

La organización del Distrito Federal: primeras reflexiones sobre la reforma constitucional

Elsa Roqué Fourcade*

Sumario: Justificación temática. / Naturaleza jurídica del Distrito Federal. / La función legislativa. / Fuerza ejecutiva para la función administrativa: carácter del jefe de gobierno del Distrito Federal. / Perspectivas para el desarrollo institucional. / Bibliografía.

Justificación temática

Las últimas reformas constitucionales relacionadas al Distrito Federal se inscriben como respuesta a una proposición histórica en la sociedad, pero generalizada y actualizada con mayor vigor en los últimos tiempos en un nuevo concepto: el de democracia participativa.¹

La demanda de más espacios para intervenir e internarse en las decisiones de gobierno no se calmaron con la modificación más significativa² ocurrida en la década pasada y por la cual se creó la Asamblea de Representantes; por el contrario, continua

ron expresando, entre otros, la necesidad de autonomía para la gestión del poder público en el ámbito del Distrito Federal.

En este entorno y al momento de la reforma constitucional concluida en agosto de 1996, los habitantes del Distrito Federal jerarquizaron de modo creciente la democratización de la vida política, social y económica con sentido de entidad local. En algunas ocasiones se abocaron al carácter de gran urbe e insistentemente asentían una capacidad para autogobernarse. En ocasiones los discursos se radicalizaron al extremo de restar importancia al carácter de residencia de los poderes de unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos que detenta el Distrito Federal.³

Estos cambios constitucionales operados en los órganos de gobierno, tanto en la estructura como en las relaciones, se provocan en el marco de la reforma política en vigor recientemente.⁴

En principio, el análisis del régimen jurídico al que queda sometido el Distrito Federal amerita realizarse en la íntima relación que guarda con el resto de las modificaciones para comprender la importancia y repercusión política en la práctica estatal.

CORONA MARTÍNEZ, Rocío, "Reformas políticas y representación ciudadana en el Distrito Federal, en *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, op. cit., en bibliografía, p. 285, parafrasea a Diane DA vis en una valoración en contrario. La creación de ...la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no recogía las aspiraciones de los habitantes de la ciudad de México de tener un gobierno propio, elegido democráticamente.

3. Declarado en el artículo 44 de la Constitución Federal.

4. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

* Universidad Autónoma Metropolitana. Departamento de Derecho. Azcapotzalco.

1. *Democracia participativa*, pareciera en principio una redundancia porque la democracia consiste precisamente en participación. No obstante, observamos la insistencia en el discurso político manifestado en todos los ámbitos y con diversos sentidos, aunque sin precisión del verdadero alcance. Se nos presenta como un *concepto nuevo* del que sólo sabemos se gesta en un fenómeno sociopolítico complejo. No podríamos afirmar que ataca los fundamentos de la democracia representativa pretendiendo una sustitución de ella porque en esencia consiste en *mayor democracia participativa*. En este estadio manifiesta su importancia por la reelaboración de ideas que provoca, principalmente relacionadas al individuo en carácter de sujeto del poder público. Por otra parte, no podemos desestimar las modificaciones que ocasionará en la vida estatal, aunque presente en el ámbito político dificultades serias para definir su contenido y encontrar el reconocimiento formal adecuado.
2. SERRANO MIGALLÚN, Fernando, *Introducción general en Desarrollo urbano y derecho*, op. cit., en bibliografía, pp. 36 a 39 nos transmite la idea que expresamos de *reforma significativa*, en sentido de las expectativas que generaba, más propiamente cuando se consideraba una *descentralización legislativa material*, pero sin que por nuestra parte justifiquemos la creación de un poder legislativo, que creemos que no lo fue estrictamente en este momento, a través de un procedimiento cuestionable y al cual nos referimos en el texto en el título correspondiente.

En el ámbito de la vida política de las instituciones no podemos dejar de apuntar que la reforma constituye el antecedente de futuras transformaciones en el ejercicio del poder estatal y principalmente en la misma concepción política de la función pública, pensando en la importancia en la democracia participativa de la existencia de una oposición política funcional.

Con la finalidad de realizar un estudio general, iniciamos en el presente concentrándonos en un capítulo de la reforma, de introducción, circunscritas a nociones preliminares relacionadas al Distrito Federal, trascendentales con motivo de la función administrativa si aceptamos que la gestión del poder público en los tres niveles de gobierno se sustenta y garantiza fundamentalmente en la legitimidad real de la estructura y de las relaciones de los órganos de gobierno entre sí.

Naturaleza jurídica del Distrito Federal

El nuevo contenido del artículo 122 constitucional, en su primer párrafo, comienza con la afirmación de la *naturaleza jurídica* del Distrito Federal en dos direcciones.

