

Democratización Parcial en el Distrito Federal y Coordinación Metropolitana Insuficiente

Artemio Roque Álvarez

Sumario: 1. Marco general de la reforma política / 2. Avances y limitaciones de la reforma política / 2.1. Configuración del poder legislativo / 2.1.1. Distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes / 2.1.2. El estatuto del Gobierno del Distrito Federal como constitución local / 2.2. Configuración del poder ejecutivo / 2.2.1. Designación del Jefe del Distrito Federal / 2.2.2. Consejos de ciudadanos / 2.2.3. Procuración de justicia / 2.3. Configuración del poder judicial / 3. Esquema constitucional de coordinación metropolitana / 3.1. Naturaleza jurídica de las instancias de coordinación metropolitana / 3.2. Naturaleza jurídica de las comisiones metropolitanas contempladas por la reforma constitucional / 3.3. Funciones de las comisiones metropolitanas / 3.4. Integración de las comisiones metropolitanas / 3.5. Avances y limitaciones del marco constitucional de coordinación metropolitana / 4. Reflexiones finales / 5. Bibliografía

1. Marco general de la Reforma Política

La organización de los poderes en el Distrito Federal y la participación de la ciudadanía en la elección de sus gobernantes ha sido motivo de análisis y debate desde la formación misma del pacto federal. En efecto, desde el Constituyente de 1824 se debatió por primera vez en nuestro país esta cuestión, debate que volvió a presentarse en los Constituyentes de 1857 y 1917. También por el legislador ordinario ha sido motivo de reflexión este tema, por ejemplo en el año de 1928, la iniciativa de reforma constitucional del general Álvaro Obregón para suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal, fue objeto de intensos debates entre quienes se inclinaban por esa supresión, argumentando que las necesidades del país y del Distrito Federal requerían integración y unidad de mando y los que defendían el perfeccionamiento del municipio, entre los cuales tenemos a Lombardo Toledano.

En la doctrina también ha sido motivo de reflexión el tema que nos ocupa. A partir de los sismos de 1985 y de las elecciones de 1988, el tema y el de-

bate en torno la reforma del Distrito Federal ha tomado particular intensidad; parece ser que de pronto, de la noche a la mañana, la ciudad despierta y lejos de lo que se pensaba hasta ese momento, el capitalino ya no es individualista, egoísta y apático, sino que da muestras de un gran sentimiento de solidaridad y se lucha por buscar nuevos espacios donde sea escuchado; asimismo, exige de manera organizada solución a sus demandas.³

La administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, consciente de la situación anterior, organiza los Foros de Consulta Popular sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal, en los cuales se externan infinidad de opiniones en torno a la estructuración de los órganos de poder, designación de autoridades y funciones de los distintos po-

Manuel, *Estudios Constitucionales*, E. Jus, 1983, Cap. VII; Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 1981, Capítulo IV; Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 1979, cap. XVI; Cortinas Peláez, León, *Introducción al derecho administrativo*, Ed. Porrúa, 1992, numerales 0.1 y 1.5.

1. Véase *Debates del Constituyente de 1824, 1867 y 1917*, así como en *Diario de los debates de la reforma de 1928*; véase, también Roque Álvarez Artemio, *La reforma política del D.F. en el marco del fenómeno metropolitano*, en *Revista Alegatos* núm. 25, UAM.
2. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 1984, Cap. VII, IX, XI y XVI; Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa 1979, Cap. II del Capítulo X; Herrera y Lasso,

3. En las elecciones de 1988 el ciudadano del Distrito Federal al igual que los ciudadanos del país, golpeados por la crisis e inconformes por la gestión gubernamental, votan no por la oposición que no ofrece alternativas claras, sino contra el PRI y el gobierno. El interés de los ciudadanos por la política y por la satisfacción de sus necesidades materiales se explica por los niveles de educación y por los efectos de la crisis que se agudiza en 1982 pero que no se prolongan durante esa década. Para un enfoque jurídico de la problemática a fines del sexenio 1982-88, cfr. Serrano Migallón, Fernando y Cortinas Peláez, León (coordinadores), *Desarrollo urbano y derecho*, Ed. Plaza y Valdés, 1988, Caps. 1 y 10 a 15.

deres.⁴ Sin embargo, el proyecto de reforma que se formuló en esa ocasión no prosperó porque se acercaba el fin de sexenio la madridista.

En el año de 1987 con motivo de la creación de la Asamblea de Representantes existe un primer intento de mediación entre los postulados clásicos del federalismo y las nuevas necesidades de la ciudad que exigen mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Sin embargo, es hasta el año de 1991 en que se inicia de manera amplia el debate en torno a la Reforma Política del Distrito Federal.

En el mes de abril de 1991, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Manuel Camacho Solís, en su comparecencia ante la Asamblea de Representantes planteó la necesidad de la Reforma Política del Distrito Federal a partir del siguiente diagnóstico:

"es justo reconocer que todavía existen formas de relación que ya resultan caducas; pretensiones hegemónicas y excluyentes de cualquiera de las fuerzas políticas; aparatos burocráticos en la administración y dentro de los partidos que no responden suficientemente a las aspiraciones de los ciudadanos; una distancia excesiva entre las formas de dirección política y administrativa y la base social; dificultades de comunicación que valen para todas las fuerzas políticas y para el gobierno con la sociedad, con los ciudadanos, con los vecinos."⁵

Por lo anterior, el regente de la ciudad consideró necesario iniciar un nuevo ciclo en la vida política del Distrito Federal, abriendo el debate sobre cuatro temas: reforma política; reforma de la justicia y la seguridad pública; reforma a los mecanismos de participación ciudadana, y reforma de la administración. El límite que planteó el regente a esta reforma fue el de no exponer el funcionamiento mismo de la ciudad y responder a los reclamos de los habitantes del Distrito Federal, pero conservando para la ciudad de México su carácter de capital de la República; la reforma debía presentar una posibilidad para gobernar mejor y no un antecedente inmediato de la ingobernabilidad. De los temas en que se dividió el debate sobre la reforma política del Distrito Federal, dos son los que a nuestro entender presentan mayor relevancia:

4. Véase los resultados de la consulta pública, en torno a la Reforma Política del Distrito Federal, organizados por la Secretaría de Gobernación y publicados en "Renovación Política", tomos II, IV, VI y IX, 1987.
5. Versión estenográfica de la comparecencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, ante la Asamblea de Representantes, efectuada el 16 de abril de 1991.

el de la democratización de los órganos de gobierno y el de la coordinación metropolitana.⁶

En relación a la democratización de las instituciones de gobierno en el Distrito Federal, en el debate se plantearon posiciones extremas;⁷ hubo quienes pugnaban por transformar al Distrito Federal en una entidad federativa para que se le asignara un régimen similar al de cualquier otra entidad del país, lo cual implicaba la municipalización de las delegaciones políticas y la elección directa, mediante voto universal y secreto, tanto de los ayuntamientos como de un gobernador, así como la transformación de la Asamblea de Representantes en un congreso local; esta propuesta contemplaba la designación de un nuevo lugar que sirviera de asiento a los poderes federales; para solucionar este problema derivado se plantearon soluciones tales como circunscribir al Distrito Federal al Centro Histórico de la Cd. de México. Por otra parte, se externaron opiniones en el sentido de realizar cambios mínimos a la organización del poder en el Distrito Federal, como el de asignar mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes, y fortalecer las delegaciones políticas y las organizaciones de participación ciudadana. Esta corriente implica mantener en el fondo el estado que guardan las instituciones del Distrito Federal, es decir, conservar la designación del jefe de gobierno y de los delegados políticos, así como mantener al Congreso de la Unión como órgano legislativo del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes como órgano de gestión ciudadana con algunas facultades legislativas.⁹

6. Los temas en que se dividió la consulta pública sobre la reforma política del Distrito Federal, organizada por el DDF y los partidos políticos fueron: a) forma de gobierno y derechos ciudadanos; b) hacienda pública, aspectos económicos y financieros; c) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; y d) procuración y administración de justicia.
7. En las cuatro mesas de concertación que se organizaron para la consulta pública sobre la Reforma Política del D.F. participaron 320 ponentes, en algunos casos estas participaciones fueron en representación de instituciones o de agrupaciones, y en otros a título individual. Además de esta consulta se dio un amplio debate en la sociedad y en la vida política de la ciudad en torno a la reforma que originó diversos ensayos e infinidad de notas periodísticas.
8. Quienes plantean estas soluciones parten del reconocimiento de que los habitantes del Distrito Federal tienen derechos restringidos, en virtud de que no pueden elegir a los miembros de los órganos que los representan y dado que el gobierno de esta entidad está a cargo de los poderes federales, los cuales son designados por todos los ciudadanos del país, no obstante que esos poderes tienen asignadas, para el caso, funciones locales y de interés eminentemente de los ciudadanos que allí residen.
9. Esta propuesta tiene como sustento la necesidad de mantener la gobernabilidad del Distrito Federal y formalmente aduce la incompatibilidad entre el lugar que sirve de asiento a los poderes federales y los poderes locales. Entre estas posiciones extremas se plantearon infinidad de propuestas que hacen combinaciones de ellas como

El análisis y la reflexión en torno a las opciones de la reforma política en el Distrito Federal implicó un periodo prolongado en el que se externaron diversos puntos de vista por parte de la doctrina, los partidos políticos, representantes gubernamentales y la sociedad civil en general.¹⁰ La reforma política que planteó por primera vez el Jefe del Departamento de Distrito Federal, en su comparecencia ante la Asamblea de Representantes en el mes de abril de 1991, desde el punto de vista técnico-legislativo pudo haberse formulado en tiempos más cortos; sin embargo, sus impulsores optaron por la vía de concertación política, lo cual implicó que ésta se retrasara y se presentó al público como una reforma negociada con las distintas fuerzas políticas que integran las cámaras del Congreso de la Unión.¹¹

Por otra parte, en el tema de la coordinación metropolitana, hubo quienes propusieron la incorporación de los municipios conurbados al estado 32 y otros más, la creación de consejos metropolitanos. Lo importante de este debate consiste en que se reconoce implícitamente que los problemas del Distrito Federal no pueden resolverse si no se considera un enfoque metropolitano.¹²

Sin embargo, en los planteamientos que se hicieron en la mayoría de las 69 ponencias que se presentaron sobre el tema en la mesa de concentración en el tema de "coordinación metropolitana, organiza-

mentos: municipalización de las delegaciones; elección directa o indirecta de jefe de gobierno; descentralización de facultades y recursos a las delegaciones; elección directa o indirecta de los delegados; constitución de consejos de ciudadanos; fortalecimiento de los órganos de participación ciudadana actuales; facultades legislativas plenas a la Asamblea de Representantes; ampliación de facultades a la Asamblea de Representantes, etc. Pocos planteamientos se hicieron de manera integral y mediante un análisis sistemático, más bien las propuestas se expresaron de manera aislada y poco argumentadas. En el fondo de los planteamientos se puede observar que más que querer solucionar la problemática existente en el Distrito Federal, predominaron los intereses partidistas de quienes los sustentaron.

