

Sección doctrina

Estudio sobre el artículo 122 constitucional

Miguel Pérez López

A Francisco González Gómez, maestro, colega y amigo.

Sumario: I. La evolución del Distrito Federal en la Constitución de 1917. /
II. La reforma del Distrito Federal de 1996: A. La técnica constitucional ausente. /
B. La naturaleza constitucional del Distrito Federal. / C. El derecho del Distrito Federal. /
1) La distribución de la función legislativa entre los órganos federales y locales del Distrito Federal. /
2) La jerarquía del derecho local. / 3) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como referente normativo. /
4) El remanente legislativo federal en el ámbito local distrital. / D. Los órganos locales del Distrito Federal. /
1) El órgano legislativo: integración y competencia. / 2) El órgano ejecutivo: integración y competencia. /
3) La función jurisdiccional: integración y competencia. / III. Conclusiones.

La reforma constitucional en materia electoral de 1996 significó en términos generales, un gran avance. Sin embargo, tres aspectos de la reforma resultan cuestionables: a) la adopción de la representación proporcional para el Senado, b) la imposición a las constituciones y leyes locales de un conglomerado de principios en la materia electoral que pretenden uniformar las garantías para el desarrollo democrático, pero que son nuevas obligaciones e inhibiciones a los poderes locales "desde el centro", y c) una nueva regulación del Distrito Federal con vistas a fortalecer el ejercicio democrático en el ámbito local. Este último punto será objeto de estos apuntes desde la perspectiva del Derecho Constitucional, dejando para otra ocasión los otros dos. Reitero que el saldo de la última reforma político-electoral es positivo y sólo cabe meditar sobre la composición del Senado y el *status* constitucional del Distrito Federal. Por ello, mi estudio pretende resaltar los méritos y defectos del nuevo artículo 122 de nuestra ley fundamental.¹

I. La evolución del Distrito Federal en la Constitución de 1917

La creciente complejidad del Distrito Federal mexicano en todos sus aspectos durante la vigencia de la Constitución de 1917 ha sido enfrentada con cuatro reformas evolutivas, una de tipo involutiva y otra más de tipo "incidental". La de tipo involutiva es la llevada a cabo en 1928, que desembocó en la desaparición de las municipalidades en que se dividía el Distrito Federal y la asunción plena del gobierno local por el Presidente, quien lo ejercería por los órganos que determinase la ley.² La primera reforma constitucional evolutiva aparece inmersa en la reforma política de 1977, con lo que se incorporan las figuras de *referéndum* e iniciativa popular para

1. Cuando en este estudio se haga referencia a artículos sin mencionar la ley se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Además sobre la nueva refor-

ma en lo tocante al Distrito Federal ya se han dado algunas aproximaciones, *cfr.* Ricardo BECERRA, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 215-220, y ROQUE FOURCADE, Elsa, "La organización del Distrito Federal: primeras reflexiones sobre la reforma constitucional" en *Alegatos* núm. 34, septiembre-diciembre de 1996, México, pp. 651 a 656.

2. *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928.

el ámbito local del Distrito Federal.³ La segunda reforma se da con la gestión presidencial de Miguel de la Madrid en 1987, que instituye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con una competencia legislativa material restringida, pues sólo podía expedir reglamentos de leyes locales, y las figuras de democracia semidirecta de la anterior reforma fueron eliminadas sin que tuviesen aplicación práctica alguna.⁴

La tercera reforma constitucional (1993) nace como una respuesta a un ambiente social menos pasivo y con reclamos de variada índole, con especial relevancia en la elección de los gobernantes del Distrito Federal⁵ Esta reforma se caracterizó por una radical reestructuración constitucional: el cambio de la denominación del título quinto de la Constitución para incluir al Distrito Federal y utilizar al artículo 122 como espacio *ad-hoc* en la Ley fundamental, desocupando la fracción VI del artículo 73, y trasladar a la intervención ejecutiva federal en los estados de dicho artículo 122 para quedar como el párrafo primero del artículo 119; fijar expresamente la naturaleza de la capital del país (artículo 44); y remarcar la relevancia del Distrito Federal en lo tributario (fracción IV del artículo 31), el juicio político y la declaración de procedencia contra los principales servidores públicos de la entidad (artículos 110 y 111, respectivamente), la intervención del Distrito Federal en los supuestos del llamado amparo-soberanía (fracciones II y III del artículo 103) y la capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (fracción VII del artículo 27). El nuevo artículo 122 nacido de esta cuarta reforma previó la dualidad de competencias en el ámbito distrital de las autoridades federales y locales y la existencia del Estatuto de Gobierno como norma reguladora de esa dualidad competencial, de los derechos de los habitantes del Distrito Federal y de la administración pública local, en cualquiera de sus modalidades. El artículo 122 se caracterizó por el prurito de fijar competencias, y su técnica jurídica era clara y precisa. En cuanto a la distribución del ejercicio del poder en el ámbito local del Distrito Federal sobresale una constante: impedir la preeminencia de los órganos locales sobre los Poderes de la Unión residentes en ese espacio geográfico, en especial se reafirmó el mando supremo de la fuerza pública en el Presidente de la República.

Por lo que toca a los órganos locales, en la tercera reforma aparecen innovaciones de tipo democrático: 1) la posibilidad de elegir por la vía indirecta al

Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la que se retiraba al Poder Ejecutivo federal la facultad de designar y remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal, aplazada hasta 1997, y 2) la ampliación de la competencia de la Asamblea de Representantes para expedir leyes, de una manera enumerativa y sin posibilidad de facultades implícitas. La distribución de competencias legislativas entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes se regiría por dejar un conjunto cerrado de atribuciones a ésta, y de manera residual asignar al Poder Legislativo federal el resto de la competencia para expedir leyes en el Distrito Federal. Con esto se aminoró el llamado "absolutismo constitucional" que atribuía al Congreso la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal en la ahora derogada fracción VI del artículo 73.⁶

La reforma "incidental" es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, dedicada al Poder Judicial, por la que se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, al que se encomendó la administración, vigilancia y disciplina de la rama judicial, a efecto de quedar incorporado en la estructura del artículo 122.⁷

Estos antecedentes del régimen constitucional mexicano sobre el Distrito Federal demuestran que, conforme han aumentado los reclamos sociales de sus habitantes, también se incrementan las previsiones en la Ley fundamental, y la crisis política-económica de 1994 alentó la retahíla de demandas en materia política, a la que no resultaba ajena la cuestión del gobierno del Distrito Federal. La cuarta reforma relativa a la sede de los poderes federales no respondió al conjunto de la reforma política en que está inserta, como veremos a continuación.

II. La reforma del

Distrito Federal de 1996

Antes de entrar al detalle de la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996 es necesario hacer una aclaración. El procedimiento legislativo que se siguió para aprobar las reformas y adiciones en cuestión fue impugnado por el Lic.

3. *Diario Oficial de la Federación* de 6 de septiembre de 1977.

4. *Diario Oficial de la Federación* de 10 de agosto de 1987.

5. *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993.

6. En cuanto a la reforma de 1993. *cfr.* CARDENAS GRACIA, Jaime. "Comentario al artículo 122" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Tomo XI. 4ª edición. Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados. México. 1994.

7. Sobre la reforma judicial *cfr.* MELGAR ADALID, Mario, (coord.) *Reformas al poder Judicial*. Coordinación de Humanidades de la UNAM, México. 1995. e *Id. El consejo de la Judicatura Federal*. Editorial Porrúa, México. 1997. pp. 71-91.

Manuel Camacho Solís en la vía de amparo, con la debida aclaración de que se impugna el procedimiento, y no las reformas y adiciones en su conjunto. Es conocida la decisión histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de dar entrada a dicha demanda, estando actualmente *sub judice* la cuestión de constitucionalidad planteada. Por esta razón, considero que no resulta conveniente entrar al análisis de esa cuestión a pesar de su atractivo para los constitucionalistas, por lo que esperaremos la decisión jurisdiccional para su comentario posterior.

