debe asumir una carga, de responsabilidad que en términos generales no le corresponde; o bien, se trata nada más de un simple subterfugio para "que-

dar bien" con el Congreso de la Unión a efecto de que éste avale la iniciativa en cuestión.

En uno u otro caso, nos parece, la Asamblea Legislativa del D.F. desmerece en su dignidad con esta actitud y le hace un flaco favor al orgullo de los habitantes de esta ciudad.

La aparente renuncia a ejercer mayores facultades

En su momento anotamos como un logro importante de esta iniciativa, el que se proponga invertir la Distribución de Competencias o Facultades, a efecto de que todo aquello que no haya sido expresamente conferido por el Pacto Federal como facultad del Congreso de la Unión, se entienda reservado para la Entidad Federativa (Distrito Federal) en su ámbito legislativo.

La iniciativa, sin embargo, tiene dos grandes limitaciones que, en nuestra opinión debieran superarse. La primera consiste en que únicamente se remite a la función legislativa y para nada toma en consideración la necesidad de que esta recuperación de facultades se aplique también a las funciones ejecutiva y judicial, pues la disposición del artículo 124 de la Constitución de la República se aplica en las tres funciones clásicas del quehacer gubernamental.

La segunda notable limitación radica en el hecho de que sólo se remite a las Facultades Expresas que algunos autores también bautizan con el nombre de Explícitas y también Limitadas. Nada absolutamente plantea acerca de las otras facultades que son materia básica en la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas dentro del Estado Federal, a saber, las Implícitas, las Coincidentes, las Aparentemente Coincidentes y las Concurrentes. (Tena Ramírez, Felipe. ***Derecho Constitucional Mexicano***).

Para los fines que tiene esta iniciativa, de lograr un mayor marco de más profunda descentralización del Distrito Federal, resulta importante dejar al menos enunciada en los Considerandos la necesidad de que en nuestro país funcionen las facultades Concurrentes, sobre todo en esta etapa en la que muchos legisladores afirman que el país vive un proceso de transición.

Las Facultades Concurrentes se producen cuando una Entidad Federativa pone en práctica una Facultad Expresa cedida a la Federación que ésta, por olvido, negligencia, omisión u otra razón similar man

tiene en el olvido.

De las Facultades Expresas que las Entidades Federativas se desprenden para otorgarlas a los poderes federales, debe esperarse su puesta en práctica oportuna y eficaz, pues son verdaderos mandatos que los entes creadores (Entidades), le dan al ente creado (Federación), al momento de conformar el Estado Federal.

Pero si los Poderes Federales (Federación, que no Estado Federal), se comportan omisos o negligentes; las Entidades Federativas recobran la facultad que la parte omisa mantiene ociosa y la ponen en práctica mientras no sea asumida responsablemente por el poder federal legislativo, ejecutivo o judicial al que se le cedió.

Estas facultades funcionan en los Estados Unidos que conforman el modelo de Estado Federal en el cual se inspira básicamente el federalismo mexicano; son reconocidas por la doctrina jurídica y por la jurisprudencia. Si en México vivimos un proceso de transición, si el Distrito Federal camina en este sentido y la Suprema Corte de Justicia de la Nación da muestras de una franca apertura recobrando la vigencia de la división de poderes, bien valdría la pena al menos enunciar esta intención en la iniciativa.

Los grandes ausentes de la iniciativa

A lo largo de sus XLVIII páginas, en el cuerpo de esta Iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, resaltan dos grandes ausencias:

La primera, es la histórica lucha por crear aquí, en esta Ciudad de México, otro Estado de la República a partir de los supuestos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 44) o de otros diferentes.

Incluso en los medios oficiales han existido propuestas de esta naturaleza como la que en varias ocasiones reiteró el Dr. Víctor Alfonso Maldonado hace unos treinta años, para trasladar al Distrito Federal al centro de la República a efecto de que, por la vía de la descentralización económica, institucional, humana, etcétera, pudiera darse solución a los graves problemas que desde entonces aquejan a la Ciudad de México.