10. Este debate generó numerosas obras, artículos especializados y notas periodísticas que invitan a la reflexión. Entre estas cabe destacar, por ejemplo, Cárdenas, Arnaldo, "Régimen Constitucional del Distrito Federal", *Uno más Uno*, 21 al 25 de junio de 1991; Rodríguez Lozano Amador, "Fundamentos jurídicos del Distrito Federal", *Excelsior*, 25 y 27 de septiembre de 1991 y lo. al 7 de octubre de 1991; Zavala, Silvio, "Orígenes del Distrito Federal", *Excelsior*, 15 y 16 de julio de 1991; Fernández, Justo del Valle, *El Distrito Federal y los derechos políticos de los ciudadanos*, Universidad Panamericana, Tesis de maestría 1990; Gortari, Hira de et al, *La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, DDF, 1988; Martínez Castañón José Antonio, "La entidad federativa Distrito Federal", UAM-A: Revista *Alegatos*, mayo-agosto 1992, núm. 21, pp. 11-27.

11. De esta concertación los representantes del Partido de la Revolución Democrática se excluyeron, sin embargo, sus opiniones también enriquecieron el debate.

12. Véase: ponencia del Arq. Jorge Legorreta en la que propone "ampliar el D.F. a 54 municipios de Edomex y uno de Hidalgo"; ponencia de Roque Álvarez, Artemio, titulada "el fenómeno metropolitano, un reto para el federalismo mexicano" y ponencia de Ricardi, Alicia "la coordinación metropolitana en las grandes ciudades del mundo".

ción territorial y gestión de servicios" que se organizó para la consulta pública, no se analizaron con profundidad los pormenores y connotaciones que caracterizan a la administración metropolitana en la ciudad de México sino, más bien, versaron sobre cuestiones internas del Distrito Federal.

El debate sobre un posible gobierno metropolitano se vio limitado por el dogma de las soberanías y autonomías locales y porque el problema metropolitano se planteó ligado a la reforma política del Distrito Federal y no como algo que tiene cobertura nacional. Este enfoque indudablemente limitó los alcances de la reforma en el tema de la coordinación metropolitana.

La metropolización es un fenómeno que caracteriza a las principales ciudades del país, que genera serios problemas de coordinación entre las distintas dependencias y entidades que tienen competencia para actuar en las metrópolis. Por ello, la reforma constitucional debió partir de una reflexión nacional y, en consecuencia, plantear soluciones a ese nivel y no sólo en la zona metropolitana del Valle de México; empero muchos analizaron esta problemática sólo desde la óptica del Distrito Federal y sus autoridades. Por ello, una reforma de esta naturaleza rebasaba los objetivos fijados en torno a la reforma política para el Distrito Federal.

2. Avances y limitaciones de la reforma política

Las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de octubre de 1993, es indudable que no satisfacen las aspiraciones de todas las fuerzas políticas que participaron en el debate y distan de algunos planteamientos hechos por la doctrina y especialistas en la materia. Sin embargo, si consideramos la situación que prevalecía en el Distrito Federal antes de la reforma, también es innegable que ella representa avances importantes.

Entre estos avances cabe destacar que al Distrito Federal se le atribuyen nuevas connotaciones que lo acercan a la situación que rige en las entidades federativas del país. En esta entidad los tres poderes en que se divide la función pública, se configuran cada vez más claramente como poderes locales.

Aunque en la reforma se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, también se dispone que ese gobierno se ejercerá a través de los órganos del gobierno que consagra la propia Constitución, órganos que se

identifican como representativos y democráticos (artículo 22 constitucional, párrafo primero).¹³ A la expresión "gobierno", el constituyente permanente le da un significado amplio, es decir, al gobierno lo entiendo como acción y efecto de gobernar, por lo que en ese concepto quedan comprendidos los tres poderes en que se divide la función pública en el Distrito Federal: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El Gobierno del Distrito Federal ahora se confiere a los Poderes de la Unión, es decir, ya no se deja sólo a cargo del Presidente de la República; pero estos poderes no lo podrán organizar y ejercer de manera arbitraria o como mejor se considere, sino que el constituyente permanente, dada la trascendencia del Distrito Federal, establece en el propio texto constitucional la organización y funciones de los poderes de esta entidad y deja al legislador ordinario federal (Congreso de la Unión) y local (Asamblea de Representantes), reglamentar sólo aspectos que sean necesarios para su operación.

2.1 Configuración del Poder Legislativo

El poder de crear leyes^a y normas vinculantes en el Distrito Federal corresponde al Congreso de la Unión y a la Asamblea de Representantes. Al Congreso de la Unión le corresponde expedir el "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" (artículo 73 fracción VI, 122 fracción I Constitucional),¹⁴ y a la Asamblea de Representantes, se le asignan funciones para legislar en ciertas materias.

De esta parte de la reforma destacan dos aspectos: el mecanismo para la determinación de competencias para legislar entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes y las competencias mismas y, la superación reduccionista de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

2.1.1. Distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes

En este aspecto, en la reforma se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad legislativa en el Distrito Federal, salvo las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes (artículo 73, fracc. VI Constitucional). Esto significa que la competencia del Congreso de la Unión, se define por exclusión de aquellas facultades que la propia Constitución no confiere de manera expresa a la Asamblea de Representantes; como las facultades expresas son limitadas, entonces, el Congreso de la Unión teóricamente tendrá facultades amplias y la Asamblea de Representantes limitadas, en tanto que son expresas. Este principio es contrario al establecido en el artículo 124 constitucional; en este precepto se dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.¹⁵

En la reforma, el Constituyente Permanente se reserva la facultad amplia de legislar en el Distrito Federal como si esas facultades le pertenecieran de origen; si nos remontamos al momento en que surge el pacto federal y considerando lo que disponen actualmente los artículos 43 y 44 de la Constitución, el Distrito Federal es parte integrante de la federación y cuando deje de ser el asiento de los poderes federales se erigirá en el Estado del Valle de México; por asignarse a esta entidad (Distrito Federal) el "privilegio" de servir de asiento a los poderes federales, se le sujeta a un régimen especial, es decir, se limita su organización interna y sus facultades; facultades que se supone antes tenía de manera similar a cualquier otra entidad, pero al formarse el pacto las pierde; por ello, cuando los poderes federales ya no radiquen en él, recuperará plenamente facultades que de origen le pertenecen.

Por lo antes expresado, en la reforma debió adaptarse en la distribución de la competencia para legislar entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes un régimen similar al establecido por el artículo 124, es decir, las facultades de Congreso para legislar en el Distrito Federal debieron ser expresas y por exclusión se hubieran dejado las demás a la Asamblea de Representantes. Con

13. Antes de la reforma, en el art. 73 frac. VI, el Constituyente de 1917 facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal pero limitándolo a ciertas bases que quedaron consagradas en la propia Constitución; entre estas se establecía la demarcación municipal y la elección directa de los ayuntamientos, así como la existencia de un gobernador nombrado y removido por el Presidente de la República; posteriormente, el 28 de agosto de 1928, mediante reforma constitucional, se suprimen los municipios y se establece que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo generará por conducto del órgano que determine la ley respectiva, meses después, el 31 de diciembre de ese mismo año, la ley respectiva, la *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales*, denominará al órgano de gobierno del Distrito Federal como "Departamento" y a su titular como "Jefe", régimen que prevaleció hasta la reforma que se analiza.
14. Este "Estatuto" materialmente tiene la naturaleza de una Constitución en tanto que su contenido se refiere a la organización y facultades de los distintos órganos que ejercen las distintas funciones públicas. Tal vez no sé le quiso llamar "Constitución del Distrito Federal", porque ese Estatuto tiene una connotación que lo diferencia de las constituciones locales, esto es, regula funciones de órganos locales y federales.

15. En el sistema establecido por el artículo 124 de la Constitución, teóricamente los estados que deciden adherirse al pacto federal renuncian a una parte de sus facultades que les pertenecen de origen, en favor de órganos federales, pero sólo se renuncia a aquellas facultades que son necesarias para el funcionamiento del pacto, por lo que renuncian a una parte limitada de sus facultades en tanto que esas facultades se establecen de manera expresa y se reservan todas las demás, mismas que son amplias y atañen a todo lo que se refiere a su régimen interno.

ello, al Distrito Federal se hubiera perfilado aún más como a las entidades federativas, sin que necesariamente llegara a configurarse como éstas. También con este sistema se hubiera evitado consignar en la Constitución las facultades legislativas que se confieren a la Asamblea de Representantes, ya que esas atribuciones serían materia del "Estatuto del Gobierno del Distrito Federal"; más bien, lo que debió hacerse fue consignar en el texto constitucional las facultades expresas para el Congreso de la Unión y dejar las demás a la Asamblea de Representantes.

A partir del criterio establecido para distribución de la competencia legislativa en el Distrito Federal, en la reforma se determinan las facultades expresas de la Asamblea de Representantes (artículo 122, fracc. IV Constitucional).

Corresponde a la Asamblea de Representantes en materia legislativa:

- Expedir su propia ley orgánica;
- Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia;
- Expedir la ley orgánica de la administración pública;
- Expedir leyes sobre contribuciones, y
- Expedir leyes sobre las diversas materias a que se refiere el inciso g) de la fracción IV del artículo 122 Constitucional, entre las que destacan: procedimientos administrativos; presupuesto, contabilidad y gasto público; servicios públicos, participación ciudadana; derechos humanos; planeación; desarrollo urbano; medio ambiente; vivienda; salud; civil y penal.