A. La técnica constitucional ausente

El nuevo artículo 122 presenta una deficiente estructura legislativa. Ciertamente que en el conjunto de la Constitución, su técnica jurídica no presenta uniformidad. Hay artículos que a pesar de sus reformas mantienen su estructura en fracciones caracterizadas con números romanos (los artículos 3, 20, 27, 31, 34, 35, 36, 38, 74, 76, 79, 89, 103 ó 107); otros están divididos en apartados, caracterizados con letras mayúsculas (como los artículos 30, 37, 102 y 123); otros como el artículo 72 ó el 130 están seccionados en incisos (aunque en el caso del artículo 72 se denominan como fracciones); algunos preceptos, a pesar de las constantes reformas, mantienen su estructura en párrafos sin identificación alguna, aun cuando han enfrentado diversas reformas como los artículos 4, 16, 19, 22, 24, 28 ó 94, o permanecen incólumes al procedimiento revisor (en el caso de los artículos 1, 2, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 124, 126 ó 128); y por último tenemos el caso del artículo 73 al que se adicionan ocho fracciones a partir de la XXIX, con el añadido de letras mayúsculas de la "A" hasta la "H"; y del artículo 104, cuya primera fracción se dividió en I-A y I-B. Esta disparidad en las formas de fraccionamiento ahora está aumentada con el caótico caso del artículo 122.

El nuevo precepto inicia con cinco párrafos introductorios relativos a la naturaleza constitucional del Distrito Federal, y a la enumeración de las autoridades federales y locales de esta entidad federativa y en el sexto párrafo introduce la distribución de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, desde el cual inician los siete apartados identificados con letras mayúsculas de la "A" a la "H", con el siguiente contenido:

- **El apartado "A" se dedica a la competencia del Congreso de la Unión.**
- **El apartado "B" abarca a la competencia del Presidente de la República.**
- **El apartado "C" contiene las bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

- **El apartado "D" es el espacio constitucional del ministerio público del fuero común y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**
- **El apartado "E" mantiene la facultad del Presidente de la República de disponer de la fuerza pública del Distrito Federal.**
- **El apartado "F" establece la facultad del Senado, y en sus recesos de la Comisión Permanente, para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**
- **El apartado "G" da pie a la coordinación metropolitana en diversas materias.**
- **El apartado "H" prevé que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución federal impone a los Estados serán igualmente aplicadas a las autoridades del Distrito Federal.**

Algunos de estos apartados se componen de párrafos como los marcados con las letras "D", "E", "F" y "H", mientras que los restantes presentan variaciones injustificadas. Los apartados "A" y "B" se subdividen en fracciones con numeración romana y el apartado "G" tiene subdivisión en incisos: a], b] y c], desquiciándose la subdivisión en el apartado "C". En este apartado se da una primera división en cinco bases; cada base, excepto la quinta, soporta una subdivisión en fracciones con números romanos, y además las fracciones V de la base primera (competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y II de la base segunda (atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal) se subdividen en incisos. Esta intrincada subdivisión del nuevo artículo 122 desentona con la técnica empleada en el texto anterior⁸. La nueva versión carece de una depurada técnica legislativa y abusa de subdivisiones caprichosas y faltas de coherencia. La técnica empleada, si así se le puede llamar, no trae aparejada la idea de sistema. En un mismo precepto notamos tres distintos tipos de subdivisión que ojalá no sirvan de ejemplo para futuras modificaciones constitucionales. En realidad, el anterior artículo 122 sólo requería de adecuaciones y no este "almodrote" jurídico generador de confusión.⁹

B. La naturaleza constitucional del Distrito Federal

El párrafo inicial del artículo 122 es incompleto en su pretensión de considerar que el artículo 44 de la propia Ley Suprema fija la naturaleza del Distrito

8. *Supra* nota 5.

9. En un estudio dedicado al Distrito Federal, el jurista HERRERA Y LASO, Manuel, expresó una sentencia perfectamente aplicable al nuevo estatuto constitucional del Distrito Federal: "A esta anarquía de los textos conduce el olvido de que una Constitución es un lodo coherente, un verdadero organismo de ideas", *Estudios de Derecho Constitucional*, Editorial Polis, México, 1940, p. 87.

Federal. No es cabalmente cierto que el artículo 44 determine de manera completa la naturaleza jurídica del Distrito Federal, pues sólo aporta que es la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰ Pero también el Distrito Federal es una parte integrante de la Federación, lo que significa que adquiere la categoría de entidad federativa como se desprende del artículo 43. La categoría de entidad federativa es reconocida por los artículos 26, 53, fracción III, 60 y 73, fracción XXIX-A, y 103 donde se abarcan igualmente a los estados y al Distrito Federal. El avance de la reforma de noviembre de 1993 consistió en resaltar la importancia del Distrito Federal como entidad federativa en el texto constitucional.

Es sabido que la magnitud territorial y el paulatino aumento demográfico del Distrito Federal excedieron la simple consideración de "residencia de los Poderes Federales" y conforme transcurrió este siglo no se procuró su redimensionamiento. El crecimiento urbano y demográfico, la industrialización dentro y alrededor de la ciudad de México y la centralización permanente de las decisiones políticas y económicas lian impuesto límites reales y efectivos para que el Distrito Federal ya no pueda transitar hacia la creación del estado del Valle de México. Ciertamente el Distrito Federal supera con creces los requisitos para la formación de los estados, conforme a la fracción 111 del artículo 73, pero no resiste la actual regulación constitucional del municipio libre. La implantación del municipio libre en el territorio de lo que actualmente es la sede de los poderes federales significaría aumentos desproporcionados de autoridades municipales y de reglamentos que harían difícil la vida ciudadana por su innegable continuidad urbana. Ante cualquier tipo de división territorial que se intentase, el ámbito del Distrito Federal no resistiría el exceso de normatividad y de autoridades.

C. El derecho del Distrito Federal

En la sede de los poderes federales es conservada la dualidad legislativa. La reforma de 1996 reubicó el reparto de las facultades legislativas del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes, sin afectar la facultad reglamentaria del Presidente de la República y del titular del gobierno del Distrito Federal. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal continúa como referente normativo, a manera de una especie de "Constitución local", sin llegar a tener dicho carácter, y expedido por el Congreso federal. Con la reforma de 1996 se deroga la frac-

10. Esta determinación constitucional del Distrito Federal es consecuencia de la reforma publicada el 25 de octubre de 1993.

ción VI del artículo 73, que fue el espacio constitucional del Distrito Federal durante la vigencia de la Carta de 1917, para dejar al artículo 122 como la disposición fundamental reguladora del ejercicio del poder político en dicha entidad federativa, donde el Congreso y la Asamblea ejercen un peculiar sistema de distribución de competencias legislativas.

1) La distribución de la función legislativa entre los órganos federales y locales del Distrito Federal

En el sistema federal mexicano ha predominado la fórmula de la Constitución de los Estados Unidos de América sobre la distribución de competencias entre la Federación y los estados, que recoge el artículo 124 y del que la doctrina constitucional mexicana ha elaborado estudios sobre su origen y aplicación, así como el desprendimiento de las llamadas facultades implícitas, coincidentes y concurrentes, por lo menos.¹¹ A esta forma de distribución se viene a sumar lo que el crecimiento complejo del Distrito Federal y la duplicidad de autoridades han provocado. Un reparto de competencias *sui generis* y de excepción, constituido desde la reforma de 1993, donde se partía de la enumeración de atribuciones de los órganos federales y locales del Distrito Federal, con la peculiaridad, en lo que hace a la expedición de leyes para esta entidad federativa, de que la Asamblea de Representantes tendría una competencia determinada de manera enumerativa, con el agregado de "las demás que expresamente le otorga esta Constitución" (inciso h) de la fracción V del artículo 122), y el Congreso de la Unión ex-