En primer lugar, a través de remisión a la definición contenida en otro dispositivo⁹ por lo cual no podemos dudar del carácter: es *residencia de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos*.

Por otra parte, esta redacción que comentamos, repercute en la interpretación de todo el régimen jurídico aplicable al Distrito Federal. Impide de modo definitivo la posibilidad de desprender alguna forma de *autonomía política*, en el mismo sentido

constitucional de libertad y soberanía *en todo lo concerniente a su régimen interior*¹⁰, si el único supuesto para constituirlo en *Estado de la Federación* radica en el traslado de los poderes federales.

En segundo lugar, el gobierno del Distrito Federal continúa a cargo de los poderes federales, además de *los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales*, con lo cual se desalienta la esencia de nivel

de gobierno autónomo a pesar de la función legislativa a través de la asamblea legislativa que comentamos en el título siguiente. Si comparamos la situación del Distrito Federal con los otros órdenes de gestión pública local *-entidades federativas y municipio-* deberemos concluir que la existencia evidente emanada del nuevo

régimen lo erigen como *nivel de gobierno intermedio*.

Podemos afirmar que el poder público estatal se decanta en este nuevo orden que ha dejado absolutamente su antigua naturaleza jurídica de dependencia de la administración pública federal.

La razón fundamental para esta consideración estriba en la atribución de las tres funciones inherentes al gobierno propiamente dicho.

Esta atribución proviene de la propia constitución federal. Considerando *constitución en sentido material*, a ella corresponde *la organización política propiamente dicha* en el más puro concepto de *ordenamiento fundamental y supremo del Estado*. En este sentido, a ella corresponde establecer la forma de estado y de gobierno y *crear y estructurar los órganos primarios*; constituye el fundamento de los órganos de ejercicio de poder público estatal.⁷

En este orden, cabría preguntar si la metodología no crea confusiones al agotar toda la reforma en el orden central a través del órgano encargado-de reformar y adicionar la Constitución Federal, con lo cual se evitó una *constituyente local o "estatuyente" local*, limitado por los principios fundamentales y la naturaleza definida en la Carta Magna. El sistema federal:

coordinación entre los niveles de gobierno

Un aspecto de capital importancia para la vigencia y extensión del sistema federal lo constituye la *coordinación entre los niveles de gobierno*, práctica principalmente en los casos de concurrencia material⁸ y

9. Artículo 44 constitucional.

10. Artículo 40 constitucional, es decir la posibilidad de justificar el carácter de entidad federativa.

7. De la definición de *constitución* de Ignacio BURGOA, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., en bibliografía, p. 327.

8. Entre ellos, *seguridad pública, de educación, desarrollo urbano, desarrollo ambiental, construcción de obras y prestación de servicios necesarios para el desarrollo económico y social. Sin descuidar la impropiedad del término concurrencia, que ya comentamos en RoQUÉ FOURCADE, Elsa, Derecho constitucional y administrativo mexicano*, op. cit., en bibliografía, pp. 66 y 67 y en *"Reflexiones sobre la eficacia de las medidas en materia ambiental"* en *Jurídica*, op. cit. en bibliografía.

conurrencia formal originada por la *continuidad demográfica*.⁹

La distribución de competencias y extensión del ejercicio del sistema federal se ha limitado a los *convenios* entre la federación, los estados y los municipios. Este régimen constitucional se formaliza como exclusivo de los otros niveles.

En relación al Distrito Federal no podemos hacer extensivas las materias sujetas a coordinación en virtud de su especial naturaleza. Además, la reforma se aboca en el apartado C, base quinta, letra G del artículo 122 a la coordinación de las distintas jurisdicciones como instancias competentes para la *planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal*

En los términos expuestos del artículo 122 se trata de coordinación en los casos de concurrencia formal, similar a la contenida en el artículo 115, fracción VI, es decir ocasionada por la continuidad demográfica de las zonas conurbadas, pero a diferencia de ésta, está limitada materialmente a: asentamientos humanos, desarrollo ambiental, servicios de transporte, agua y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.¹⁰

La función legislativa

Desde el punto de vista de la prelación natural, original¹¹ de las funciones a través de las que se manifiesta y exterioriza el poder público, resulta la actividad legislativa de orden fundamental en el ejercicio de la soberanía del pueblo. Innumerables autores se han referido a la magnitud histórica de *los parlamentos* para el ejercicio de la soberanía, por cuanto la actividad en ellos desarrollada representa la deliberación, discusión y votación de los asuntos públicos, sea de modo directo o a través de representantes, por quienes tienen derecho a decidir.

El cuerpo colegiado que crea la ley es una *proyección de la sociedad*, directa si son los mismo individuos o indirecta si se apoya en la representación. La legitimidad es condición inherente de la asamblea u órgano legislativo.