Con estas facultades a la Asamblea de Representantes se le configura prácticamente como un congreso local, aunque con un mecanismo de distribución de competencias diferente al que se establece en el artículo 124 de la Constitución; si se hubiese adoptado el sistema consagrado en este último precepto, el constituyente permanente hubiera evitado precisar expresamente la larga lista de facultades legislativas de la Asamblea de Representantes, para lo cual hubiera bastado que expresara las facultades de Congreso de la Unión, mismas que finalmente quedaron limitadas.

Además de las facultades legislativas que se conceden a la Asamblea de Representantes, se le da competencia a este órgano en materia de las finanzas del Distrito Federal; se le faculta para aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal y la ley de ingresos y revisar la cuenta pública del año anterior.¹⁶

Cabe señalar que se confirieron facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, que antes no tenía, pero se le suprimieron las facultades reglamentarias y de gestión social, las cuales se asignan al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República (reglamentarias) y al parecer, las de gestión social se conferirán a los consejos de ciudadanos. Por ello, la Asamblea de Representantes por una parte gana presencia como órgano legislativo, pero la pierde en cuanto órgano gestor, característica que le había permitido acercarse a la ciudadanía. Todo parece indicar que estos consejos de ciudadanos se establecerán por delegación política y sustituirán a las juntas de vecinos.

En relación a los órganos de la colaboración ciudadana y vecinal vigentes (hasta 1995), los consejos de ciudadanos que contempla la reforma tienen la ventaja de que serán electos de manera directa y no como los jefes de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, los cuales son electos de una manera indirecta, participando los ciudadanos de manera directa sólo en la designación de los comités de manzana.

No queda claro en la reforma quién organizará y vigilará las elecciones de los consejos, por lo que será el "Estatuto" el que al establecer las bases sobre la integración de los consejos, se encargue de regular estas cuestiones; en todo caso, deberá garantizarse imparcialidad y dar transparencia en esas elecciones.

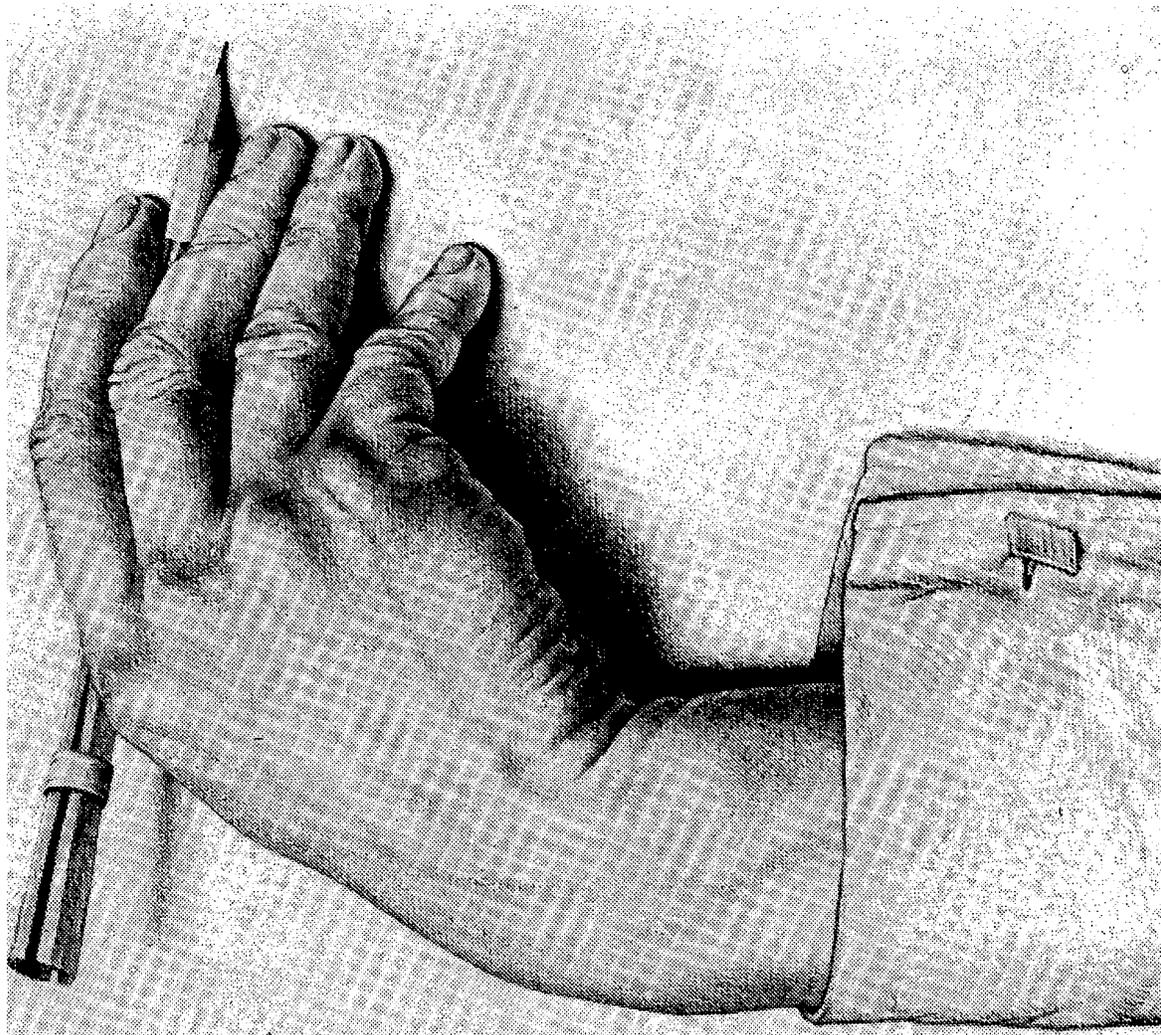
2.1.2. El Estatuto de gobierno del Distrito Federal como constitución local

Como se mencionó anteriormente el Estatuto de gobierno del Distrito Federal materialmente es equivalente a las constituciones locales que rigen al régimen interno de las entidades federativas. Este "Estatuto", regulará la distribución de la facultad legislativa entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes, así como la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal.

Con el "Estatuto" se supera formalmente la denominación reduccionista de la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", en tanto que ésta parecía que sólo organizaba a uno de los poderes del Distrito Federal, es decir, al Ejecutivo. Sin embargo, dicha Ley también regulaba, lo referente

16. Las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes entrarán en vigor hasta el 15 de noviembre de 1994, según lo establecen los artículos Segundo y Tercero Transitorios de decreto de reformas;

por lo que respecta al presupuesto de egresos y a la ley de ingresos se observarán los tiempos y modalidades que establece el art. Octavo Transitorio de dicho decreto y las facultades para legislar, en materia civil y penal, estarán sujetas a que el Congreso de la Unión expida los ordenamientos federales, correspondientes, según lo dispone el artículo Décimo Primero Transitorio del decreto.



al órgano legislativo, al Poder Judicial, así como a la procuración de justicia y al contencioso administrativo, aunque en estos aspectos, dicha ley se limitaba a reproducir lo que contenía la Constitución, por lo que fue necesaria la expedición de leyes orgánicas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Estatuto, al igual que una Constitución, organizará a los poderes del Distrito Federal, a partir de las bases que establece la propia Constitución. De dicho Estatuto derivarán leyes orgánicas de los poderes del Distrito Federal: Ley Orgánica de la Asamblea de representantes; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; mismas que corresponderá expedir a la Asamblea de Representantes.

2.2. Configuración del Poder Ejecutivo

No obstante que el encabezado del artículo 122 de la Constitución establece que el Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, en la fracción VI de ese mismo precepto constitucional se dispone que el titular de la administración pública del Distrito Federal es el "Jefe" del Distrito Federal.¹⁷ Entendemos que la intención del constituyente permanente fue perfilar a este representante como titular del ejecutivo local, así como configuró a la Asamblea de Representantes como un órgano legislativo local, con las salvedades que la propia Constitución dispone.

17. En el artículo 73, fracción VI, base primera de la Constitución (antes de la reforma) se establecía que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercía por conducto del órgano que determinaba la ley. Este precepto, daba la idea de que la expresión "gobierno"¹ se refería sólo al poder ejecutivo y no a los otros poderes.

2.2. L Designación del Jefe del Distrito Federal

El Jefe del Distrito Federal es el titular del ejecutivo local, con independencia de quien lo nombre. En ese sentido, la función de este "Jefe" es muy similar a la de los gobernadores de las entidades federativas, existiendo sólo diferencias en cuanto a la forma de su designación.¹⁸

En efecto, el Jefe del Distrito Federal tiene como función ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (inciso g) de la fracción VI del artículo 122 constitucional). Esta facultad significa que el Jefe del Distrito Federal tiene la facultad reglamentaria respecto de las leyes que se expidan para el Distrito Federal. Sin embargo, cabe señalar que respecto de las leyes que expide el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, la facultad reglamentaria corresponderá al Jefe del Distrito Federal, sólo cuando así lo determinan esas leyes, de lo contrario esa facultad reglamentaria corresponderá al Ejecutivo Federal.

Lo anterior significa que la facultad reglamentaria en el Distrito Federal se distribuye entre el Jefe del Distrito Federal y el Ejecutivo Federal. En este sentido, el artículo Quinto Transitorio del decreto que se analiza, en su parte final establece que el Ejecutivo Federal continuará ejerciendo en el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 constitucional.

Entonces, la facultad reglamentaria del Jefe del Distrito Federal será por regla general respecto de las leyes que expida la Asamblea de Representantes y la del Ejecutivo Federal respecto de las leyes que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, salvo que estas últimas faculten al Jefe del Distrito Federal para reglamentarlas.

Si bien es cierto que la función del Jefe del Distrito Federal es semejante a la de los titulares de los ejecutivos locales de las demás entidades federativas que integran el pacto federal, también lo es que entre éstos y aquél existe una diferencia radical en cuanto a la forma de su designación. La designación de los gobernadores se realiza mediante elección directa según lo establece el artículo 116 constitucional, en tanto que la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal es indirecta.

En la elección del Jefe del Distrito Federal participan en un primer momento los ciudadanos del Distrito Federal eligiendo mediante voto directo, universal y secreto a los asambleístas de la Asamblea de Representantes, a los Diputados Federales y Senadores por el Distrito Federal; después, el Presidente de la República nombrará al Jefe del Distrito Federal de entre cualquiera de estos representantes populares que pertenezcan al Partido Político que obtenga la mayoría del número de asientos en la Asamblea de Representantes.