11. Cfr. Felipe TENA RAMÍREZ. *Derecho Constitucional Mexicano*. 20^a edición. Ed. Porrúa. México. 1984. pp. 101-127; Miguel LAXZDI-RET. *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. 2^a edición, s. e.. México. 1933. pp.33-46; Ulises SCHMILL ORDOXEZ. *El sistema de la Constitución Mexicana*. Textos Universitarios. México. 1971. pp. 135-142; Porfirio MARQUET GUERRERO. *La estructura constitucional del Estado mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1975. pp. 265-275; Jorge CARPIZO. *La Constitución Mexicana de 1917*. v¹ edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1982. pp. 250-256; Id.. "Sistema federal mexicano" en varios autores. *Los sistemas federales del continente americano*. Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1972. pp. 463-547; Alejandro DEL PALACIO DÍAZ. *Lecciones de Teoría Constitucional*. 2^a edición. Claves latinoamericanas. México. 1989. pp. 188-198; Elisur ARTEAGA NAYA. *Derecho Constitucional Estatal*. Editorial Porrúa. México. 1988. pp. 10-33; Id.. *Derecho Constitucional*, tomo II. Coordinación de Humanidades de la UNAM. México. 1994. pp. 11-37; Enrique SÁNCHEZ BRINCAS. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México. 1995; y Antonio MARTÍNEZ BÁEZ. "Cursos de Derecho Constitucional" (inéditos) en *Horas*. tomo III. Coordinación de Humanidades de la UNAM. México. 1997 (en prensa). Un artículo renovador en los estudios sobre la distribución de competencias es el del maestro Martín DÍAZ Y DÍAZ. "México en la vía del federalismo cooperativo" en *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*. Marra Mexicana-Editorial Temis. México. 1996. pp. 129-173.

pediría las leyes en lo relativo al Distrito Federal, "salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes" (fracción VI del artículo 73), además de emitir el Estatuto de Gobierno. La modificación constitucional de 1996 conservó el residuo legislativo del Congreso de la Unión en relación con las facultades de la Asamblea Legislativa (fracción I del apartado A), y se procuró diseminar en diversos incisos de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 las materias en que puede legislar la Asamblea (particularmente los marcados con las letras a, b, e, f, g, h, i, j, k, l, m y n).

Sin embargo, la reforma de 1996 limita el ejercicio de las facultades de la Asamblea Legislativa, al establecer en el encabezado de la mencionada fracción V que dicho órgano hará ese ejercicio "en los términos del Estatuto de Gobierno". Esta innovación es un retroceso con respecto a su antecedente inmediato, pues la reforma de 1993 no condicionaba el ejercicio de las facultades de la Asamblea de Representantes a que las mismas estuvieran repetidas en el Estatuto de Gobierno como ahora se exige en el texto constitucional. Esto implica que si el Estatuto de Gobierno es omiso en cuanto a reiterar una atribución de la Asamblea Legislativa prevista constitucionalmente, no podrá ejercerse a plenitud por el órgano local, aunque no puede ser reivindicada por el Poder Legislativo de la Unión. Con esto la Asamblea Legislativa queda limitada en sus atribuciones si el Congreso de la Unión incurre en dicha omisión. Con esto aparece la eventualidad de que la Asamblea Legislativa, ante la omisión en el Estatuto de Gobierno, ejerza directamente sus facultades, invocando la supremacía constitucional en relación a dicho Estatuto;

Si acaso la Asamblea Legislativa tuvo una trascendente ampliación de sus facultades legislativas, al ser dotada de la posibilidad de expedir leyes en materia electoral, siempre que se sujete a los principios establecidos en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116, que a su vez es una imposición para los estados. Esa fracción IV del artículo 116 es un avance democrático y un retroceso del federalismo. Se entiende que bien cimentada la democracia local será superflua la imposición de principios a las constituciones locales desde la Constitución federal.¹²

En lo que hace a facultades materialmente legislativas, la reforma de 1996 aclara expresamente que el Presidente de la República proveerá en la esfera administrativa a su exacta observancia las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal (fracción IV del apartado B), que incluye a su facultad reglamentaria, y reitera para el ahora Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad reglamentaria respecto a las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, en el inciso b] de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

2) La jerarquía del derecho local

El derecho local del Distrito Federal ha experimentado un espectacular ajuste a partir de la primera Asamblea Legislativa (1994-1997), cuya actividad legislativa resultó abundante y de buena calidad jurídica. Por ello resulta importante dejar sentada la existencia de la duplicidad legislativa en la sede de los poderes de Unión, por la confluencia de órganos federales y locales, sin dejar de percibir que el Congreso de la Unión continúa como un legislador complejo al tener dos ámbitos: federal y local.

Junto al sistema constitucional de distribución de competencias del régimen federal, previsto en el artículo 124, tenemos un sistema paralelo y diferenciado en el Distrito Federal. A partir de la Ley fundamental se tiene que hacer una bifurcación para distribuir la función de expedir normas de alcance general: a) competencia *definida, taxativa y condicionada* a la Asamblea y b) competencia *residual, libre y abierta* al Congreso de la Unión.

La Asamblea tiene una competencia legislativa *definida*, en tanto que el artículo 122 establece de manera concreta los rubros materiales sobre los cuales debe expedir leyes; *taxativa* como complemento de la anterior característica, en el entendido de estar prevista de manera exacta, ni más ni menos materias puede abarcar el órgano legislativo local que las previstas expresamente en el artículo 122 o en otras disposiciones de la Ley Suprema,¹³ y *condicionada* a que el Estatuto de Gobierno reitere exactamente las materias sobre las que la Asamblea puede legislar. En cuanto a la característica condicionante resalta que el Estatuto de Gobierno es expedido por el Congreso de la Unión, por lo que hay una especie de control político de un órgano federal hacia un órgano local. La Asamblea no dispone de facultades implícitas

12. 1:1 transitorio octavo del decreto de reformas que nos ocupa (*Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996) dispone que el ejercicio de la facultad de la Asamblea para expedir la ley electoral del Distrito Federal entrará en vigor el 1° de enero de 1998, y la elección del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa sería regida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Además, para el caso de la ley electoral que expida la Asamblea debe estarse a dos inhibiciones: a) que debe promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, sin posibilidad de modificarla

en dicho periodo (*vid.* el párrafo final de la fracción II del artículo 105) y b) la participación en el proceso electoral únicamente de los partidos políticos con registro nacional (inciso I) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122).

13. Como son los artículos 31, fracción IV (materia tributaria), o 134 (régimen de los contratos administrativos), en relación con el inciso o) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

como el Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXX).

Por lo que hace al Congreso de la Unión, su función legislativa se caracteriza por ser *residual* en virtud de que puede legislar en aquellas materias que no correspondan expresamente a la Asamblea local; *libre* en atención a que las materias sobre las que está en posibilidades de crear leyes superan una enumeración circunscrita, y *abierto* en cuanto a que la función legislativa del Congreso sólo atiende a las disposiciones de la Constitución federal para la emisión de leyes, sin subordinarse al Estatuto de Gobierno. A esto se debe señalar que además el Congreso de la Unión persiste como legislador federal cuyas normas también se aplican en el ámbito local del Distrito Federal.

Singularizadas las características de los órganos legislativos para el Distrito Federal, tenemos que hay tres jerarquías normativas derivadas de la Constitución para ese ámbito territorial: la del derecho federal, la del derecho local, elaborado por los órganos federales, y la del derecho local, expedido por los órganos locales del Distrito Federal. Para las tres jerarquías, indiscutiblemente, opera el mandato del artículo 133, respecto a la supremacía de la Constitución federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma. A continuación nos ocuparemos sólo de las dos jerarquías del derecho local del Distrito Federal.