En su momento se trataba de crear un Estado más, ahora, en las últimas décadas, se trata de crear el "Estado 32". Algunos se inclinaban porque fuera el "Estado del Valle de México" tal como está pre-

visto; los más, opositores, han pugnado por el "Estado de Anáhuac". Existen múltiples propuestas para destinar un área geográfica reducida como asiento de los poderes federales dentro de la misma ciudad, a efecto de rescatar los derechos políticos socavados. Ni una mención de esta larga y trascendente lucha contiene la iniciativa. ¿Algún partido se opuso o, lo que sería peor, crearán los asambleístas que parten de la nada? ¿O acaso les avergüenza lo limitado de su propuesta frente a esta lucha?

Concesión improcedente

La iniciativa propone que la fracción II, del apartado B, del artículo 122 constitucional diga:

Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: "Instruir de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal, para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiera de acciones urgentes y ordenar la participación de la Administración Pública Federal en lo que resulte necesario", (p. XXVIII).

En los Considerandos, puntos 5 f), se argumenta acerca del asunto:

La fracción II del apartado B del artículo 122 propuesto a esa soberanía contempla una facultad de la mayor trascendencia para que uno de los poderes federales pueda hacer frente a situaciones que requieren salvaguardar la sede de los mismos, como pudiera ser el caso de desastres o contingencias graves. Para ello, el Presidente de la República podrá instruir, de manera fundada y motivada, a las autoridades del Distrito Federal para hacer frente a tales situaciones, e incluso ordenar la participación de la Administración Pública Federal en lo que resulte necesario. Esta facultad, como se ve, constituye una excepción al régimen de autonomía en el gobierno interior de la entidad, que se justifica ante circunstancias de la relevancia referida que ameriten la determinación de acciones urgentes.

Como es fácil advertir, la redacción del cambio propuesto por los asambleístas al artículo 122 de la Constitución es bastante imprecisa. En cambio en los considerandos queda mejor plasmada la intención de tal disposición:

Pretende otorgar facultades "a uno de los poderes federales", al Presidente de la República para que se pueda hacer frente a situaciones "desastres o

contingencias" con el objeto de salvaguardar la sede de los poderes federales, es decir, para salvaguardar al Distrito Federal, que es la sede de tales poderes.

De entrada se puede ver que no se trata de un correlativo de la "Garantía Federal" establecida en el párrafo primero del artículo 119, pues ésta establece razones muy precisas que no son ni "desastres" ni "contingencias". Esta Garantía Federal, por cierto considerada inconstitucional por el ilustre jurista Mario de la Cueva, se refiere a casos de invasión, violencia exterior, sublevación, y trastorno interior. De la Cueva, Mario. *Derecho Constitucional*

¿Cuáles serían entonces las razones para esto? Llama la atención lo holgado de las causas, pues basta que se trate de "desastres" o "contingencias" que pudieran ser graves. Tampoco se establece quién calificaría tal posibilidad de gravedad de los desastres o contingencias.

¿Qué clase de desastres o contingencias pudieran ser éstas como para poner en riesgo al Distrito Federal, sede de los poderes federales? ¿Desórdenes públicos, motines, inundaciones, terremotos, epidemias, plagas, erupción volcánica, incendios incontrolables, fugas de gases tóxicos o radioactivos, envenenamientos del agua, del aire...? Pensamos que sí, algo de esto y muchas cosas más.

Esta es una propuesta que por diversas razones resulta inconveniente, además de que tiene elementos que la hacen improcedente y peligrosa.

Es inconveniente porque claudica de esa supuesta intención de ir haciendo del Distrito Federal una entidad autónoma, al proponer subordinarla a la acción discrecional del Ejecutivo Federal ante supuestos muy ambiguos y con requisitos de intervención muy fáciles de cumplir en cualquier momento: fundar y motivar la acción: Lo primero es algo que la propia Asamblea Legislativa está ya concediendo en su iniciativa; lo segundo no sería ningún problema para el Presidente que, en este sexenio en particular, se ha distinguido por estar permanentemente "motivando" públicamente todas sus acciones y pretensiones.

Es improcedente porque esta propuesta de los asambleístas pretende entrometerse en la materia que comprende el artículo 29 constitucional para todo el país (salvo el caso de invasión) y aunque este artículo define claramente que los casos deben ser graves y la iniciativa dice "que pudieran" ser graves, no hay en el fondo una clara distinción entre uno y otro; asimismo, tampoco la hay en el hecho de que el artículo 29 señale como ente afectado a la sociedad

en todo el país o lugar determinado y la iniciativa se refiera a la sede de los poderes federales (el Distrito Federal, que es un lugar determinado del país).