En la ratificación del nombramiento hecho por el Presidente de la República, interviene la Asamblea de Representantes y si ésta no ratifica, el nombramiento lo hará el Senado de la República.

Una vez nombrado el Jefe del Distrito Federal, su periodo de gestión será hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República, y no podrá ser removido, salvo, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La remoción, en su caso, no corresponde necesariamente a quien lo nombró, sino sólo al Senado o, en sus recesos a la Comisión Permanente, y se requiere como requisito de procedibilidad, que la solicitud de remoción sea presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, respectivamente.¹⁹

Con el sistema de designación del Jefe del Distrito Federal establecido por la reforma constitucional no se satisfacen todas las aspiraciones de democratización que se externaron en el debate sobre la reforma política, en el sentido de restituir plenos derechos a los ciudadanos del Distrito Federal; sin embargo, la reforma representa avances si consideramos que en el sistema anterior la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal no estaba sujeta a reglas y en esa designación únicamente intervenía el Titular del Ejecutivo Federal. Con el sistema de designación que establece la reforma, aunque el Presidente de la República continúa nombrando al Jefe del Distrito Federal se establecen reglas que garantizan la participación indirecta de los ciudadanos del Distrito Federal y de órganos colegiados de representación popular, ya sea el local (Asamblea de Representantes) o federales (Cámara de Senadores). Esto es, la designación no puede recaer en cualquier persona sino sólo en alguno de los representantes populares elegidos por

18. En la base tercera de la fracción VI del artículo 73 originalmente se establecía que el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente. La denominación de gobernador del Distrito Federal se sustituyó por primera vez por la de "Jefe" en la *Ley Orgánica del Distrito Federal* de diciembre de 1928.

19. La reforma constitucional, en lo que se refiere al nombramiento del Jefe del Distrito Federal, entrará en vigor en el mes de diciembre de 1997, según lo dispone en su artículo Quinto Transitorio.

los ciudadanos del Distrito Federal; por otra parte, en la ratificación de ese nombramiento participa un órgano colegiado (Asamblea de Representantes) también elegido por los ciudadanos del Distrito Federal, y sólo en el caso de que este órgano no apruebe el nombramiento, intervendrá otro órgano colegiado (Cámara de Senadores), nombrando directamente al Jefe del Distrito Federal. La intervención de esta Cámara se plantea para resolver un posible conflicto entre el Ejecutivo Federal y la Asamblea de Representantes, ya que ella nombrará al Jefe del Distrito Federal, sólo después de que la Asamblea de Representantes rechace la ratificación de un segundo nombramiento hecho por el Titular del Ejecutivo Federal.

Con el sistema de nombramiento del Jefe del Distrito Federal, el constituyente permanente garantiza, de alguna manera, que la persona designada conozca los problemas y las demandas de los ciudadanos del Distrito Federal, vinculándose en ese sentido con los intereses de la localidad, toda vez que la designación implica en un primer momento una elección popular que indudablemente exigirá requisitos de arraigo. Asimismo, con este sistema el Jefe del Distrito Federal tendrá un mayor grado de legitimidad en la medida en que será nombrado de entre los representantes que han sido elegidos popularmente por los propios ciudadanos del Distrito Federal.

Por otra parte, en la reforma constitucional no se contempla la situación de las delegaciones y de los delegados políticos. Por lo que se entiende que la demarcación territorial de las primeras, y la forma de designación y funciones de los segundos, será igual o similar a la que ha venido existiendo. La reforma se limita a establecer que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fijará las bases para la organización de la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados (artículo 122, fracc. I, inciso d). Esto significa que las delegaciones continuarán teniendo la naturaleza de órganos desconcentrados por territorio y los delegados seguirán siendo designados sin participación de la ciudadanía ni de ningún otro órgano.

Para el caso de los delegados pudo haberse adaptado una fórmula intermedia entre la designación y la elección popular. En las propuestas de reforma se externó la conveniencia de que la Asamblea de Representantes interviniera en la ratificación de los delegados y condicionar sus nombramientos a requisitos de arraigo. Con esto se hubiese dado una legitimación a los delegados similar a la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En las condiciones actuales, sólo queda fortalecer a las delegaciones confiriéndoles mayores facultades y recursos y redefiniéndolas con criterios de eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Como la ciudadanía no participará en la designación de los delegados, a cambio, al parecer se intenta fortalecer la colaboración ciudadana y vecinal, mediante la creación de los consejos delegacionales con facultades consultivas, gestoras de vigilancia y en algunos casos, de autoridad.

2.2.2. Consejos de ciudadanos

En la reforma se dispone que en cada demarcación territorial se establecerá un consejo de ciudadanos, los cuales tendrán atribuciones relacionadas con la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de los programas que determinen las leyes. La elección de estos consejos será directa y los partidos políticos participarán en su integración de conformidad con la Ley (artículo 122, fracc. I, inciso e) constitucional).²⁰

Los aspectos referentes a la integración, organización y funcionamiento de los consejos de ciudadanos los regulará el Congreso de la Unión en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que al efecto expida.

De las funciones que tendrán los consejos de ciudadanos llama la atención la facultad que les confiere el Constituyente Permanente en el sentido de aprobar los programas que determinen las leyes. Este tipo de órganos normalmente tienen funciones consultivas y de opinión y se constituyen al margen de los órganos públicos, por lo que no gozan de la naturaleza de éstos, en consecuencia, por regla general no pueden ejercer actos de autoridad. Por ello, la facultad de los consejos para aprobar programas rompe con el esquema anterior y nos acerca, de alguna forma en esta facultad, a la democracia directa, en tanto los ciudadanos reunidos en torno a los consejos tomarán decisiones que obligan a todos, incluso a la autoridad. Habremos de esperar cómo resuelve el "Estatuto" o la ley que de él derive las contradicciones que se planteen entre la autoridad y los consejos, cuando éstos no aprueben los programas correspondientes.

Las aplicaciones del ejercicio de esta facultad por parte de los consejos de ciudadanos serán complejas, por ejemplo, ¿estos consejos podrán ser autoridades para efecto del amparo?, ésta y otras cuestiones habrá que resolverlas.

20. Esta parte de la reforma entrará en vigor hasta el año de 1995, según lo establece el art. Sexto Transitorio del Decreto que se analiza

2.2.3. Procuración de justicia

En la reforma constitucional se establece que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

Antes de la reforma correspondía nombrar y remover, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, al Presidente de la República. Con el sistema empleado en la reforma, se fortalece la posición del Jefe del Distrito Federal como ejecutivo local, por lo que en ese sentido la situación es similar a la que existe en las demás entidades federativas, salvo que en estas últimas, los gobernadores nombran y remueven libremente a los procuradores generales de justicia sin que medie otro órgano.

La facultad del Jefe del Distrito Federal para hacer el nombramiento del Procurador General de Justicia, implica que este funcionario encargado de la investigación y persecución de los delitos del orden común será un colaborador directo del titular del ejecutivo local y no como antes, cuando ese funcionario, en la medida en que era nombrado y removido por el Presidente de la República, era un colaborador directo de éste. Con el sistema que consagra la reforma se garantiza una mayor colaboración entre el Jefe del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia, que redundará en beneficio de la ciudadanía en la medida de que podrá combatirse con mayor eficacia la impunidad y la delincuencia.

2.3. Configuración del Poder Judicial

La situación del Poder Judicial en la reforma permanece sin cambios importantes. Sin embargo, cabe señalar dos de estos cambios que a nuestro entender merecen comentarios. En primer lugar, la ley que regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces de primera instancia, será una ley que derivará del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y no de la Constitución como venía aconteciendo; esa ley orgánica ahora corresponderá expedirla a la Asamblea de Representantes y no al Congreso de la Unión como antes de la reforma.

Por otra parte, la reforma constitucional establece que los nombramientos de los magistrados serán hechos por el Jefe del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea de Representantes²¹. Este sistema

de nombramiento a diferencia del anterior, fortalece al Jefe del Distrito Federal en calidad de titular del Ejecutivo de esta entidad y como representante local. De tal manera que con la reforma constitucional de 1993 y la de 1987, año en que se creó la Asamblea de Representantes, se establece un mecanismo de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal semejante al que prevalece en las demás entidades federativas.

Cabe señalar que al Poder Judicial en el Distrito Federal, a diferencia de la función legislativa y ejecutiva, desde el año de 1917 el Constituyente lo perfiló como un órgano local de manera similar a los poderes judiciales de las demás entidades federativas, con la única diferencia de que en el nombramiento y aprobación de los integrantes del Poder Judicial del Distrito Federal habían venido interviniendo los poderes federales.

5. Esquema constitucional de coordinación metropolitana

Antes de analizar la reforma constitucional en lo que se refiere a la creación de comisiones metropolitanas, identificaremos al proceso de metropolización y precisaremos de manera especial la naturaleza jurídica de las instancias de coordinación metropolitana que han existido, ya que, en nuestra opinión, de esta naturaleza va a depender en gran parte la eficacia de esas instancias.

La metropolización es un fenómeno que se refiere al traslape o unión de diversos centros urbanos que pertenecen a distintas jurisdicciones político-administrativas. De tal manera que la metropolización da origen a zonas metropolitanas que están conformadas por un centro en el que se manifiestan con mayor intensidad las relaciones económicas y sociales, y por un radio de influencia identificado también por lazos económicos y sociales que trascienden a la parte urbana de estas zonas. Desde el punto de vista legal la metropolización se define

21. En la Constitución de 1857 se estableció que los integrantes del Poder Judicial en el Distrito Federal debían ser electos popularmente; posteriormente el Constituyente de 1917 dispuso en la Base cuarta de la fracción VI del artículo 73 constitucional que los magistrados

y jueces de la instancia del Distrito Federal debían ser nombrados por el Congreso de la Unión, el cual se erigiría en Colegio Electoral en cada caso; en la reforma constitucional de 1928 se estableció que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal debían ser nombrados por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados; en el año de 1987, la reforma constitucional mediante la cual se creó la Asamblea de Representantes, estableció que los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia hechos por el Presidente de la República, debían someterse a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sistema que permanecía hasta la reforma de 1993.

como un proceso mediante el cual se forma un espacio territorial de influencia dominante de un centro de población (artículo 1º LGAH).