En lo que hace al derecho proveniente de los órganos federales tenemos que en el segundo escalón de la jerarquía estarían las leyes del Congreso y en el siguiente los reglamentos que estén de acuerdo con dichas leyes que expida el Presidente de la República. Si atendemos que la fracción IV del apartado .B del vigente artículo 122 le da una facultad similar a la prevista en la fracción 1 del artículo 89, o sea, "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal", expresión de la cual se ha considerado que está prevista la facultad reglamentaria del Presidente,¹⁴ por lo que se

desprende la posibilidad de que este alto servidor público expida reglamentos locales para el Distrito Federal. Además, desde la reforma de 1993 dejó de surtir efecto la consideración sostenida por nuestro más alto Tribunal de que la Asamblea de Representantes había sustituido al Presidente de la República en cuanto al ejercicio de la facultad reglamentaria, pues debe recordarse que al aparecer la Asamblea, por la reforma constitucional de 1987, sólo tenía facultad de expedir reglamentos de leyes expedidas por el Congreso.¹⁵ Desde esa reforma de 1993, el Presidente recupera su facultad reglamentaria respecto de las leyes del Congreso de la Unión destinadas al Distrito Federal. Con la reforma de 1996, la fracción IV del apartado B del artículo 122 no deja lugar a dudas. En el siguiente peldaño de la jerarquía normativa proveniente de los órganos federales pueden aparecer acuerdos o disposiciones de carácter general emitidos por autoridades administrativas, autorizados por las leyes del Congreso para el ámbito del Distrito Federal, cuya frecuencia aumenta en la vida jurídica nacional, y que en varias ocasiones llegan a estar en el mismo nivel normativo de los reglamentos, cuando debieran estar subordinados a éstos.¹⁶

El lugar del Estatuto de Gobierno dentro de la jerarquía del derecho local es como una disposición secundaria frente a la Constitución, al mismo nivel de la legislación del Congreso de la Unión para el Distrito Federal y superior respecto al derecho local emanado de los órganos locales, especialmente la actividad legislativa de la Asamblea. Las leyes que ésta emita estarán subordinadas frente al Estatuto expedido por el Congreso. Como se aprecia, la competencia legislativa de la Asamblea está aherrojada por el Estatuto, cuando sólo debiera serlo por la Constitución. Por cierto, un grave error de la reforma de 1996 fue eliminar la facultad expresa para que los diputados a la Asamblea Legislativa pudiesen presentar iniciativas de leyes ante dicho órgano como se preveía en el anterior artículo 122, pues el único facultado para hacerlo de acuerdo con la Constitución es el Jefe de Gobierno (inciso c) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122).

14. Sobre la facultad reglamentaria tenemos que la doctrina del derecho público mexicano la ubica en la fracción I del artículo 89, como lo expresaron, con sus respectivas divergencias, los tratadistas TENA RAMÍREZ, Felipe, (*op. cit.* supra nota 11, pp. 464-469) y FRAGA, Gabino, (*Derecho Administrativo*. 28ª edición, Editorial Porrúa, México. 1989. pp. 112-114). En el propio articulado constitucional así se reconoce, pues en el inciso a) de la fracción VIII del artículo 107 así se consagra expresamente: "reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución". También así aparece reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con la tesis de jurisprudencia número 287, en el *Avxndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917- 1995*, • tomo I, Parte SC.IN, Segunda Sala, p. 268, con el rubro "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA", también publicada en el *Infor-*

ME 1973, CON LA TESIS NUMERO 16. EN LA PAGINA 23. CON EL RUBRO: LEYES Y REGLAMENTOS. CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS ENTRE AMBOS".

15. *Cfr.* el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 18/95 que aparece en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. novena época, tomo I, junio de 1995. Segunda Sala, página 69. con el rubro "ATRACCIÓN, FACULTAD DE DEBE EJERCERLA LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE RESPECTO DE REGLAMENTOS EMITIDOS POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL."

16. Como ejemplo de ese desbordamiento puede verse la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (*Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1993).

Por la reforma de 1993, ya se había otorgado la facultad reglamentaria al Jefe del Distrito Federal (inciso g] de la fracción VI del artículo 122) y ahora la reforma de 1996 le reitera dicha facultad con respecto a las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (inciso b] de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122), así como la de emitir decretos y acuerdos, incluso de carácter general.

3) *El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como referente normativo*

Es indispensable hacer una referencia en lo que toca a su regulación constitucional a partir de la reforma de 1993 y tratar de definir su naturaleza para encuadrar jurídicamente la situación del Distrito Federal.

En la reforma de 1993, el Estatuto de Gobierno tenía una materia bien definida en la fracción I del artículo 122, que de manera sucinta consistía en determinar la distribución de atribuciones de los poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo dispuesto en la Constitución; las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal; los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal; las bases para la organización de la Administración Pública local y la distribución de atribuciones entre los órganos locales centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales, y para la integración de los consejos ciudadanos.

Con la reforma de 1996, la materia del Estatuto de Gobierno se reduce sustancialmente, pues queda comprendida en el apartado C del artículo 122 y excepcionalmente en otros apartados de dicho precepto. Se puede decir que la Constitución determina como materia básica del ordenamiento en **cuestión** a las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal, esto es, dos materias de la enumeración del anterior artículo, además de regular la actuación del Senado y de la Comisión Permanente en lo relativo a su facultad para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (apartado F del artículo 122). La Constitución omite que el Estatuto regule a los restantes órganos federales, en particular al Congreso. Con ello se encubre el "absolutismo constitucional" de la originaria fracción VI del artículo 73, donde el Congreso podía legislar en *todo* lo relativo al Distrito Federal, disposición contraria a la idea constitucional de imponer *límites* y superar el ejercicio ilimitado del poder político,¹⁷ para que ahora el Poder Legislativo federal no sólo se atenga al apartado C del artículo 122, por lo menos, aunque ello no impide que pue

da regular otras cuestiones que atañan a los otros poderes de la Unión. El Estatuto de Gobierno debe adaptarse a las nuevas disposiciones constitucionales de 1996, pero sin menguar las atribuciones de los órganos locales, pues esto desnaturalizaría los avances en materia de democratización del Distrito Federal, que es la mejor organización política que tiene la actual sede de los poderes federales, en lugar de convertirse en el estado del Valle de México., El maestro Elisur Arteaga Nava ha considerado que el Estatuto de Gobierno hará las veces de Constitución local "por cuanto a que en él se regulará la estructura, funcionamiento y atribuciones de los órganos de autoridad", pero advirtiendo que no es una Constitución por ser impuesta y porque el Distrito Federal no es un Estado de la Unión.¹⁸ Podemos decir que es la ley que regulará la estructura político-administrativa de los órganos de gobierno, federales y locales del Distrito Federal, y será "ley suprema" con respecto de las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4) *El remanente legislativo federal en el ámbito local distrital*

Para finalizar nuestro estudio sobre el derecho del Distrito Federal, veamos la nueva conformación de la competencia del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal. Se ha visto cómo el Congreso federal es competente para expedir el Estatuto de Gobierno, y las leyes en materias no reservadas expresamente a dicha Asamblea. Desde la reforma de 1993, el "absolutismo constitucional" que denunció en su momento Herrera y Lasso disminuyó, pero no desaparece en la reforma de 1996 sino que se mantiene; esa amplitud legislativa pervive al no enumerarse con precisión las materias sobre las que el Congreso puede legislar. La forma residual de la facultad legislativa del Poder Legislativo de la

17. Esta idea fue manejada por el constitucionalista HERRERA LASSO, Manuel, y sobre la original fracción VI del artículo 73 decía el juriscónsultor potosino: "El precepto copiado de la Constitución norteamericana e introducido en la nuestra en 1901 fue refrendado en el Proyecto del Primer Jefe y en la Constitución de Querétaro como un 'ripio constitucional', y ha pasado totalmente inadvertido. Nadie se ha percatado de que, entendido al pie de la letra, implica, nada menos, que el establecimiento de un régimen de despotismo legislativo sobre el Distrito y, por ende, la exclusión de éste del gobierno constitucional", *op. cit. supra* nota 9, p. 141. Sobre este punto dicho constitucionalista consideraba que esa facultad sólo podía ejercerse sobre la base de una facultad específica consignada en otro artículo de la Constitución y mediante el uso de la facultad implícita correlativa, *ibid.*, p. 148.