Esta iniciativa de la Asamblea es muy peligrosa porque pone al Distrito Federal, a sus habitantes obviamente, en manos de una sola persona que no tendría, para intervenir aquí, la obligación de acordar con lo que alguien llamó en una época, el "Consejo de Ministros" (Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y Procurador de la República); tampoco necesitaría la aprobación del Congreso de la Unión o de su Comisión Permanente para suspender las garantías individuales, pues las suspendería *de fado*, y aún podría utilizar a la administración pública federal (es decir Secretaría de la Defensa Nacional -Ejército y Fuerza Aérea-, Secretaría de Marina -Armada-, etcétera) sin siquiera tener que recibir facultades extraordinarias de parte del Congreso de la Unión.

Desde luego que con esto se constituiría un "Estado de Excepción", pero no de la "autonomía del gobierno de la ciudad"; sino de la Entidad toda, con su población y ciudadanía como elemento sustancial de la misma, que vería suspendidos o al menos restringidos anticonstitucionalmente sus derechos y libertades.

Por todas estas razones es de esperarse que esta propuesta no prosperará.

El interés partidario por delante

La iniciativa propone (artículo 122-C-III) que:

La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo de una Asamblea que se integrará en un sesenta por ciento de diputados electos conforme al principio de mayoría relativa y un cuarenta por ciento electos de acuerdo con "el principio de representación proporcional" en los términos que establezcan el Estatuto Constitucional y el Código Electoral. El número de representantes electos por el principio de mayoría relativa será proporcional al número de habitantes a razón de un representante por cada doscientos mil habitantes... (p. XXXIX)

Es una propuesta aparentemente sin objeciones. No obstante, tiene algunas implicaciones que valdría la pena comentar, pues abre la puerta al crecimiento futuro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el crecimiento demográfico del Distrito Federal.

Esta intención no va de acuerdo con la situación económica que guarda la actual etapa histórica del país y que, con toda seguridad, se prolongará con sus dificultades por un trecho largo todavía. Toma un rumbo de sentido contrario con la política de austeridad impulsada por el Órgano de Gobierno Ejecutivo de la ciudad, con lo cual los diputados perredistas marcan un rumbo contrario al que se supone sostiene su partido.

También va en contrasentido con amplias manifestaciones de la opinión pública que en los últimos tiempos se ha manifestado por reducir el número de legisladores de diversos ámbitos, criticando acremente su actuación y gasto.

Esta iniciativa de la Asamblea Legislativa tiene un planteamiento diverso al que, para elegir a los diputados federales, establece el artículo 53 de la Constitución de la República que a la letra dice: "La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados..." (*Constitución Política de los E.U.M.*: Porrúa, 137/a edic. agosto 2001).

Es decir: para diputados federales más población por cada diputado; para diputados del Distrito Federal, más diputados por más población.

Evidentemente, en esta iniciativa el interés partidario se antepone al interés de la población.

La A.L.D.F. órgano legislativo. ¿Además poder constituyente y Órgano constitucional?

En la propuesta de reforma (artículo 122-C-I) de la ALDF se asienta:

La organización y funcionamiento del gobierno local se establecerá en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, con sujeción a las siguientes normas: Para elaborar y reformar el Estatuto Constitucional se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa: (p.

xxxviii)

Y en los considerandos -5 i)- se alude a que esta votación calificada le dará rigidez, estabilidad al Estatuto Constitucional.

Además, en el Transitorio Sexto (p. XLVIII) se establece que:

Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el Estatuto Constitucional a referéndum.

Toda proporción guardada, con esta propuesta la Asamblea Legislativa quiere, además de seguir desempeñando su quehacer legislativo, asumirse como Poder Constituyente y como Órgano Revisor de la Constitución.

Pretende crear su quasi-constitución y revisarla cuando lo considere conveniente.

Al respecto podemos decir que el quehacer constituyente es esencialmente la expresión autoconformadora inmediata de la voluntad de un pueblo y, si en el Distrito Federal su población impulsa un inocultable proceso de democratización, debería ser su población, al menos su ciudadanía, la protagonista primaria en la toma de sus decisiones esenciales: las posibilidades para ello son múltiples; ninguna de ellas utilizaron los asambleístas para que el pueblo del Distrito Federal se manifestara oportunamente, en lo general y lo particular, sobre su "constitución". Soslayan los asambleístas un hecho que los limita seriamente: el electorado al votar por ellos en el año 2000, sólo los eligió como legisladores ordinarios y en ningún momento fueron investidos para poder desenvolverse a nivel constitucional, como sí sucede con los senadores, los diputados federales y los diputados locales de los 31 congresos estatales.