El proceso de metropolización se da a nivel mundial como consecuencia del modelo de desarrollo que privilegia la industrialización en detrimento del campo y de manera acelerada a partir de la etapa de reconstrucción que sigue a la Primera Guerra Mundial. El nacimiento y crecimiento de la metrópolis, presenta serios problemas de coordinación en el ámbito político-administrativo y económico, sobre todo en aquellos países que tienen como régimen de gobierno un sistema federal. Esto es, las metrópolis, no obstante que constituyen unidades cohesionadas económica y socialmente, quedan divididas artificialmente, lo cual implica dificultades de coordinación en la planeación y la prestación de servicios públicos. Para resolver estos problemas se empieza a incursionar en la búsqueda de nuevas formas de administración conjunta y coordinación metropolitana. En algunos casos, se llegan a conformar instancias y órganos metropolitanos con facultades de autoridad y en otros, simplemente se establecen mecanismos de coordinación.²²

En el caso de México, la metropolización de las principales ciudades de México se presenta a partir de la década de los años 50. Primeramente, este fenómeno se observa en el caso de la ciudad de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba; para 1970 el país contaba con 12 conurbaciones, en 1980 con 27 y en 1990 aproximadamente con 37.²³ Entre estas conurbaciones tenemos las que se han conformado en la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que en su conjunto concentran aproximadamente 20 millones 300 mil habitantes; en las 37 zonas metropolitanas se concentran 34 millones 400 mil habitantes, representando aproxi-

madamente el 39% del total de la población del país y el 68% de la población urbana; el total de los municipios metropolitanos en 1990 ascendió a 139, que sumados a las 16 delegaciones del Distrito Federal, ascienden a 165, lo cual representa el 6.5% de los municipios existentes en el país.²⁴

De las zonas metropolitanas que existen en el país 20 son capitales estatales, lo cual muestra una tendencia a la metropolización de la sede de los poderes locales.

La zona metropolitana de la ciudad de México (del Valle de México), está conformada por 27 municipios conurbados del Estado de México y las 16 delegaciones del Distrito Federal; en ella se concentran 14 millones 836 mil habitantes, de los cuales el 56% radican en el Distrito Federal y el 44% en los municipios conurbados del Estado de México.

En el caso de México se han intentado solucionar los problemas político-administrativos que plantean las zonas metropolitanas mediante la creación de consejos o comisiones metropolitanas, a quienes se les ha atribuido la facultad para planear o coordinar la prestación de servicios públicos.

3.1. Naturaleza jurídica de las instancias de coordinación metropolitana

En el año de 1976 a nivel constitucional se establecieron las bases para la integración de instancias de coordinación metropolitana, con el propósito de solucionar los problemas de planeación y coordinación de las zonas metropolitanas del país. En la fracción VI del artículo 115 constitucional se estableció lo siguiente:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

22. Véase: García de Enterría, Eduardo y Cortifas-Peláez, León, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas" *Infonavit: Revista Vivienda*, núm. 10, 1977, pp. 2-33; Modeme, Franck, "La organización administrativa de las zonas metropolitanas en la Europa contemporánea" en Serrano y Cortinas, precitados en nota (3), pp. 41-68; Martín-Mateo, Ramón, "Coyuntura actual de las áreas metropolitanas" en *ibidem*, pp. 69-87; Gerhard von Loewenich, "La organización administrativa alemana accidental y las zonas metropolitanas", en *ibidem*, pp. 109-149; Jaime Vidal Perdomo, "Organización política y administrativa de Bogotá y Ottawa en *ibidem*, pp. 91-107; y *Estudios comparados sobre la organización administrativa de las metrópolis*, Melbourne, 1990.

23. La expresión conurbación hace referencia a una continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población (art. 1º LGAH). Por ello, una zona conurbada es parte de la zona metropolitana, comprendiendo esta última un área más amplia; no obstante esto, suele hacerse referencia a la conurbación y metropolización en el mismo sentido.

24. Véase Sobrino, Jaime, *Gobierno y Administración Metropolitana Regional*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1993.

25. Véase Roque Alvarez, Artemio, "Régimen de Competencias en Materia de Planeación en la Zona Metropolitana del Valle de México", en *Revista Alegatos*, núm. 23, UAM, 1993, pp. 73-90.

26. Véase Roque Alvarez, Artemio, "Análisis y propuesta de coordinación metropolitana para la Ciudad de México", en *Revista de Administración Pública*, núm. 83, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993; véase también, Roque Alvarez, Artemio, "Opciones de coordinación Metropolitana: El caso de Guadalajara", Suplemento jurídico "Instancia" de *El Nacional*, 2 de junio de 1992.

En esta fracción se contempla a las conurbaciones formadas entre dos o más entidades federativas, dejándose a las constituciones locales lo referente a las conurbaciones formadas al interior de las propias entidades.

Si entendemos a las conurbaciones como la continuidad física y demográfica que forma, o tienden a formar dos o más centros de población, entonces éstas son una parte de las zonas metropolitanas, zonas que comprenden una área de influencia más amplia que las conurbaciones.

A partir de este precepto constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de mayo de 1976, conceptualizó a las conurbaciones y estableció las bases para la creación de comisiones de conurbación. Al fenómeno de conurbación se le identificó a partir de que dos o más centros urbanos tendieran a formar una continuidad demográfica y la superficie de la conurbación se definió a partir de un área circular comprendida por un radio de 30 km., considerándose como punto de intersección la línea fronteriza entre las entidades federativas conurbadas (Arts. 18 y 21 LGAH); el fenómeno de conurbación debía ser reconocido mediante una declaratoria, emitida por los gobernadores o por el Ejecutivo Federal; para la planeación y regulación de las zonas conurbadas se estableció la creación de comisiones de carácter permanente integradas por los gobernadores y presidentes municipales involucrados y presididas por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Arts. 20, 24 y 25 de la misma Ley).

Con este marco legal, a partir de 1976 se expidieron diversas declaratorias por el Ejecutivo Federal mediante las cuales formalmente se identificaron distintas zonas conurbadas del país, constituyéndose comisiones de conurbación para cada una de ellas. A estas comisiones se les asignó personalidad jurídica y patrimonio propios; en su integración participaban representantes de los distintos niveles involucrados y eran presididas por, primero por la Secretaría de la Presidencia, después por la Secretaría General de Asentamientos Humanos y por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y actualmente, por la Secretaría de Desarrollo Social; su función principal era la de formular el plan de ordenación de las zonas conurbadas, así como proponer y fomentar programas para el desarrollo urbano y rural de las zonas y elaborar proyectos de inversión.

Para el caso de la zona metropolitana del Valle de México, mediante declaratoria publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 6 de octubre de

1976, se declaró zona conurbada a esta área comprendiéndose, además, a los seis estados de la región centro, por lo que esta zona quedó integrada por 83 municipios del Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo; también quedaron integradas en ella las delegaciones del Distrito Federal. En la declaratoria correspondiente se estableció la creación de una comisión de conurbación que se identificó como Comisión de Conurbación la Región Centro del País, asignándole la función de planear y regular los asentamientos humanos, tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural de la zona. Para atender problemas sectoriales y regionales específicos, se facultó a la comisión para crear subcomisiones.

Como se puede observar, las comisiones de conurbación, creadas a partir del artículo 115 constitucional y de la Ley General de Asentamientos Humanos, asumieron la naturaleza de organismos públicos descentralizados de carácter federal, independientemente de que en ellos participaran los gobiernos locales y representantes de la sociedad. Por ello, las decisiones y programas de estas comisiones no podían ser obligatorias para los gobiernos locales. Esto no podía ser de otra manera, dado que la fracción VI del artículo 115 de la Constitución establece que la planeación y regulación de las conurbaciones se hará de manera conjunta entre la federación, las entidades federativas y los municipios, pero cada uno de estos órganos de gobierno, realizará esas funciones *en el ámbito de sus respectivas competencias*. Esto significa que mediante las comisiones simplemente se va a coordinar el ejercicio de competencias, sin que esas competencias se modifiquen.

La existencia de las comisiones de conurbación se prolongó hasta el año de 1988, año en el cual prácticamente se extinguieron. Los motivos de su desaparición obedecen a la dificultad en la toma de decisiones debido a su integración numerosa y a la falta de facultades vinculantes; también influyeron criterios de austeridad y racionalidad del gasto público federal.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de julio de 1993, reproduce el tema de las conurbaciones y las comisiones de conurbación que contenía la Ley de 1976, introduciendo algunos cambios. En la nueva Ley se establece que para la planeación y regulación de manera conjunta y coordinada de las conurbaciones, participarán, *en el ámbito de sus respectivas competencias*, la federación, las entidades federativas y los municipios involucrados; el reconocimiento de las conurbaciones ya

no requiere declaratoria del Ejecutivo Federal que se publique en el *Diario Oficial de la Federación*, sino que esas conurbaciones ahora se identificarán y delimitarán mediante convenios celebrados entre los tres niveles de gobierno, convenio que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en los diarios oficiales de las entidades respectivas, así como en un periódico de circulación en la zona co-nurbada (Arts. 21 y 22 LGAH); en esos convenios también se establecerán los compromisos para planear y regular conjunta y coordinadamente la zona conurbada, asimismo, en ellos se determinarán las acciones e inversiones para la atención en materia de reservas territoriales, prevención y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona.

La conformación de comisiones de conurbación también será objeto del convenio a que se refiere el párrafo anterior; en la integración de estas comisiones participarán los tres órdenes de gobierno involucrados; serán presididas por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y tendrán un carácter permanente; la función de estas comisiones será de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado, así como formular y aprobar el programa de ordenación de la zona conurbada y gestionar y evaluar su cumplimiento (Artículo 23 LGAH). La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, también especifica cuál será el contenido del programa de ordenación de las zonas conurbadas, señalando entre otros aspectos, las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada; la determinación de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico; las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de las zonas conurbadas.