Para el Distrito Federal se creó un órgano, la Asamblea de Representantes, que inicialmente no manifestaba el carácter indiscutible de Legislativo. Las razones estaban en la limitación material y en la determinación expresa de la misma. Este sistema se completaba en el reconocimiento del Congreso de la Unión como el órgano legislativo local.

Las innovaciones recientes no varían considerablemente los fundamentos, aún el nombre de *asamblea legislativa*.

Las dudas en torno a la asamblea como órgano legislativo del Distrito Federal son varias:

1. Si consideramos que *los poderes constituidos*, para su legitimidad requieren ser creados por una *asamblea constituyente*, en este caso local, o como se ha dado en llamar en otros estados, *asamblea "estatuyente"*, cabría preguntarse ¿a quién debe su existencia la, primeramente asamblea de representantes y hoy, asamblea legislativa en su carácter de *órgano local*?

2. La organización y facultades como poder local, con fundamentos en la Constitución general, deberían estar contenidos en el documento emanado de ese órgano capaz de crearlo, constituirlo o estatuirlo. En este caso el documento es el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, desde la Asamblea de Representantes y corresponde al Congreso de la Unión su expedición (artículo 122, apartado A, inciso II).

3. El Distrito Federal tiene dos legislativos: el Congreso de la Unión y la asamblea. Para lo cual se invierte la regla contenida en el artículo 124 en sentido de que la federación legisla en todo lo no conferido expresamente al poder local.

Estas cuestiones no afectan en primer término a la entidad de órgano legislativo porque está facultado para dictar disposiciones de carácter general en las materias, según los términos del estatuto y enunciadas en el artículo 122, letra C, base primera, inciso V.

La problemática se cierne en relación a la legitimidad de su existencia y como consecuencia inmediata al ámbito de su competencia. La asamblea legislativa es un órgano irregular dentro de la estructura general y en el desempeño de la función se afectará paulatinamente la independencia que es propia de un legislador local.

9. Contemplada en el artículo 115, tracción VI.

10. En materia de desarrollo ambiental esperamos que esta disposición no se contraponga con las disposiciones surgidas en la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, recientemente aprobada por el Congreso y a la espera de su publicación.

11. Porque es la ley el primer acto de gobierno que genera la ejecución en dos sentidos: administrativa y jurisdiccional. Este desequilibrio primario requiere que por medio de la atribución de facultades a los poderes Ejecutivo y Judicial y las relaciones entre las funciones se compense la fuerza de cada uno para efectividad del *principio de la división de poderes* para su ejercicio.

*Si comparamos la
situación del Distrito
Federal con los otros
órdenes de gestión pública
local -entidades
federativas y municipio-
deberemos concluir que la
existencia evidente
emanada del nuevo
régimen lo erigen como
nivel de gobierno
intermedio.*

**fuerza ejecutiva para la función administrativa:
carácter del jefe de gobierno del Distrito Federal**

La naturaleza de nivel de gobierno intermedio se refuerza con la institución del jefe de gobierno, quien queda perfilado como verdadero órgano ejecutivo, responsable de la función en modo similar a los gobernadores de Estado. En los términos del artículo 122, párrafo 4to., *tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona...*¹²

La reforma se profundiza en este punto, constituyéndose en el aspecto que seguramente provoque mayores debates e interés político para el análisis de la reforma general.

En la regulación actual este poder difiere esencialmente del antiguo *jefe del Distrito Federal* por varias razones:

1. En primer término, la titularidad de la función se ejerce sustentada en la *votación universal, libre, directa y secreta*. Es un servidor con carácter de representante de elección popular.

2. En segundo lugar, durará 6 años en el cargo y sólo podrá ser removido por causas graves a tenor del Título Cuarto constitucional por ser servidor público en carácter de representante de elección popular (artículo 108).

3. En último-término, en relación a las facultades y obligaciones, el jefe de gobierno se equipara a los ejecutivos federal y estatal. Tiene como obligación principal *cumplir y ejecutar* las leyes que emanen del Congreso de la Unión referentes al Distrito Federal y también las que provienen de la asamblea legislativa. Respecto de estas últimas, también la obligación de promulgar y publicar y el derecho de observarlas o derecho de veto. Tiene facultades de nombramiento y remoción y dirección de los servicios de seguridad pública. En esta sucinta enumeración constitucional destaca la mayor precisión en relación a la facultad *reglamentaria* derivada del encargo de proveer en la esfera administrativa.¹³

La diferencia que provoca la regulación actual tiene relevancia principalmente para el primer postulante a ocupar el cargo a tenor de los requisitos exigidos en el apartado C, base segunda, inciso 1, del artículo 122, que a la letra dice en lo conducente a este comentario: *no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter*.

