

DEMOCRACIA PARA EL DISTRITO FEDERAL: UNA HISTORIA ACCIDENTADA

Por Arnulfo Puga
Cisneros

Sede de los tres poderes de la Unión, espacio habitacional de más de quince millones de habitantes, asentada en el 1.5 por ciento del territorio nacional, en un Valle que no es Valle, con una altura de más de dos mil metros sobre el nivel del mar, modelo autoritario de organización, ejemplo de sociedad gobernada por el arbitrio: la Ciudad de México, era, es y seguirá siendo el paradigma perfecto de la razón de la sinrazón del centralismo.

Analizaremos aquí la consulta popular sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal y su resultado a la vista: la Asamblea de Representantes, debatida en abril pasado durante el período extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados.

Es conveniente, sin embargo, hacer una breve recapitulación histórica para ejemplificar cómo el debate actual en pro o en contra de la mejor forma de gobierno para el Distrito Federal, parte precisamente desde la fecha de creación de éste: 1824.

En 1823, poco después de la caída de Iturbide, se inició una discusión que habría de durar más de siglo y medio, para ser exactos ciento sesenta y cuatro años, y aún sigue sin alcanzar conclusiones que satisfagan a las diversas organizaciones políticas de la capital.

La Ciudad de México ha sido Distrito Federal, capital del Estado, capital del Departamento y potencial capital del previsto Estado del "Valle" de México.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824 no designó un sitio especial para la residencia de los poderes generales, y ello dio motivo a diferencias entre las autoridades federales y las del Estado de México.

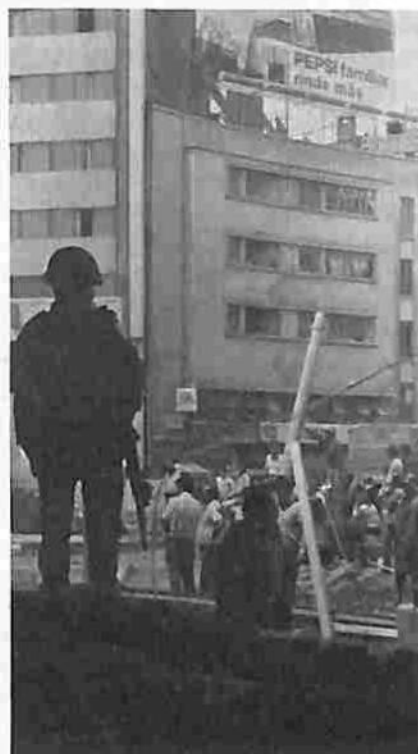
Ese mismo año de 1824 el Congreso de la Unión dio a conocer el decreto de creación del Distrito Federal, que dispone dos cuestiones de la mayor importancia: la residencia de los poderes supremos de la Federación será la Ciudad de México, el Congreso del Estado de México y el Gobernador pueden permanecer en el Distrito Federal el tiempo necesario para su mudanza.

La decisión del Congreso fue ampliamente discutida. Dos posiciones antagónicas se perfilaron durante los debates: José María Becerra señaló, atinadamente, que la ciudad seleccionada ya tenía problemas de sobre población y que, pese a ello, no se gobernaría por ella misma como lo hacían otros Estados. En cambio, Joaquín Casarez sostuvo que México debía ser por su situación histórica, topográfica, mercantil y diplomática el Distrito Federal.

La mayor oposición al proyecto del Congreso vino de los diputados del Estado de México quienes señalaron en voz de Lorenzo de Zavala: "¡un verdadero acto de despojo contra el Estado de México!". Aprobada la iniciativa, la mayoría de la población mexicana vio reducidos sus derechos políticos.

La década siguiente, y a consecuencia de las leyes constitucionales de 1837, que convirtieron al territorio mexicano en departamentos, la Ciudad de México adquiere el *status* de Capital del Departamento de México. Sin embargo, en 1847, al regresar los liberales al poder, rehabilitan a la Ciudad como Distrito Federal.