De la nueva reglamentación que establece la Ley General de Asentamientos Humanos en relación a las conurbaciones, no se deduce con claridad cual será la naturaleza de las comisiones de conurbación. Esta ley identifica a las comisiones como mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado (artículo 23 LGAH). Sin embargo, es dado pensar que esas comisiones a diferencia de las que establecía la ley anterior, no podrán tener la naturaleza de organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patri-

monios propios, en virtud de que éstos sólo se pueden crear por ley o decreto y no por convenio. Esto es, esas comisiones al parecer tendrán la naturaleza de organismos intergubernamentales de planeación y concertación, por lo que la ejecución de acciones, proyectos y programas la realizarán cada uno de los gobiernos involucrados, considerando la distribución de competencias que la Constitución y las leyes confieren a cada uno de ellos.

En la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, como se mencionó anteriormente, en términos generales se reproduce lo que reglamentaba la ley anterior en relación a las conurbaciones, salvo las diferencias citadas. Con motivo de esta nueva ley se perdió la oportunidad para plantear una reforma a la fracción VI del artículo 115 constitucional y conferir facultades vinculantes a las comisiones de conurbación, y también se perdió la oportunidad para superar el concepto restringido de "conurbación" y sustituirlo por uno más amplio como el de "zona metropolitana".

En esta ley no se observó que la fracción constitucional citada, incorporada en el año de 1976, exigía cambios, con el propósito de lograr una eficaz atención a los problemas de planeación y de prestación de servicios públicos que requieren las zonas metropolitanas; en esta fracción constitucional es necesario plantear un esquema que estructure instancias metropolitanas con facultades vinculantes, considerando una nueva redefinición de competencias entre los gobiernos que inciden en estas zonas y las estructuras metropolitanas que se conformen. Por otra parte, en el caso de las zonas metropolitanas del Valle de México se han creado, además de la Comisión de Conurbación de la Región Centro del País, otras instancias de coordinación global o sectorial. Es el caso del Consejo del Area Metropolitana (CAM), de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México y del Consejo de Transporte del Area Metropolitana (COTAM).²⁷

El Consejo del Area Metropolitana se constituyó en el año de 1988 a partir de un acuerdo de coordinación entre el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Estado de México; la naturaleza de este organismo es la de una instancia de coordi-

27. Roque Alvarez, Artemio, *Régimen de competencias en materia de planeación en la zona metropolitana del Valle de México*, op. cit, pp. 79-86.

nación intergubernamental, sin personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que no tiene facultades vinculantes; se perfiló como una instancia de discusión, análisis y concertación de los tres niveles de gobierno para realizar acciones y programas conjuntos, pero cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias. Esto es, una instancia de esta naturaleza es de integración voluntaria y sus conclusiones son meras recomendaciones para los gobiernos que participan en ella.

La Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México, se creó por acuerdo presidencial en el año de 1992, con el objeto de definir y coordinar políticas, programas y proyectos de las dependencias y entidades federales en relación con la contaminación ambiental; la Comisión está integrada por distintas dependencias de la administración pública federal, el Departamento del Distrito Federal y Petróleos Mexicanos; cuenta con un secretariado técnico, el cual es nombrado por el Ejecutivo Federal; en calidad de invitado con derecho a voz y voto, participa el Gobierno del Estado de México; los programas y acciones que se acuerden en esta Comisión son obligatorios para el sector público federal, no así para los otros niveles de gobierno. Destaca en esta Comisión, el hecho de que existe una presidencia rotativa, entre el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Secretario de Desarrollo Social y el Gobernador del Estado de México; es decir, no obstante que esta Comisión tiene una naturaleza de Comisión inter-secretarial federal, se prevé que la presida el titular de un gobierno local, el cual ni siquiera es miembro, sino sólo invitado. Esta Comisión carece de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por su parte, el Consejo de Transporte en el Área Metropolitana, se constituyó en 1988 mediante convenio entre el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Estado de México. La naturaleza de esta instancia es muy similar a la del CAM, con la diferencia de que esta última es de carácter global y el COTAM de carácter sectorial en materia de transporte metropolitano.

Además de los organismos intersecretariales e intergubernamentales, se han creado otras instancias para atender el fenómeno metropolitano en el Valle de México, sin embargo, éstas han tenido una función mucho más limitada en tanto que su naturaleza pertenece a la administración pública centralizada; es el caso de la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Distrito Federal. Otras instancias constituyen mecanismos de coordinación intrainsti-

tucional y local, como el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, en el seno del cual se pretende planear la actividad del Gobierno del Distrito Federal con un enfoque metropolitano, creando para tal efecto una Comisión Metropolitana y otra de estados circunvecinos, pero con ausencia de los gobiernos involucrados en esa zona y en la región centro. Asimismo, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de junio de 1992, el Ejecutivo Federal reformó el decreto que creó al organismo público descentralizado Sistema de Transporte Colectivo (metro), con el propósito de ampliar el objeto de este sistema, es decir, a la zona metropolitana de la ciudad de México y para incorporar en su consejo de administración, en calidad de invitado a un representante del gobierno del Estado de México.

Como se puede observar, algunas de las instancias creadas se han denominado "metropolitanas", simplemente porque ellas tienen como finalidad considerar en su actuación un enfoque metropolitano, pero no porque estén integradas por los gobiernos involucrados, ni porque tengan competencia en toda la zona metropolitana, es el caso por ejemplo, de la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Distrito Federal y del Comité de Planeación para el Distrito Federal (COPLADE).

Otras instancias, sí tienen competencia en la zona metropolitana, pero su naturaleza, aunque no está bien definida, se puede identificar con la Administración Pública Centralizada Federal o del Distrito Federal, con poca participación de los otros niveles de gobierno involucrados; fue el caso de las comisiones de conurbación y es la situación de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, en la zona metropolitana en el Valle de México, y del Organismo Público Descentralizado Sistema de Transporte Colectivo (Metro).

La mayoría de estas instancias han sido foros de discusión, análisis y concertación, careciendo de personalidad jurídica y patrimonio propios, salvo el caso de las comisiones de conurbación.

Por otra parte, las instancias creadas para atender la problemática que presenta la zona metropolitana del Valle de México, se han visto limitadas en su actuación porque tienen como punto de partida el reconocimiento de las competencias de los tres órdenes de gobierno que inciden en esta zona; en este sentido, dichas instancias han carecido de facultades que obliguen a los gobiernos involucrados. Darles estas últimas facultades implicaría una nueva redefinición de competencias entre los

tres niveles de gobierno y un nuevo ámbito que sería el metropolitano, configurando en éste órganos propios con participación de los tres niveles de gobierno involucrados.²⁸

3.2. Naturaleza jurídica de las comisiones metropolitanas contempladas por la reforma constitucional

En la mesa de concertación sobre el tema de Coordinación Metropolitana, Organización Territorial y Gestión de Servicios, que organizó el Departamento del Distrito Federal en concertación con los partidos políticos, se presentaron 69 ponencias en torno a esta cuestión. Sin embargo, la mayoría de ellas no aborda el tema de la Coordinación Metropolitana con orden y método, haciendo planteamientos aislados o bien diagnósticos y propuestas que se refieren al régimen interno del Distrito Federal. Lo anterior, se debió a un problema de método en la organización de la consulta pública para la reforma política del Distrito Federal. Es decir, la reforma política, para esta entidad es un problema interno que se refiere a su régimen interior, en tanto que la administración y coordinación metropolitana rebasa el ámbito interno del Distrito Federal.

El debate, la reflexión y las propuestas en torno a la administración y coordinación metropolitana debieron plantearse en un contexto más amplio e involucrar a todos los actores gubernamentales y sociales que tienen presencia en la zona e incluso, una reforma de esta naturaleza debe involucrar a toda la nación si reconocemos que el problema metropolitano está presente en los principales centros urbanos del país. En este sentido, el análisis y las propuestas debieron girar en torno al problema metropolitano del país y en relación a la fracción VI del artículo 115 constitucional y no en relación a la reforma política del Distrito Federal.

Esto es, en el tema metropolitano, en la reforma política hubo un error de método; si esta reforma fue promovida y organizada sólo por el Departamento del Distrito Federal y por los partidos políticos, no podía tener como resultado un planteamiento que involucrara a los tres niveles de gobierno que inciden en la zona metropolitana, ni mucho menos propuestas que comprendieran a todas las zonas metropolitanas del país, ya que se excluyó del análisis y debates a todos los actores presentes en esas zonas. Indudablemente que esta situación influyó

en el resultado limitado de la reforma constitucional en lo concerniente a este tema.

En efecto, en la fracción X del artículo 122 de la Reforma se establece lo siguiente:

"Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán constituir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen cotí apego a sus leyes. También las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción;
- b) las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación, y
- c) las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones."

Como se puede observar, en la primera parte de esta fracción se remite a la fracción VI del artículo 115 de la Constitución, para suscribir convenios que constituyan comisiones metropolitanas en que participen los gobiernos involucrados y se precisan las materias que podrán ser objeto de esos convenios. Cabe señalar que la celebración de estos convenios es optativa para los gobiernos involucrados, por lo que la reforma lejos de perfeccionar el sistema de la conurbación establecido por el artículo 115 constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos, lo limita, ya que en dicha ley en su artículo 21 se establece, no de manera optativa, sino la obligación de la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos de celebrar convenios para atender la problemática derivada de las conurbaciones y conformar comisiones de co-

28. Véase Roque Alvarez, Artemio, *La Reforma Política del Distrito Federal en el Marco del Fenómeno Metropolitano*, op. ext.

nurbación. A nuestro entender, interpretando de manera orgánica el artículo 115 constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos y' la fracción X del artículo 122 constitucional, en el caso del Valle de México, las comisiones metropolitanas sustituirán al menos en el ámbito sectorial a las comisiones de conurbación, siendo que es mucho más completo el sistema de facultades y funcionamiento de las comisiones de conurbación que regula la citada Ley General de Asentamientos Humanos. Cabe señalar que la reforma que se analiza por primera vez reconoce en el texto constitucional el fenómeno metropolitano, el cual como ya se dijo, es más amplio que el de conurbación e introduce un criterio sectorial; sin embargo, esto último, también podría ser desventaja si es que no se contemplan en la reglamentación, además de esas comisiones sectoriales, una comisión globalizadora, que podría ser precisamente la comisión de conurbación a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos.