No tienen legitimidad para actuar como Órgano Revisor a nivel constitucional; mucho menos para poder actuar en la función constituyente, a pesar de que con la aprobación de la iniciativa pudieran adquirir la legalidad necesaria. Esto podría superarse quizá con los integrantes de una legislatura posterior (2003-2006) que fuera electa ya con esta atribución. Los actuales no la tienen.

Por otro lado, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal nos quiere convencer del carácter "rígido" que tendría el Estatuto Constitucional por requerir de una votación calificada de las dos terceras partes de sus miembros para ser reformado. Aunque los dos tercios citados conforman en general un requerimiento alto, los hechos nos demuestran que para los asambleístas, que son capaces de sacar adelante votaciones por unanimidad como es el caso de esta iniciativa, no lo es tanto cuando hay intereses partidarios comunes de por medio.

Por último, parece ser una promesa muy endeble la que los asambleístas hacen para que, si lo acuerdan las dos terceras partes de sus miembros, el Estatuto Constitucional "podrá" ser sometido a refe-

réndum. (No puede haber más discrecionalidad en el asunto). Como se ve, en caso afirmativo sería tardío; en caso negativo sería peor todavía.

Repeticiones y diferencias inconvenientes

Finalmente nos parecen limitaciones de la iniciativa dos aspectos de la misma que resultan notables:

El primero consiste en la reproducción que se propone, a veces casi de manera literal, de disposiciones que ya existen en la Constitución de la República para los "Estados" locales, para incorporarlas al artículo 122 como regulación específica y separada para el Distrito Federal.

Por ejemplo, para el artículo 122-C-I 1-2°, se propone lo siguiente: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a las autoridades federales, se entienden reservadas a las autoridades del Distrito Federal."

El asunto implica una notable falla de técnica constitucional pues bastaría con hacer un pequeñísimo agregado al artículo 124 constitucional para tener los mismos resultados. Dice este artículo: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados" (Constitución... *op. cit.*). Aquí bastaría con que se dijera "...a los Estados y al Distrito Federal" y sería suficiente. Y sería mejor todavía que a lo largo de toda la Constitución de la República se comprendiera al Distrito Federal cada vez que se dispone algo para las Entidades Federativas, pues el Distrito Federal es una de ellas y se reservara el concepto de Estados Locales cuando el Distrito Federal tuviese que quedar excluido.

El otro aspecto que nos parece una limitación de esta iniciativa radica en la marcada y frecuente distinción que se hace del Distrito Federal con relación al resto de las Entidades Federativas o "Estados" de la República. En nuestra opinión, debería adoptarse la tónica contraria; remarcar sus afinidades, a efecto de ir creando condiciones formales y subjetivas que permitan más adelante hacer del Distrito Federal el Estado 32 por el que tanto se ha luchado.

Ausencias en la iniciativa

En nuestra opinión, para poder avanzar seriamente en la democratización del Distrito Federal, esta

Reforma Política debió haber impulsado algunas otras propuestas como la municipalización de lo que ahora son, en lenguaje común, las delegaciones; asimismo, hubiera sido importante impulsar la existencia de partidos políticos locales o la posibilidad de la postulación de candidaturas independientes, también hubiera sido conveniente plantear al abaratamiento de los procesos electorales de la ciudad y crear condiciones sencillas para poner en práctica la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, entre otros.

La segunda gran ausencia radica en la nula presencia de la ciudadanía del Distrito Federal. No sólo en esta ciudad, sino en el país entero, ha sido de gran

trascendencia el enorme cúmulo de luchas que han dado los habitantes y en particular los ciudadanos de esta ciudad de México y, sin embargo, la protagonista de esta iniciativa es única y exclusivamente la Asamblea Legislativa.

En el extremo de este egocentrismo y desde luego si la iniciativa es aprobada, los asambleístas previeron en el Transitorio Sexto que: "Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el Estatuto Constitucional a referéndum."

Falta pues ver si los asambleístas lo acuerdan, y aún así, pueden o no, someter a referéndum "su" Estatuto Constitucional.