En 1853, el omnipresente Antonio de Padua María Severino López



de Santa Anna regresa al poder, modifica los límites del Distrito Federal y legisla sobre la organización del Ayuntamiento. La Ciudad de México quedó en manos de un gobernador designado que sustituía al Ayuntamiento y con ello se eliminó de un golpe la capacidad electiva de los habitantes de esta Ciudad, con grave deterioro de sus derechos políticos.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, se produjo un largo y enconado debate en pro y en contra de la Ciudad de México: su futuro, su relación con los poderes federales, el problema de la democracia, la residencia de los poderes federales, etc. Los defensores de la Ciudad de México se impusieron y aprobaron el artículo 46 de la Constitución, que especificó: "el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".¹

Este artículo fue objeto de una interesante discusión por parte de diputados como Prieto y Zarco que, por la agudeza y facilidad en la argumentación hicieron historia. Prieto señaló: "no hay razón para que el reconocimiento de los derechos del Distrito dependa de una condición accidental y arbitraria..."; es decir, del traslado de los poderes federales.

Francisco Zarco, apoyó la posición de Prieto con unas palabras que tienen vigencia hoy en día: "hay hombres indignos en la escena política porque no se quiere apelar a la elección directa, porque se prefiere un juego de cubiletes, favorables a ciertas personas y que produce mandatarios que el pueblo no conoce... Retardar la organización del Distrito... es sólo una burla a la Ciudad de México, exasperar a sus habitantes con vanas promesas y frustrar la existencia de una entidad política que, sin necesidad de ensanchar su territorio, sería el Estado modelo de la federación, porque ningún otro reúne tantos elementos de prosperidad y de civilización".²

De igual importancia fueron las intervenciones de los diputados Guzmán, Ignacio Ramírez, Moreno, Olvera, Cendejas y Castillo Velasco, pues en ellas se tocan puntos de la polémica actual en torno a la erección del "Estado del Valle de México", las libertades de los habitantes del Distrito Federal, la elección de las autoridades, el lugar para la residencia de los poderes federales (algunos diputados propusieron a Querétaro y Agascalientes) pero finalmente quedó la Ciudad de México.

Finalmente, el grupo de diputados liberales hicieron una *addenda* al artículo 72 para dejar claro que la legislación sobre el Distrito Federal, hecha por el Congreso Federal, tendría como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales.

No obstante, durante el gobierno de Porfirio Díaz se conculcaron esos derechos. En efecto, mediante decreto del 14 de diciembre de 1900,

se convirtió a los Ayuntamientos en órganos consultivos. Un año después se reformó el artículo 72 (frac. VI) para suprimir la elección popular de las autoridades municipales, y, por último, mediante el decreto del 26 de marzo de 1903, se redujo definitivamente a los municipios a meros órganos consultivos del gobierno, restándoles personalidad jurídica y atribuciones ejecutivas.³

Las reformas que sufrió el Distrito Federal durante el régimen porfirista tienen, todas ellas, un denominador común: el paulatino deterioro de las funciones municipales y la centralización del poder en manos del Ejecutivo. De ahí que, con justa razón, el Partido Liberal Mexicano de los Flores Magón reivindicara la libertad municipal como "la mejor escuela para que el ciudadano aprenda a gobernarse así mismo".⁴

Durante la reunión del Congreso Constituyente de 1917, el Distrito Federal volvió a ser objeto de múltiples debates. Se aprobó la fracción VI del artículo 73, que determinaba que el Distrito Federal se dividiera en municipalidades gobernadas por Ayuntamientos de elección popular, excluyendo el gobierno del Distrito, que quedó a cargo de un gobernador dependiente del Poder Ejecutivo.

Paradójicamente, en 1918, el admirador del Municipio Libre, don Venustiano Carranza, intentó suprimir la elección municipal en la Ciudad de México aduciendo conflictos internos. Sin embargo, la iniciativa fue desechada por la Cámara de Diputados.

Correspondió a Alvaro Obregón —todavía siendo candidato— el triste honor de suprimir, mediante una iniciativa de ley, las municipalidades del Distrito Federal. Bajo el gobierno de Emilio Portes Gil se promulgó la primera *Ley Orgánica*, que divide a la Ciudad de México en 13 delegaciones se creó el Consejo Consultivo. Estas reformas fueron un duro golpe a la democracia y a la participación ciudadana. "Nació así, la regencia de la capital, y sus ciudadanos quedaron de la noche a

la mañana sin voz ni voto en lo que concernía a su gobierno local. A partir de entonces podrían pedir, negociar, presionar... pero no decidir a través de su voto y de la acción de sus representantes electos".⁵

Jorge Carpizo ha señalado en su libro *El presidencialismo Mexicano* que "la reforma de 1928 es contraria a la Historia Constitucional de México, en la cual se puede ver que los habitantes de su Ciudad Capital siempre habían tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en el año citado. A partir de entonces, los habitantes del D.F. están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior".