De este contexto, se deduce que la naturaleza de las comisiones metropolitanas será similar o igual a la de las comisiones de conurbación, en virtud de que en ambos casos se tendrá como sustento de creación a un convenio celebrado entre los gobiernos involucrados y en ese sentido, esas comisiones no podrá dotárseles de personalidad jurídica y patrimonio propios, porque como ya se mencionó anteriormente, los organismos con estas características sólo pueden ser creados mediante ley o decreto, y en este caso pertenecerían a la administración pública paraestatal del ámbito de gobierno que expidiera esa ley o decreto. Esto es, las comisiones metropolitanas serán simplemente foros o instancias de concertación y planeación sin facultades vinculantes para los gobiernos involucrados.

En la reforma que se comenta se establece que los gobiernos involucrados *podrán* suscribir convenios para la creación de las comisiones metropolitanas sectoriales, las cuales tendrán como objeto la planeación y ejecución de acciones en la zona metropolitana del Valle de México. Esto es, mientras que en esta reforma se contempla como facultad discrecional la planeación y ejecución de acciones en la zona conurbada, en la fracción VI del artículo 115 constitucional se establece, de manera imperativa, que en esas zonas los gobiernos involucrados planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos

centros. En ese mismo sentido, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, en sus artículos 20 y 21, reproduce la obligación constitucional mencionada y también dispone la obligación de esos gobiernos de celebrar convenios para delimitar la zona conurbada, establecer los compromisos para la planeación e inversiones comunes y crear comisiones conurbadas.

De todo lo anterior se deduce que en la reforma constitucional, en lugar de adoptarse un sistema obligatorio para la coordinación metropolitana como el que establece el artículo 115 de la Constitución, se optó por un sistema que deja a la discrecionalidad de las partes involucradas la planeación y ejecución de acciones en esa zona. Entendemos que esta discrecionalidad sólo se refiere a las comisiones metropolitanas sectoriales que se integren para atender las diversas materias a que se refiere la reforma constitucional y, para la planeación y regulación de manera conjunta y coordinada del desarrollo de esta zona, deberá crearse una comisión de conurbación del Valle de México con apego a lo que disponen el artículo 115 constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos. La facultad discrecional que estableció la reforma para la prevención y ejecución de acciones en las zonas conurbadas del Distrito Federal, en las materias que la misma menciona, va a tener el mismo efecto que hasta ahora se ha tenido sin esa reforma, dado que en caso de que los gobiernos involucrados se coordinen y suscriban los convenios para la creación de comisiones metropolitanas, esos convenios tendrán como fundamento las leyes que rigen la competencia y las facultades de cada uno de los gobiernos que participen, y no la fracción IX del artículo 122 de la Constitución.

Con la reforma constitucional simplemente se reconoce una práctica que se ha venido dando en la zona metropolitana del Valle de México consistente en la creación, mediante convenios, de instancias intergubernamentales de coordinación de acciones, como es el caso del Consejo del Area Metropolitana (CAM), y del Consejo de Transporte del Area Metropolitana, pero sin que se haya contemplado la posibilidad de superar los problemas que han planteado estas formas de coordinación, en el sentido de que han tenido poca eficacia, no han tenido un sustento jurídico que permita dotarlas con personalidad jurídica y patrimonio propios y no han tenido facultades vinculantes para las partes involucradas; es decir, se perdió la responsabilidad y la oportunidad de crear un esquema de administración metropolitana con

órganos propios, con personalidad jurídica y patrimonio, y con facultades definidas y vinculantes.

3.3. Funciones de las comisiones metropolitanas

En la reforma constitucional se preceptúa que "en el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones" de las comisiones metropolitanas. Como ya se mencionó anteriormente, el instrumento de creación de las comisiones metropolitanas será un convenio el cual será optativo para los gobiernos involucrados celebrarlo, entonces en este convenio será en el que se establezcan las funciones de las comisiones metropolitanas. Sin embargo, en la propia Constitución se establecen algunas de éstas.

La Constitución establece que las comisiones metropolitanas tendrán la función genérica de planear el desarrollo en cada uno de los sectores a que se refiere el párrafo primero de la fracción IX del artículo 122 constitucional. Estas comisiones también establecen las bases para la celebración de convenios con el propósito de ejecutar y operar obras, prestar servicios públicos o realizar otras acciones relacionadas con cada uno de los sectores en que se conformen; establecer las bases para definir funciones específicas en cada uno de los sectores o materias a que se refiere la propia Constitución, así como las bases para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la operación de las propias comisiones; y las demás reglas que sean necesarias para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas.

Las anteriores funciones implican que las comisiones metropolitanas se configuran como instancias intergubernamentales normativas, dado que su tarea esta encaminada a planear y establecer las bases, funciones y reglas conforme a las cuales se desarrollarán las actividades relacionadas con las materias o sectores en los que se constituyen esas comisiones. Es decir, se constituirán como foros de discusión y concertación entre los gobiernos involucrados, pero en la medida en que no estarán dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, no podrán ser comisiones ejecutivas; los planes, proyectos y acciones que se acuerden en ellas las ejecutarán cada uno de los gobiernos involucrados en el ámbito de sus respectivas competencias, y si acaso la tarea de las comisiones será la de lograr una ejecución coordinada de esos planes, proyectos y acciones que se acuerden en su seno.

Por lo anterior, las funciones de las comisiones metropolitanas son más limitadas que las de las comisiones de conurbación a que se refiere la Ley

General de Asentamientos Humanos, dado que estas últimas tienen la facultad de formular y aprobar los programas de ordenación de las zonas conurbadas, mientras que las primeras carecen de la facultad para formular y aprobar los programas sectoriales correspondientes.

En el convenio de creación de las comisiones metropolitanas, además de las funciones mencionadas, se podrán pactar otras, siempre que ellas sean necesarias para cumplir su tarea y no contravengan la legislación que rige a cada uno de los gobiernos que las integran.

El convenio mediante el cual se constituyan las comisiones podrá otorgarles facultades mayores a éstas, lo cual será deseable para darles mayor eficacia. Por ejemplo, se les puede conferir la atribución para opinar en relación a la formulación y aprobación de los presupuestos de los gobiernos involucrados, cuando esos presupuestos tengan como finalidad la realización de obras o acciones con impactos metropolitanos y, en contrapartida, promover que las legislaciones que rigen a cada uno de esos gobiernos establezcan la obligación de contar con la opinión de las comisiones antes de la aprobación de esos presupuestos.

En relación a lo mencionado en el párrafo anterior, será necesario que se promuevan reformas a las leyes relacionadas con el ejercicio del presupuesto para que se permita este ejercicio en un ámbito territorial fuera de la delimitación geográfica de los gobiernos locales, cuando las obras o acciones realizadas sean de cobertura metropolitana y en consecuencia, de beneficio directo o indirecto para los gobiernos y la población que aporta el presupuesto.

También se podrá dar a las comisiones metropolitanas, de conformidad con la fracción VI del artículo 115 constitucional y la ley General de Asentamientos Humanos, la facultad para formular y aprobar los programas sectoriales correspondientes; sin embargo, esos programas serán meramente indicativos para los gobiernos involucrados dado que su formulación y aprobación carecerán, en su caso, de un sustento jurídico sólido. Es decir, las soberanías y autonomías locales no podrán renunciarse mediante convenio, por lo que, para que tengan fuerza esos programas, cada uno de los gobiernos deberán hacerlos suyos e incorporarlos a los programas que cada uno de ellos puede formular de acuerdo a sus competencias.

La forma como quedaron establecidas las comisiones metropolitanas dificultará su operación y eficacia, por lo que habrá que buscar la manera de consolidarlas a partir de los convenios que se suscriban.

3.4. Integración de las comisiones metropolitanas

La reforma constitucional establece que los convenios por los que se constituyan las comisiones metropolitanas determinarán la forma de integración de dichas comisiones, sin que se determine quiénes las podrán integrar. La Constitución sólo dispone que podrán suscribir estos convenios las jurisdicciones locales de las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, la federación y el Distrito Federal, por lo que se entiende que las comisiones metropolitanas podrán estar integradas por el gobierno del Estado de México, los ayuntamientos de los municipios conurbados, por representantes de la federación y por el gobierno del Distrito Federal. No se dice nada respecto a la participación social, por lo que será a partir de los convenios que creen a las comisiones que se podrá pactar esta participación de la sociedad, a efecto de darles mayor eficacia y para que estén acordes con la legislación que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esto es, además de los integrantes del sector gubernamental, las partes podrán convenir que participen en las comisiones metropolitanas representantes de las agrupaciones sociales, de las instituciones y ciertas personalidades, participación que podrá darse con derecho a voz, con el propósito de apoyar y orientar las acciones de las comisiones.

Como la participación de los distintos niveles de gobierno en las comisiones metropolitanas es voluntaria, también la separación deberá ser voluntaria. Por ello, las comisiones deben adoptar una estructura flexible y un funcionamiento que permita la participación equitativa de sus integrantes en la toma de decisiones; en la gestión y coordinación administrativa al interior de las comisiones, deberá garantizarse la presencia y participación equilibrada de los gobiernos involucrados. Al parecer, las presidencias rotativas han tenido buenos resultados, habrá que perfeccionarlas y analizar la conveniencia o no de los domicilios rotativos.

En relación al funcionamiento de las comisiones la reforma no dice nada al respecto, por lo que ese funcionamiento será materia del convenio que las constituya. Para su eficaz funcionamiento será recomendable que éstas sesionen en pleno y en grupos de trabajo. En las sesiones plenarias deberá procurarse que participen representantes gubernamentales con capacidad de decisión y en los grupos de trabajo, combinar las facultades de decisión con la capacidad técnica; de no ser así, las comisiones metropolitanas simplemente serán foros con poca influencia, como hasta ahora lo han sido las instancias metropolitanas que han existido.

y. Reflexiones finales

Si la reforma política del Distrito Federal se le concibe como un mecanismo transitorio, entonces la reforma constitucional presenta avances importantes, sobre todo si se le compara con el estado que prevalecía en el Distrito Federal. Esto es, por un lado la reforma no fue todo lo que pudo haber sido, en tanto que se le identifica como gradual, pero por otro, es algo más y mejor que la situación que prevalecía en el Distrito Federal antes de ella.