18. ARTEAGA NAVA, Elisur, "La organización del Distrito Federal y su Estatuto de Gobierno" en varios autores, *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 26.

Unión deberá ser fijada de manera exacta y erradicar una fórmula contraria a la idea constitucional.

Mientras el Congreso de la Unión puede legislar de manera expresa para el ámbito del Distrito Federal, y en concordancia con la fracción I del apartado A del artículo 122, en las materias de profesiones (segundo párrafo del artículo 5); expropiación (segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27); seguridad pública (fracción XXIII del artículo 73); responsabilidades de los servidores públicos, con la excepción de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común, pues ésta es una cuestión atribuida expresamente a la Asamblea Legislativa (artículo 109), y las relaciones de trabajo del gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (apartado B del artículo 123), por lo menos. Hay una corriente de opinión que trata de eliminar el residuo legislativo del Congreso, para dejar a la Asamblea como único órgano legislativo del Distrito Federal. Independientemente de la factibilidad y de la pertinencia de dicha propuesta es imperativo evitar el traslado de la omnimoda facultad que alguna vez poseyó el Congreso para legislar en *todo lo relativo* al Distrito Federal y señalar puntualmente materias, por muy larga que pueda parecer la enumeración constitucional.

D. Los órganos locales del Distrito Federal

Las constituciones tratan de fijar tanto el vértice superior de validez jurídica como lograr el equilibrio entre los órganos que ejercen el poder político. Para tal efecto, establecen las competencias, formas de integración y de interrelación de los órganos, y los mecanismos por los cuales se procura que las extra- limitaciones de un órgano sean detenidas por los otros. La fórmula del control político dota de estabilidad y certeza al entramado estatal en las relaciones de poder, propensas a desbocarse. El constitucionalismo como *corpus* jurídico-político postula límites objetivos y ciertos de los compartimientos de los órganos de poder, a través de la distribución de competencias y de hacer real la idea del Estado de Derecho. En un sistema federal se amplía el espectro de formas de control político, que por lo regular se estudian de la federación hacia los estados miembros, sin considerar que éstos también pueden controlar la actividad federal, aunque de manera mínima como sería en el procedimiento revisor de la Constitución, donde por lo regular se les otorga la facultad de aprobar las adiciones y reformas constitucionales. En el federalismo, las formas de control político se diversifican como consecuencia natural de la expansión de atribuciones entre federación y estados miembros, por lo menos. El sistema se vuelve complejo y el equilibrio

constitucional es más difícil de guardar, sobre todo cuando el poder federal abarca espacios formalmente reservados a las autoridades locales. En el caso mexicano, la dificultad del esquema federal crece a partir de la reforma de 1993 relativa al Distrito Federal con una distribución de competencias *ad-hoc* para el gobierno de la capital del país entre autoridades federales y locales, que deviene embrollada con la reforma de 1996. En el vigente artículo 122, el equilibrio aparece condicionado por la preocupación constante de que los poderes federales resulten rehenes de la autoridad local del Distrito Federal. Esa preocupación permea el reparto de competencias y las formas de control de la federación hacia las autoridades locales, que en la última reforma desmerece el afán democrático para el Distrito Federal, pues por unos avances se quitan otros de la reforma anterior y se mantiene una ominosa "espada de Damocles" sobre el Jefe de Gobierno, como viene a ser la facultad del Senado para remover a dicho servidor público, contraria a la esencia democrática manifestada en el artículo 39.¹⁹ Veamos como aparece estructurado el conjunto de atribuciones de los órganos locales del Distrito Federal.

1) El órgano legislativo: integración y competencia

La Asamblea Legislativa, además de cambiar su denominación aparece sin una cantidad fija de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por lo que se deja al Congreso de la Unión definir el número de integrantes de la Asamblea al expedir el Estatuto de Gobierno.²⁰ Los diputados a la Asamblea serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto,²¹ y los requisitos para ser diputado no podrán ser menores a los exigidos para ser diputado federal;²² además en el caso de la Asamblea Legislativa opera la regla contenida en la fracción IV del artículo 77, relativa a la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de diputados de mayoría y el

19. Apartado E del artículo 122.

20. El tercer párrafo del artículo 122 prevé: "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno". Sobre este particular, la fracción IR de la base primera del apartado C del artículo 122 establece que: "Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional, suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea".

21. Fracción 1 de la base primera del apartado C del artículo 122.

22. Fracción I de la base primera del apartado C del artículo 122 en concordancia con el artículo 55.

orden previsto para cubrir las vacantes de los diputados de representación proporcional, mientras que para los diputados de la Asamblea se aplica analógicamente el *status* constitucional de los legisladores federales.²³ Destaca la grave omisión de la facultad de iniciativa de leyes atribuida a los diputados de la Asamblea, lo que se traduce en un retroceso de las prácticas parlamentarias mexicanas, y afecta la naturaleza representativa de los diputados, que no puede quedar reducida a la mera dictamina- ción y aprobación legislativa. En la reforma de 1993 estaba atribuida expresamente esa facultad a los integrantes a la Asamblea de Representantes.²⁴

En lo que hace a sus atribuciones, y como quedó estudiado anteriormente, la Asamblea tiene condicionadas sus atribuciones al Estatuto de Gobierno,²⁵ e igualmente su ámbito competencial está circunscrito a la Constitución, sin poder ampliarlo en el Estatuto o en las leyes,²⁶ como sí se puede ampliar en el caso de las atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.²⁷ Por su naturaleza, las facultades de la Asamblea son legislativas, de control económico y de nombramiento del sustituto del Jefe de Gobierno.

Ya explicamos que la función legislativa de la Asamblea se caracteriza por ser *definida, taxativa y condicionada* en comparación con la atribuida al Congreso de la Unión, así como, por disgregar la competencia legislativa, se incurrió en palabras impropias para definir a la expedición de leyes.

Asimismo, en el nuevo artículo 122 fue fragmentado el procedimiento legislativo ante la Asamblea, cuando en su antecedente inmediato se hallaba unitariamente regulado en la fracción V. Ha quedado visto que los diputados no tienen asignada expresamente la facultad de iniciar leyes, por lo que ésta puede ser restaurada en el Estatuto de Gobierno. A este respecto es necesario hacer ver que en su primera legislatura, la Asamblea de Representantes expidió leyes basadas en iniciativas de diputados de diverso signo partidario y las mismas eran producto de un activo trabajo de comisiones. Destacan la ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Dis-

trito Federal, a partir de una iniciativa de los representantes Francisco González Gómez y Germán Aguilar; la ley del Procedimiento Administrativo, a partir de una iniciativa de la comisión presidida por el representante Fauzi Hamdan Amad; la ley para prevenir la violencia intrafamiliar, a partir de la iniciativa de la representante Marta de la Lama; la ley de ecología originada en una iniciativa de la comisión respectiva encabezada por la asambleísta Cristina Alcayaga, por mencionar algunas. En el conjunto sinuoso del artículo 122, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal aparece como el único facultado por la Ley Suprema para elaborar ciertas iniciativas en particular (ley de ingresos presupuesto de egresos, sujetos a plazos exactos)²⁸ y en general,²⁹ mientras que el Presidente de la República pierde la facultad de iniciativa ante la Asamblea, conservando la de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo concerniente al Distrito Federal.³⁰ Por lo que toca al resto del procedimiento legislativo, el Jefe de Gobierno puede formular observaciones a las leyes que la Asamblea le remita para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles, y en caso de que el proyecto de ley vetado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno.³¹ En esencia se sigue la regulación del veto contenido en las fracciones a] b] Y c] del artículo 72, con la salvedad de no contener el caso en que hubiese cerrado el periodo de sesiones de la Asamblea y el Jefe de Gobierno no ejerza el veto, por lo que en este caso particular considero que el Estatuto o la ley orgánica de la Asamblea indistintamente podrían señalarlo en atención a la ampliación de las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno que prevé el inciso f) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122. También se observa que el veto del Jefe de Gobierno sólo se puede formular contra las leyes de la Asamblea -salvo la ley orgánica de ésta-³² no contra sus decretos (como los que se dictan aprobando el presupuesto de egresos o que consignent la revisión de la cuenta pública), así como la imposibilidad de vetar las leyes del Congreso de la Unión concernientes al Distrito Federal, pues

33. Fracción II de la base primera del apartado C del artículo 122 en concordancia con los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV.
34. La fracción V del artículo 122 derivado de la reforma de 1993 preveía lo siguiente: "La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal".
35. *Vid.* el encabezado de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.
36. En el inciso o) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 se establece que la Asamblea tendrá las demás facultades que se le confieran expresamente en esta Constitución.
37. El inciso t) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122 se prevé: "II. El Jefe de Gobierno tendrá las facultades y obligaciones siguientes: f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes".