En 1941 se expide la segunda *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. Durante 29 años (1941-1970), tuvo vigencia esta Ley, y en este período —terremoto de 1957 de fondo— la discusión sobre la democracia en el D.F. fue escasa y a cambio los sucesivos gobiernos priistas elogiaron, la colaboración ciudadana. Adolfo López Mateos señaló en su Primer Informe de Gobierno: "La grandeza de la Ciudad de México y el desarrollo del Distri-

1. Zarco, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1855-1857)*. México, El Colegio de México, 1957, p. 881.

2. *Ibid* pp. 811-812.

3. Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Acero. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, México, INAP, 1985. pp. 67-69.

4. Chevalier Francois, "el nacimiento municipal", en *Nexos*, Núm. 99, marzo de 1986, p. 42.

5. Meyer Lorenzo, "Ciudad de México: de como vino la democracia y como se fue", en *Página Uno*, Núm. 67, Suplemento Político de *Uno Más Uno*, 5 de diciembre 1982, p. 3.

to Federal plantean ingentes problemas, día con día. El esfuerzo gubernamental puesto en resolverlos sería insuficiente si a ellos no se sumara el de sus habitantes traducido en espíritu de cooperación general y en la buena fe de los contribuyentes".⁶

La administración de Luis Echeverría emitió varias leyes respecto al Distrito Federal, pero ninguna de ellas restauró los derechos políticos de los capitalinos, esto es, su capacidad para elegir a sus gobernantes.

El gobierno de López Portillo intentó dar respuesta a la participación política de los capitalinos vía los órganos de participación ciudadana. (Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Asociación de Residentes, Comités de Manzana). Poca efectividad han tenido estas instancias de participación vecinal, toda vez que la misma *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, de 1978, no precisa claramente sus funciones, obligaciones o regulación interna. Incluso el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, cuya existencia data de 1928, deja mucho que desear: en su nombre —"Consultivo"— lleva su desgracia pues se ha convertido en una instancia decorativa que hace acto de presencia en las ceremonias de entrega de las llaves de la Ciudad a un Jefe de Estado extranjero a algún visitante distinguido. La *Ley Orgánica* no señala cuando, cómo o bajo qué condiciones puede reunirse.

Respecto a los considerados mecanismos de Participación Política, la *Iniciativa Popular* y el *Referendum* cuya introducción tenía el propósito de que los habitantes de la capital contaran con medios para influir en lo relativo a modificación o derogación de leyes o reglamentos, se constata que son igualmente insuficientes: primero porque hay algunas materias que no pueden ser sometidas a *referendum*; segundo porque su reglamentación es vaga, y, tercero, porque no han conocido desde su instauración, práctica alguna.

Es de todos conocido que el en-

tonces candidato a la presidencia de la República, Miguel De la Madrid, basó su campaña política en una Consulta Popular permanente. Ello dio pie a pensar que había llegado a hora de grandes cambios en el régimen de gobierno de la Ciudad de México, sobre todo porque en sus discursos dejaba ver claro que se iría a fondo en las reformas. Las siguientes palabras son el mejor ejemplo de lo que señalamos: "Hay un acuerdo generalizado de que es hora de reivindicar para el pueblo capitalino su legítimo derecho de convertirse en sujeto activo y decisorio de los actos de gobierno. Queremos que el pueblo capitalino cuente con amplios cauces de participación política, de auténtica representación en la estructura gubernativa de la Ciudad de México".⁷

Lejos de traducir en prácticas de gobierno estas exhortaciones presidenciales tendientes a un reencuentro gobernantes-gobernados, en una ocasión el Jefe del Departamento del Distrito Federal recomendó a quienes no estuvieran contentos con el gobierno y la forma como se encaraban los problemas, que se fueran del país. Unos días después, el país y particularmente los habitantes del Distrito Federal sufrieron la más grande tragedia de su historia: el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Ninguna organización política estuvo a la altura de las circunstancias; en cambio, la participación solidaria de la sociedad demostró que es posible actuar y organizar las cosas de manera distinta a como actúan y organizan las cosas los diversos poderes establecidos. Manera distinta que incluye el no arrogarse la representación de nadie, sino estimular y facilitar que sean los propios afectados quienes plantean, definen y tratan de resolver sus problemas y necesidades inmediatas.