Tal exigencia no operaría para la primera elección en 1997, ya que nadie pudo desempeñar el cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal, sencillamente porque este cargo no existía. La nueva regulación crea un órgano que pertenece a la estructura política de la organización estatal y *tiene carácter de representante de elección popular*. El *jefe del Distrito Federal* corresponde a una entidad distinta por su misma naturaleza antes de la reforma. La prohibición está expresada de modo más enérgico en el artículo transitorio Noveno, porque agrega *...debe entenderse aplicable a todo ciudadano que*

12. La redacción del dispositivo, sin el antecedente de la naturaleza jurídica perfectamente delimitada en el párrafo primero del 122 constitucional, a través del artículo 44, invita a pensar, provisoriamente, en la *autonomía política*. Constituye un ejecutivo con fuerza de tal sin considerar todavía las facultades que aumentan esa fuerza y olvidados de la asamblea legislativa. Un tratamiento congruente con el sistema presidencial y la figura del Ejecutivo.

13. La facultad reglamentaria no está determinada de manera expresa para el Ejecutivo federal. Fue interpretada por constitucionalistas y administrativos, dedicando varias páginas para inferir del significado y alcances de la expresión *proveyendo en la esfera administrativa*, contenida en el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, en concordancia con la obligación impuesta a los secretarios de firmar los *reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente*, contenida en el artículo 92 constitucional. TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, op. cit., en bibliografía, pp. 464 y ss.



*haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación,*¹⁴

A pesar de ello, continuamos insistiendo, *dicho órgano* en relación al primer jefe de gobierno no existía.

Perspectivas para el desarrollo institucional

Los diversos comentarios que podamos elaborar a modo de observaciones pueden llevarnos a conclusiones parciales en distintos sentidos sobre el valor del nuevo orden.

Desde el punto de vista formal surgen dudas y la necesidad de perfeccionar las mismas instituciones nacientes de la reforma. No obstante, sabemos que no es el momento, se requiere someterlas a la prueba del ejercicio concreto antes de idear los cambios futuros. Evaluar jurídicamente en la práctica y ejercicio de facultades y relaciones entre los poderes y niveles de gobierno.

En el ámbito de la vida política de las instituciones no podemos dejar de apuntar que la reforma constituye el antecedente de futuras transformaciones en el ejercicio del poder estatal y principalmente en la misma concepción política de la función pública, pensando en la importancia en la democracia participativa de la existencia de una *oposición política funcional*¹⁵

Consideramos que para esta expectativa dos cuestiones destacan de modo significativo:

1. El modo de elección del jefe de gobierno que repercutirá en el interés de la participación política derivado de la intensidad de la vida partidaria crea un espacio nuevo, de beneficio para la manifestación de los partidos políticos como instituciones de interés público y de expresión de la capacidad para relevar la representación democrática.

¹⁵ En el sentido que entendemos de *oposición garantizada* explicada por Federico REYES HERÓLES, *Neoliberalismo y rectoría estatal*, en *Constitución mexicana. Rectoría del estado y economía mixta*, op. cit., en bibliografía, pp. 224 y ss. Es decir opuesta a *oposición como bloqueo absoluto*, a quien no se atribuye ningún beneficio social.

14. Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1996.

2. El reto que representa lograr la coordinación entre los niveles de gobierno en las problemáticas más serias de la ciudad y que demandan soluciones inmediatas.

bibliografía

Doctrina - autores

AZUELA, Antonio y DUHAU, Emilio, coordinadores, *Gestión urbana y cambio constitucional*, testimonio del coloquio "Gestión Urbana y Cambio Institucional", México, UNAM, UAM, IFAL, 1993. Varios autores.

COULOMB, René y DUHAU, Emilio, coordinadores, *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, UAM y CENVI, 1993. Varios autores, especialmente CORONA MARTÍNEZ, ROCÍO, "Reformas Políticas y representación ciudadana en el Distrito Federal", pp. 273 a 297.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1985, 6a. edición.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1988, vigésimo séptima edición.

REYES HERÓLES, Federico, "Neoliberalismo y rectoría estatal", en *La Constitución mexicana. Rectoría del estado y economía mixta*, UAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, Porrúa, México, 1985.

ROQUÉ FOURCADE, Elsa, *Derecho constitucional y administrativo mexicano*, Porrúa, México, 1996.

_____, "Reflexiones sobre la eficacia de las medidas en materia ambiental" en *Jurídica*, Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, Universidad Iberoamericana, en prensa, 1996.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, "Introducción general", en *Desarrollo urbano y derecho*, memorias de varios coloquios organizados por el Departamento del Distrito Federal con distintas instituciones académicas, Plaza y Valdés, UNAM y DDF, México, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1987, vigésimo segunda edición.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1996, 116a. edición.

Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Porrúa, 1995.

Publicaciones

Diario Oficial de la Federación.