28. Párrafo tercero del inciso b) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.
29. Inciso c) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.
30. Fracción 1 del apartado B del artículo 122.
31. Inciso b) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.
32. Inciso a) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122, donde se establece que la Asamblea Legislativa expedirá su ley orgánica, la que será enviada al Jefe del Gobierno "para el solo efecto de que ordene su publicación", esto es, para su promulgación.

esta cuestión corresponde al Presidente de la República, con aplicación de lo dispuesto en los incisos mencionados del artículo 72. Por último, en lo que al veto se refiere, se acudió al acertado criterio de no señalar expresamente los casos en que no se puede ejercer, como lo enuncia inútilmente la fracción j) del artículo 72, precepto digno de ser suprimido cuando el avance democrático del país así lo disponga, pues es un texto claramente absurdo, por redundante, aunque es un dique de interpretaciones tortuosas. En lo que hace a la promulgación y publicación de las leyes hay una bifurcación gemela: el Jefe de Gobierno debe promulgar, publicar y ejecutar las leyes expedidas por la Asamblea³³ y el Presidente de la República hará lo propio con las leyes del Congreso, aunque en este punto se aplica de manera complementaria al artículo 122,³⁴ lo dispuesto en la fracción 1 del artículo 89, porque en el primer precepto sólo se hace referencia a la facultad de proveer en la esfera administrativa y no a la promulgación de las leyes del Congreso federal.

Otra facultad de tipo legislativo de la Asamblea consiste en la de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión,³⁵ misma que ya estaba prevista desde la reforma de 1993.³⁶ Entre esas iniciativas estaría comprendida la del propio Estatuto de Gobierno, así como sus reformas, adiciones o derogaciones. Esta facultad es ejercida de manera plenaria y no individual por los diputados o por el órgano interno de gobierno de la Asamblea. En lo concerniente a las funciones de control tenemos dos: la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal y la revisión de la cuenta pública. Por su naturaleza serán analizadas con mayor detenimiento en apartado posterior.

Por último, en lo que se refiere al nombramiento del sustituto del Jefe de Gobierno, sólo opera en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa que no sea la remoción, y la Asamblea designará a un sustituto que termine el encargo. En lo que hace a la renuncia sólo podrá aceptarse por causas graves, que obviamente debe calificar la Asamblea Legislativa.³⁷

2) *El órgano ejecutivo: integración y competencia*

El auténtico avance de la reforma de 1996 al artículo 122 fue la de convertir la elección indirecta del Jefe del Distrito Federal en elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno será la persona electa por el voto universal, libre, directo y secreto, que tendrá a cargo el órgano ejecutivo y encabezará la administración pública local,³⁸ aunque de manera parcial, pues la materia de seguridad pública está fraccionada entre dicho servidor público y el Presidente de la República. Desempejará su encargo en seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección,³⁹ aunque el primer Jefe de Gobierno durará tres años, del 5 de diciembre de 1997 hasta el 4 de diciembre del 2000, con la evidente intención de emparejar la elección de dicho servidor público con la de la Asamblea Legislativa e indirectamente con la elección para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, con lo que se repite un vicio del sistema presidencial mexicano.⁴⁰ Además entre la fecha de la elección del Jefe de Gobierno -actualmente la ley electoral federal establece en el primer domingo de julio- y su toma de posesión es demasiado amplia (cinco meses), por lo que resultaría mejor reducir este espacio cronológico.

El señalamiento de los requisitos para ser Jefe de Gobierno está previsto mínimamente en la ley fundamental y el Estatuto puede ampliarlos.⁴¹

En cuanto a la imposibilidad de quienes han ocupado el cargo de Jefe de Gobierno es necesario hacer un deslinde: lo que está en el texto del nuevo artículo 122 y lo que está en los transitorios. La imposibilidad contenida en el artículo 122 resulta coherente con el principio de política constitucional de no reelección que permea a la Ley fundamental, prohibición que proviene de la reforma de 1993.⁴² Por lo que hace al segundo caso, resulta contradictorio con el espíritu de la reforma electoral, pues no es equiparable haber desempeñado el cargo de titular del gobierno del Distrito Federal por designación presidencial, de suyo unilateral, que ocupar dicho puesto por la elección directa del pueblo. Como se aprecia, la Constitución es omisa sobre los impedimentos de quienes pretendan ser electos, semejantes a los previstos en las fracciones IV, V y VI del artículo 82, (dedicado a los requisitos para ser Presidente de la República), por lo que resultaría salu-

33. *Loc. Cit.*

34. *Fracción IV del apartado B del artículo 122.*

35. *Inciso f) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.*

36. *Inciso f) de la fracción IV del artículo 122 (Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993).*

37. *Inciso d) de la fracción V de la base primera y párrafo tercero de la fracción I de la base segunda, ambas disposiciones del apartado C del artículo 122.*

38. Cuarto párrafo del artículo 122.

39. Primer párrafo de la fracción I de la base segunda del apartado C del artículo 122.

40. Transitorio octavo del decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996.

41. Segundo párrafo de la fracción I de la base segunda del apartado C del artículo 122.

42. Inciso 0 de la fracción VI del artículo 122.

dable políticamente que en el nuevo Estatuto de Gobierno se establezca la imposibilidad para ocupar la jefatura de gobierno a quienes sean ministros de los cultos, además de que quienes pertenecen a las fuerzas armadas y de seguridad pública, sean secretarios o subsecretarios de Estado, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal o secretario o servidor público de la administración pública del Distrito Federal se separen de su cargo seis meses antes del día de la elección, si desean contender para ocupar la jefatura del gobierno capitalino.

Respecto a la protesta que debe rendir el Jefe de Gobierno al asumir su cargo, en la reforma de 1993 había una mención tangencial, más no expresa, en atención al dificultado sistema de elección indirecta, pues había referencia a dicho acto de sometimiento al orden jurídico en el inciso dedicado a la licencia del Jefe de Gobierno, donde se consignaba que la protesta constitucional sería ante la Asamblea o el Senado de la República.⁴³ El Estatuto vigente es omiso sobre esta cuestión. De la reforma de 1996 se desprenden los siguientes supuestos de ante qué órgano debe rendir su protesta para ejercer el cargo de Jefe de Gobierno:

- **Ante la Asamblea Legislativa en el caso de asumir el cargo el día 5 de diciembre del año de su elección.**
- **Ante la Asamblea Legislativa cuando se está ante falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa.**⁴⁴
- **Ante el Senado de la República cuando se trata de la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y dicha cámara federal lo nombra, a propuesta del Presidente de la República, con carácter de sustituto para concluir el mandato.**⁴⁵

En el caso de la toma de posesión del Jefe de Gobierno electo popularmente la protesta debe ser ante la Asamblea Legislativa por tratarse de una cuestión de índole republicana. Ambos cargos tienen un origen común: la elección popular directa, por lo que en una situación de congruencia, debe establecerse esta situación particular en el Estatuto de Gobierno cuando sea adaptado al nuevo régimen constitucional.