Después del terremoto, ciudadanos y partidos políticos incrementaron los reclamos que una democratización del gobierno de la Ciudad de México, y el 19 de junio de 1986 se publicó el *Diario Oficial* una convocatoria dirigida a los par-



6. México a través de los informes presidenciales "La Ciudad de México", tomo 16, Col. I, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 72.

7. De la Madrid, Miguel, *Los grandes retos de la ciudad de México*, México, Grijalbo, 1982, p. 105.

tidos políticos, asociaciones políticas nacionales, instituciones académicas, organizaciones sociales y ciudadanos en general, para que participaran en una serie de audiencias públicas de consulta popular sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

Las audiencias presididas por el Secretario de Gobernación resultaron concurridas y con múltiples vías propositivas. La lista de problemas y proposiciones fue larga y rica en argumentaciones: desde optar porque la Capital del país se convirtiera en el Estado número treinta y dos de la federación; su inconveniencia por la sobreposición de los poderes federales y locales; la propuesta sobre el asentamiento de los poderes federales; el restablecimiento del sistema municipal en el Distrito Federal; la conveniencia o no de establecer un Congreso Local para los capitalinos, la desaparición o conservación del Consejo Consultivo de la Ciudad; la elección popular del gobernador del D.F., o que se siguiera manteniendo la figura del Regente nombrado por el Presidente de la República, etc.

En diciembre de 1986, poco antes de terminar el período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República envió una iniciativa de ley para crear una Asamblea de Representantes, misma que fue discutida en el período extraordinario de sesiones de abril de 1987.

El desencanto no se hizo esperar, toda vez que se daba como un hecho la creación de un Congreso Local para el Distrito Federal, propuesta de la consulta pasada que hasta miembros del partido en el poder apoyaban.

Los partidos de oposición impugnaron el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Distrito Federal y finalmente se retiraron del debate para aprobar la Asamblea del Distrito Federal que implicó reformar o adicionar los artículos 73, 79, 89, 110, 111 y 127 de la Cons-



titución General de la República, además de derogar la fracción VI del artículo 74. La aprobación de la Asamblea fue por 238 votos contra sólo 63.

Desde antes de este debate, los partidos de oposición habían centrado su demanda en la creación del Estado de Anahuac. Tanto los voceros del partido en el poder como de la oposición pecaban de maximalismo. Para los diputados del PRI el ciudadano defeño no quiere que el D.F. se convierta en un Estado (como si lo hubieran consultado); para los diputados de la oposición los habitantes del D.F. quieren Estado (como si se les hubiera consultado).

El problema no sólo es de democracia formal, sino también de democracia social. Importa también la vida cotidiana de los habitantes de la Capital, sus derechos y reivindicaciones inmediatas o de servicios (agua, luz, transporte, recreación, etc.). Quizá la Asamblea venga a solucionar gran parte de estas cuestiones.

“Si la iniciativa existe, con todas sus insuficiencias y a pesar de ellas, se debe a la tácita demanda de amplitud política manifestada en momentos como las elecciones federales en el Distrito Federal, a la sensibilidad de grupos y personajes de vocación avanzada que dentro del PRI han advertido la urgencia de una mayor flexibilidad para la expresión ciudadana en esta metrópoli y también, a la insistencia de la oposición para el establecimiento de nuevas formas de relación política en la capital del país. Sin embargo, en lugar de reivindicarla como legítimo avance en cuya definición ha tenido méritos propios, a la iniciativa del gobierno la oposición tanto de derecha como de izquierda se ha dedicado a descalificarla”.⁸

8. Trejo Delarbre Raúl, “Claroseuro de la Asamblea del D.F.” en *La Jornada*, 21 de abril de 1987.