En lo que se refiere al Poder Legislativo del Distrito Federal, la reforma configura a la Asamblea de Representantes de manera similar a los poderes legislativos de las demás entidades federativas, con la salvedad de que el Congreso de la Unión, en calidad de constituyente del Distrito Federal elaborará el Estatuto de Gobierno de esta entidad. Esa facultad ha sido conferida al Congreso de la Unión por el constituyente permanente; el legislador ordinario federal además, continuará legislando en el ámbito local en aquellas materias que no sean competencia de la Asamblea de Representantes. No obstante esto último, el constituyente permanente ha conferido, de manera expresa, facultades legislativas a la Asamblea de Representantes que permiten configurar a ésta como un congreso local.

En relación al Poder Judicial, la reforma contempla un sistema similar al que prevalecía antes de ella, con la salvedad de que ahora los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Jefe del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea de Representantes; asimismo la organización y funcionamiento de ese Tribunal será conforme a la ley que expida el órgano legislativo local, es decir, la Asamblea de Representantes, por lo que también en este caso, la reforma tiende a consolidar al Poder Judicial como un poder local.

En lo que se refiere al Poder Ejecutivo del Distrito Federal, aunque también tiende a consolidarse a un ejecutivo local, es decir al Jefe del Distrito Federal, con facultades similares a las de los gobernadores de las entidades federativas, sin embargo, el sistema de legitimación del titular del ejecutivo local difiere radicalmente del existente para los gobernadores. Ello en virtud de que para la designación del Jefe del Distrito Federal se estableció un sistema indirecto de elección en donde intervienen la ciudadanía, órganos federales y órganos locales, mientras que los gobernadores tienen una legitimación directa que les confiere el voto de la ciudadanía de cada entidad.

Por otra parte, para llegar a la municipalización del Distrito Federal, tiene que resolverse la disyuntiva que presentan las divisiones político-administrativas y la prestación adecuada de servicios públicos que trascienden esas delimitaciones; en el transcurso de los debates se afirmó que la reforma debía de hacerse siempre y cuando implicara administrar mejor y prestar más y mejores servicios a la ciudadanía; con la división que implica la municipalización, la prestación de servicios públicos se dificultaría al menos que ellos queden como atribución de órganos centrales, pero entonces, ¿cuáles serían las funciones de los municipios?

En relación a la coordinación metropolitana la reforma constitucional, tuvo de origen un error metodológico. Los organizadores de la reforma política consideraron conveniente incorporar en el debate sobre la reforma del Distrito Federal, el tema de la coordinación metropolitana, con la intención de encontrar soluciones legales y regular adecuadamente los problemas que esta coordinación plantea; sin embargo, en la medida en que el fenómeno metropolitano rebasa los objetivos de la reforma política para el Distrito Federal, dado que involucra a otras jurisdicciones y gobiernos locales y en virtud de que es un fenómeno que se presenta a nivel nacional, la reforma constitucional en el tema estuvo limitada de antemano.

Además de lo anterior, la reforma constitucional en el tema de la coordinación metropolitana se planteó como si esta coordinación dependiera de la forma de organización interna de los gobiernos que inciden en las zonas metropolitanas, lo cual no es así. En efecto,, los problemas metropolitanos y la solución de los mismos no depende de la organización política que rija a los gobiernos involucrados. Esta afirmación se constata si consideramos que en las zonas metropolitanas del interior del país como por ejemplo, las de Guadalajara, Monterrey y Puebla, rige un sistema de elección popular mediante voto universal, directo y secreto de los distintos órdenes de gobierno que en ella tienen incidencia; por otra parte, en la zona metropolitana del Valle de México, en lo cual participa el Distrito Federal, con órganos nombrados por los poderes federales, los problemas de coordinación metropolitana son similares a los de aquéllas.

Lo anterior significa que el tema de la coordinación metropolitana no debió considerarse como parte de la reforma política del Distrito Federal, sino como un tema con presencia nacional y con miras a reformar la fracción VI del artículo 115

coristitucionaly consolidar su reglamentación en la Ley General de Asentamientos Humanos. Esto implica que un problema de tipo político, limitó a otro de carácter jurídico y técnico.

El mérito de la reforma constitucional, consiste en que en ella se reconoce el fenómeno metropolitano y los problemas que él plantea. Sí bien es cierto, desde el año de 1976 a nivel constitucional y legal se reconoció y se empezó a regular el fenómeno de la conurbación, la reforma de 1993 introduce por primera vez en el texto constitucional la expresión "comisiones metropolitanas", lo cual implica la legitimación de las prácticas de instancias que se han venido conformando para la atención de la planeación y prestación de servicios públicos en la zona metropolitana del Valle de México. La metropolización es un proceso más complejo que el de la conurbación y tiene un área de influencia mucho mayor que este último; por ello, la reforma, al parecer quiso establecer ciertas bases para la creación, integración y funcionamiento de estas comisiones, de manera complementaria a las que establece el artículo 115 constitucional para las comisiones de conurbación.

En la reforma se reconocen a los sectores o materias que son de naturaleza metropolitana o que tienen impactos directos metropolitanos, precisándose que éstos son los asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable; drenaje; desechos sólidos y seguridad pública; sectores en los cuales podrán suscribirse convenios para la creación de comisiones metropolitanas, con el propósito de que los gobiernos involucrados los atiendan de manera coordinada; sin embargo, el sistema establecido para la creación de las comisiones metropolitanas, es un sistema incluso menos riguroso que el consagrado por la propia Constitución en la fracción VI del artículo 115 y la Ley señalada para el caso de la creación y funciones de las comisiones de conurbación; se perdió la oportunidad de crear comisiones metropolitanas con mayor eficacia que la que han tenido las comisiones de conurbación.

De lo anterior, se concluye que en lugar de establecer la fracción IX del artículo 122 constitucional como lo hace la reforma, para lograr los mismos objetivos hubiera bastado una reforma a la fracción VI del artículo 115 constitucional para hacer referencia a la conurbación del Distrito Federal y dejar la organización y funcionamiento de esa conurbación a las reglas generales

que establece la Ley General de Asentamientos Humanos. En todo caso, debió establecerse un sistema más eficaz, considerando que los problemas que plantea la zona metropolitana del Valle de México son mucho más complejos y de una dimensión mucho mayor que los existentes en otras metrópolis del país.

S. Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 1979, cap. XVI.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Capítulo II del Capítulo X, Ed. Porrúa, 1979.
- Castelazo R. José, "*Ciudad de México: Reforma Posible*", Escenarios en el Porvenir, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Córdova, Amaldo, "Régimen Constitucional del Distrito Federal", *Uno Más Uno*, 21 al 25 de junio de 1991.
- Cortinas Peláez, León, *Introducción al derecho administrativo*, Ed. Porrúa, 1992, numerales 0.1 y 1.5.
- *Debates del Constituyente de 1824, 1867 y 1917*, así como el *Diario de los debates de la reforma constitucional de 1928*;
- Decreto por el que se reforma los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del artículo 5º, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 octubre del 1993.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del diverso por el que se creó el Organismo Público Descentralizado Sistema de Transporte Colectivo (Metro), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1992.
- *El Financiero*, 12/feb/93; 2/jun/93; y otros.
- *Estudios comparados sobre la organización administrativa de las metrópolis*, Melbourne, 1990.
- *Excélsior*, 28/enero/93; 19 y 23/mar/93; 17/abr/93; y otros.
- Fernández, Justo del Valle, *El Distrito Federal y los derechos políticos de los ciudadanos*, Universidad Panamericana, Tesis de maestría, 1990.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa 1981, Capítulo IV.
- García de Enterría, Eduardo y Cortinas Peláez, León, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas", *Infonavit: Revista Vivienda*, núm. 10, 1977, pp. 2-33.
- Gortari, Hira de, *et ai, La Ciudad de México y el Distrito Federal, Una historia compartida*, DDF, 1988.
- Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, E. Jus, 1983, Cap. VII.
- *La Jornada*, 22 y 23/mar/93; 27 y 29/abr/93; 7, 25 y 26/may/93; 18 y 23/jun/93; 1º, 3 y 10/sept/93, y otros.
- Legorreta, Jorge, *Configuración del Estado 32 y la Coordinación Metropolitana*, Ponencia presentada por los foros de consulta pública sobre la reforma política del D.F.
- *Ley General de Asentamientos Humanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* publicada el 26 de mayo de 1976.
- *Ley General de Asentamientos Humanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.
- Loewenich, Gerhard von, "La organización administrativa alemana occidental y las zonas metropolitanas", en Serrano Migallón y Cortinas Peláez, cit. *infra*, pp. 109-149.
- Martínez Castañón, José Antonio, "La entidad federativa Distrito Federal", UAM-A: Revista *Alegatos*, núm. 21, mayo-agosto 1992, pp. 11-27.
- Martín-Mateo, Ramón, "Coyuntura actual de las áreas metropolitanas", en Serrano-Migallón y Cortinas Peláez, cit. *infra*, pp. 69-87.
- Moderne, Franck, "La organización administrativa alemana occidental y las zonas metropolitanas", en Serrano-Migallón y Cortinas Peláez, cit. *infra*, pp. 41-68.
- Reforma Política, *Gaceta Informativa de la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal*, varios volúmenes.
- Riccardi, Alicia, "La coordinación metropolitana en las grandes ciudades del mundo", Ponencia presentada por los foros de consulta pública sobre la reforma política del D.F.
- Rodríguez Lozano, Amador, "Fundamentos jurídicos del Distrito Federal", *Excélsior*, 25 y 27 de septiembre de 1991 y lo. al 7 de octubre de 1991.
- Roque Alvarez, Artemio, "El fenómeno metropolitano, un reto para el federalismo mexicano", Ponencia presentada por los foros de consulta pública sobre la reforma política del D.F.
- Roque Alvarez, Artemio, "La reforma política del D.F. en el marco del fenómeno metropolitano", Revista *Alegatos*, núm. 25, UAM.
- Savala, Silvio, "Orígenes del Distrito Federal", *Excélsior*, 15 y 16 de julio de 1991.
- Serrano Migallón, Fernando y Cortinas Peláez, León (coordinadores), *Desarrollo urbano y derecho*, ed. Plaza y Valdés, 1988, caps. 1 a 5 y 10.

- Sobrino, Jaime, *Gobierno y Administración Metropolitana Regional*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C, 1993.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 1984, Cap, VII, IX, XI y XVI.
- Vidal Perdomo, Jaime, "Organización política y administrativa de Bogotá y Ottawa en Serrano Mi-gallón y Cortiñas-Peláez, cit. *supra*, pp. 91-107.