La Constitución contiene seis supuestos de sustitución del Jefe de Gobierno: por remoción, por falta temporal, por falta absoluta, renuncia o cualquier

otra causa, y deja otro para su regulación en el Estatuto: la licencia. En cuanto a la remoción, ya quedó dicho que si se da este supuesto, el Senado designará a quien proponga el Presidente de la República. Como se verá en el apartado de este estudio sobre control político del Distrito Federal entre los órganos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión también está facultada para llevar a cabo la remoción del titular de la administración pública local, más no se halla posibilitada para realizar dicha designación. En el supuesto de falta temporal, se prevé que el Estatuto de Gobierno determine qué servidor público quedará como encargado del despacho e implícitamente en dicho ordenamiento deberá señalarse el plazo que abarcará la falta temporal. En el artículo 61 del Estatuto de Gobierno, vigente al momento de entrar en vigor la reforma, se estableció que la falta temporal no debería exceder de 30 días y el servidor público en cuestión sería el Secretario de Gobierno en funciones. Este precepto sólo deberá ser purgado de consideraciones que ya no están previstas actualmente por la Constitución. Como se aprecia, la reforma de 1996 conservó a una figura creada por la reforma anterior y que parecía destinada al armario de las reminiscencias del derecho público: el encargado del despacho. La falta absoluta del Jefe de Gobierno abarca, en primer lugar y *contrario sensu* a lo considerado por falta temporal, la ausencia mayor a los treinta días; el deceso y la interdicción judicialmente declarada de dicho servidor público. La Asamblea debe designar al sustituto para que éste termine el encargo. En el caso de renuncia deberá ser por causas graves que expresará el Jefe de Gobierno al presentarla ante la Asamblea Legislativa para que la califique, acepte y proceda a designar al sustituto. La expresión "por cualquier causa" empleada en el tercer párrafo de la fracción I de la base segunda del apartado C del artículo 122 abarca a los casos en que el Jefe de Gobierno cese en el ejercicio de su cargo, por razón será sancionado en un juicio político enderezado en su contra (artículo 110) o si la Cámara de Diputados declara que ha lugar proceder penalmente contra el Jefe de Gobierno y éste quede a disposición de las autoridades competentes, por lo que debe dejar su cargo para enfrentar la acusación (artículo 111, párrafos primero, tercero y séptimo). A este último respecto, la reforma de 1996 establece una excepción a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 111, pues en esta disposición se aclara que el servidor público contra quien se decretó la procedencia penal por la Cámara de Diputados, si es absuelto en el proceso penal incoado en su contra, puede reasumir su función, salvo el caso del Jefe de Gobierno, pues en el citado tercer párrafo de la

43. El inciso e) de la tracción VI del artículo 122 establecía lo siguiente: "El Jefe del Distrito Federal solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea, o en su caso, ante el Senado (...)."

44. Tercer párrafo de la fracción I de la base segunda del apartado C del artículo 122.

45. *Ibid.*

fracción I de la base segunda del apartado C del artículo 122 se ordena que el Jefe de Gobierno nombrado como sustituto por la Asamblea Legislativa deberá terminar con el encargo, con lo que imposibilita el regreso de quien hubiese sido absuelto. Evidente la injusticia de la excepción agregada. Por último, por lo que hace a las licencias, éstas se regularán en el Estatuto de Gobierno. Sin embargo, no se aprecia necesidad de las mismas y, al contrario, deja abierta la puerta para soluciones políticas que afectan la confianza del electorado en servidores públicos que pueden separarse de su cargo para alcanzar otro de mejor rendimiento político. Lo mejor sería omitirlas y evitar reglamentarlas.

En lo que hace a los deberes -indebidamente se emplea el término "obligaciones"- y facultades del Jefe de Gobierno están previstos en la Constitución y pueden ser ampliados por el Estatuto y por las leyes, tanto las emitidas por el Congreso como por la Asamblea, mismas que se pueden clasificar como facultades y deberes en cuestiones legislativas y administrativas. Las facultades y deberes en materia legislativa son de participación en el procedimiento legislativo como de emisión de normas jurídicas de alcance general. En los deberes y facultades de participación en el procedimiento legislativo tendríamos la facultad de iniciativa de leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa y exclusivamente la ley de ingresos del Distrito Federal;⁴⁶ la facultad de veto a las leyes de la Asamblea Legislativa, en términos muy similares a los del veto presidencial,⁴⁷ salvo la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, pues en ese caso sólo debe proceder a su publicación,⁴⁸ y de decretos de la Asamblea, y el deber de promulgar y publicar las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa.⁴⁹

En lo que hace a las facultades de emitir disposiciones de carácter general tendríamos la de expedir reglamentos de las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa.⁵⁰

Una facultad del Jefe de Gobierno de carácter político-constitucional sería la de pedir la convocatoria a "sesiones extraordinarias" de la Asamblea.⁵¹

Por lo que toca a las atribuciones estrictamente administrativas se pueden enumerar las siguientes: a)

cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, en lo que estrictamente le sea asignado a la jefatura o a sus dependencias,⁵² b) ejecutar las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa,⁵³ c) nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, así como hacer dichas designaciones y remociones en los términos que la Constitución o las leyes determinen,⁵⁴ d) ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno⁵⁵, e) someter, a la consideración del Presidente de la República, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal,⁵⁶ f) elaborar y presentar la iniciativa del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa,⁵⁷ g) presentar propuestas de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa,⁵⁸ h) designar un miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal,⁵⁹ i) suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas para la eficaz coordinación entre el Distrito Federal, los Estados circunvecinos y la Federación.

Por último, la reforma de 1996 incluyó en la base tercera del apartado C un conjunto de principios que deben ser considerados en el Estatuto de Gobierno sobre la organización de la administración pública local: la distribución de atribuciones entre los distintos órganos administrativos locales y la fijación de los "órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal". El Estatuto adecuado a la reforma de 1996 determinará, entre otras cuestiones, lo relativo a la forma de integrar esos órganos de las demarcaciones, donde se abre la posibilidad de incorporar figuras semejantes a los ayuntamientos municipales ("cabildos", "cuasi cabildos", "comités de vecinos", por mencionar algunas posibles denominaciones) que pudieran constituirse en órganos de control y fiscalización de la administración pública de la demarcación territorial, sin llegar a asumir plenamente la figura municipal que está vedada en este espacio geográfico

60. Inciso c) de la fracción II de la base segunda e inciso b) de la fracción V de la base primera, ambos del apartado C del artículo 122.

61. Inciso b) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

62. Inciso a) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

63. Inciso b) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

64. *Ibid.*

65. Fracción IV de la base primera del apartado C.

52. Inciso a) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

53. Inciso b) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

54. Inciso d) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

55. Inciso e) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

56. Fracción III del apartado B del artículo 122.

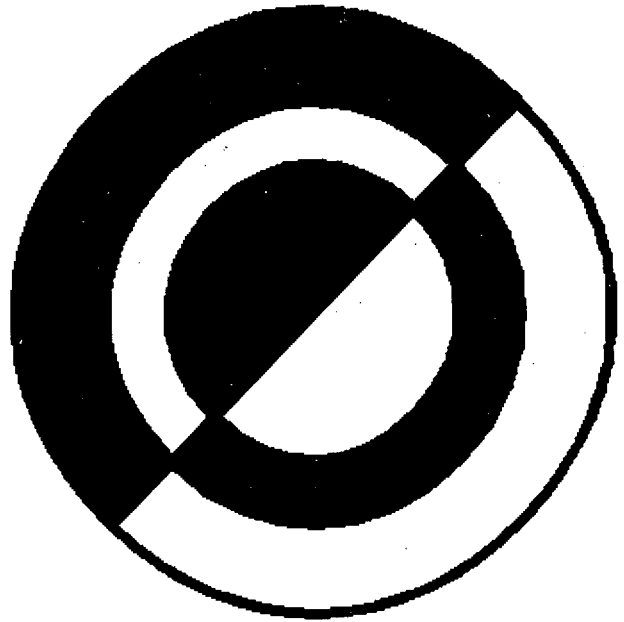
57. Inciso b) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

58. Fracción I de la base cuarta del apartado C del artículo 122.

59. Fracción II de la base cuarta del apartado C del artículo 122.

por una cuestión descarnadamente práctica: la continuidad demográfica de la urbe. Otra aportación de la reforma de 1996 es la posibilidad de elegir de manera universal, libre, secreta y directa a los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales, aunque el décimo transitorio del decreto de la reforma pospone la elección directa hasta después del 1º de enero del 2000. Mientras para la nueva gestión que inicia el 5 de diciembre de 1997, dichos servidores públicos serán electos de manera indirecta en los términos que marque la ley. A este respecto cabe cuestionarse ¿cuál de los dos órganos legisladores es competente para expedir dicha ley? Considero que resulta competente la Asamblea, por su facultad para legislar sobre la administración pública local y su régimen interno,⁶⁰ siendo inaplicable para este peculiar caso de "elección indirecta" la otra facultad de la Asamblea para legislar en materia electoral, pues en este caso se trata de elecciones directas, misma que está suspendida para entrar en vigor el 1º de enero de 1998.⁶¹

Finalmente, dos cuestiones de administración pública tocan un punto muy delicado en las relaciones entre los poderes federales y las autoridades locales del Distrito Federal: la procuración de justicia y el servicio de seguridad pública. Estamos ante una situación de equilibrio sobre el filo de un sable. Ha existido un prurito por precisar ámbitos competenciales en dichas cuestiones, a efecto de evitar un posible sojuzgamiento de las autoridades locales hacia los poderes de la Federación. La idea dominante es evitar que los poderes federales sean "rehenes" del ejercicio de la fuerza pública local si éste queda exclusivamente en manos locales. Por ello aparecen situaciones de difícil deslinde constitucional. En lo que toca a la procuración de justicia, el Procurador local será nombrado -no electo- en los términos del Estatuto, y en este caso no hay referencia expresa de que la Procuraduría esté adscrita orgánica a la administración pública por lo que su regulación interna quedará a cargo del Congreso de la Unión, como ya explique anteriormente. La cuestión de la seguridad pública resulta más complicada, pues es enfrentada con una parcelación de atribuciones: el Presidente de la República conserva el *mando de la fuerza pública* del Distrito Federal,⁶² el Jefe de Gobierno del Distrito Federal surge como *director de los servicios de se-*



*uridad pública*⁶³ y existirá un servidor público que tendrá el *mando directo de la fuerza pública local*⁶⁴ Además el Congreso de la Unión mantiene la facultad de legislar sobre dicha materia en dos ordenamientos: el Estatuto de Gobierno, donde se proveerá sobre el nombramiento y remoción del encargado del mando directo y se definirá la forma en que el Jefe de Gobierno ejercerá su papel directivo en la seguridad pública, y la Ley de Seguridad Pública.⁶⁵

El tema de la seguridad pública es un factor determinante de la gobernabilidad de la ciudad, sobre todo ahora que los índices delictivos aumentan desorbitadamente, sin embargo, la respuesta constitucional sólo atiende a puntos de equilibrio entre poderes y olvida uno de los grandes problemas nacionales de nuestro momento que reclama solución.

3) La Junción jurisdiccional: integración y competencia

La reforma de 1996 mantuvo substancialmente las bases reguladoras de la administración de justicia del Distrito Federal planteadas en la reforma judi-

60. Inciso g) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

61. Inciso f) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122.

62. Apartado E del artículo 122, en concordancia con la fracción VII del artículo 115.

63. Inciso e) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

64. Apartado E del artículo 122.

65. El fundamento de lo concerniente al Estatuto de Gobierno está contenido en el apartado E del artículo 122, en concordancia con la fracción II del apartado A del mismo precepto constitucional, el correspondiente a la Ley de Seguridad Pública en la fracción I del mismo apartado A.

cial de diciembre de 1994.⁶⁶ Si acaso se proporcionó un espacio al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecerse una base quinta en el apartado C. Recordamos que la reforma de 1996 fue desaseada al no reformar el contenido de la fracción I-A del artículo 104, donde todavía se invoca la existencia de dicho órgano de jurisdicción administrativa en una disposición de la reforma de 1993. Ojalá este gazapo constitucional, no dure lo mismo que el error mantenido en la fracción X del artículo 89, desde 1874 y enmendado hasta 1988.⁶⁷

III. Conclusiones

De las anteriores notas podemos desprender las siguientes conclusiones:

Primera. El Distrito Federal como capital de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los poderes federales y entidad federativa ha sido objeto de reformas constitucionales paulatinas que en los últimos 20 años han tratado de incorporar elementos de corte democrático para aminorar los reclamos ciudadanos y propuestas encaminadas a tratar de instituir el estado del Valle de México, de tal manera caracterizadas por avances, pero igualmente con retrocesos.

Segunda. La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996 dedicada a proporcionar un nuevo encuadramiento jurídico para el sistema electoral abarcó también al Distrito Federal, por lo que fue reformado el artículo 122 de la Ley Suprema, aunque es notoria su deficiente técnica en cuanto a su división interna, particularmente cuando se compara con el texto anterior, derivado de la reforma constitucional de octubre de 1993. El extenso artículo 122 tiende a la confusión.

Tercera. El derecho local del Distrito Federal es una representación del esquema constitucional de la duplicidad competencial entre el Congreso de la

Unión y la Asamblea Legislativa. En un ensayo por caracterizar dichos órganos legislativos, se puede decir que la competencia legislativa del primero es *residual, libre y abierta* y la de la Asamblea deviene *definida, taxativa y condicionada*, especialmente por lo que hace a la cualidad de referente normativo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, limitativo de las potestades de los órganos locales, además de que la reforma constitucional de 1996 omite referencias al contenido del Estatuto previstos en la reforma de 1993. Hace falta eliminar la competencia residual del Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal de manera genérica, para, por lo menos, especificar las materias sobre las que puede legislar, sin incurrir en trasladar la omnímoda facultad que tenía para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal a la Asamblea Legislativa.

Cuarta. La estructura y competencia de la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal resultan disminuidas frente a las instituidas para la Asamblea de Representantes, además de que el Estatuto de Gobierno aparece como un condicionante de la competencia del órgano legislativo local. La competencia apenas aumentó, para incorporar la materia electoral.

Quinta. El Jefe de Gobierno sustituye la figura del Jefe del Distrito Federal, quedando como el titular de la administración pública, aunque disminuido en lo que hace a las cuestiones de procuración de justicia y de seguridad pública, donde estas materias, concentradoras del ejercicio de la fuerza pública local, serán compartidas de manera diferenciada entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno.

Sexta. La vía de transformar al Distrito Federal, en cualesquiera de sus modalidades experimentales (reubicación o reducción de su espacio geográfico o traslado de los poderes federales), enfrenta el serio problema de tener los elementos para ser un estado de la Unión, pero no admite la división municipal, como lo ordena el encabezado del artículo 115, por lo que debe mejorarse la participación ciudadana en la toma de decisiones para la ciudad y sus demarcaciones históricas (creación de *referéndum* e iniciativa popular), auspiciar el fortalecimiento institucional de los órganos locales con respecto a la presencia de los poderes de la Unión, eliminar la facultad del Senado para destituir al Jefe de Gobierno sin pretender atribuírsela a la Asamblea, dejar que éste órgano legislativo sea quien reforme el Estatuto de Gobierno en lo que hace sólo a los órganos locales, y promover el mejoramiento del clima político capitalino que opere como onda expansiva de la democracia.

66. Sobre la nueva organización administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *vid.* RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jorge, "La administración del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal" en *Revista de Administración Pública. La administración de la justicia*, número 95, México, 1997, pp. 157-173.

67. *Cfr.* CASTAÑEDA RIVAS, César, y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal-Fondo de Cultura Económica, México, 1996, y VELASCO ALBÍN, Pedro Enrique, "Organización, funcionamiento y estatuto de los servidores públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" en *op. cit.*, *supra* nota 66, pp. 177-189.