

El nuevo estatuto constitucional del Distrito Federal

Laura Trigueros Gaisman

Sumario: Naturaleza jurídica del Distrito Federal / El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal / Organos de gobierno del Distrito Federal / El Poder Legislativo / El Poder Ejecutivo / El Poder Judicial / Derechos y obligaciones impuestos al Distrito Federal.

El Distrito Federal, territorio que sirve de asiento a los poderes federales, ha tenido siempre una condición jurídica especial. Es una de las partes de la federación como lo son los estados, pero no goza de la autonomía que corresponde a éstos; no se le considera como un "miembro" de la misma.

No tiene constitución propia; su gobierno lo ejercen los poderes federales; sus habitantes no gozan de plenos derechos políticos, no pueden elegir directamente a sus autoridades. Aún en el ámbito más concreto del gobierno local, el que corresponde al estrato municipal, dependen de las autoridades federales; son ellas las que nombran y remueven a los funcionarios que se encargan materialmente del gobierno y la administración de la capital del país.

Esta situación no fue tan precaria en otras épocas. Si bien la primacía de los órganos del poder federal siempre se ha considerado necesaria para la estabilidad de la entidad, durante mucho tiempo el Distrito Federal estuvo dividido políticamente en municipios; sus autoridades eran elegidas por la población.¹ Diversos problemas, derivados principalmente de enfrentamientos entre los grupos políticos

en su lucha por el poder, derivaron en la reducción de la autonomía del gobierno de la capital al estado en el que se encontraba hasta antes de las últimas reformas a la Constitución.²

En la actualidad, diversas circunstancias han incidido sobre los problemas de gobierno de la capital del país agravándolos notablemente: el aumento de su población, la presión que ejercen sus habitantes para el reconocimiento de sus derechos políticos, la presencia de partidos de oposición. Las reformas de 6 de abril de 1990 y, sobre todo, las de 25 de octubre de 1993 pretenden corregir esta situación, modificando el carácter del gobierno del Distrito Federal, las atribuciones de sus órganos y la relación de la capital del país con los estados. No se prevé el otorgamiento de la autonomía constitucional, pero sí la posibilidad de contar, en un futuro cercano, con un gobierno propio y mayores derechos políticos para sus habitantes.

El primer paso se dio en 1988, cuando se creó la Asamblea de Representantes, órgano de elección popular, con facultades de gestión y de reglamentación normativa en un nivel semejante al de los

¹ En el año de 1826, por una ley del Congreso de la Unión, se designó a la ciudad de México como sede de los poderes federales, como Distrito Federal. Se conservó su ayuntamiento y la elección popular de sus autoridades, así como el derecho a elegir diputados al congreso general, pero no se le dio posibilidad de participar en la elección del Presidente. En 1847, con la restauración de la vigencia de la Constitución de 1824, se introducen modificaciones que permiten al Distrito Federal participar en las elecciones de Presidente y tener representación en el senado. La ley orgánica que entró en vigor el 1.º de julio de 1903, creó trece municipios en el territorio del Distrito Federal. Esta situación se mantuvo en la Constitución de 1917, que otorgó a los municipios derecho a tener un patrimonio propio y, además, introdujo la figura del gobernador del Distrito Federal electo popularmente. Por primera vez la capital tuvo tres poderes pro-

pios, aun cuando dos de ellos estaban identificados con los poderes federales, por sus titulares. Véase HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, 1a. serie, ed. Polis, México, 1940, pp. 53 a 97 y 2a. serie, ed. Jus S.A., México, 1964, pp. 215 y ss.; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, ed. Porrúa S.A., 15a. edición, México, 1977, pp. 197 y ss.; GAXIOLA, Francisco Javier, "El Distrito Federal" en revista *El Foro*, IV época, núm. 9 y 10, abril-diciembre 1965.

² La reforma constitucional de 18 de abril de 1928 suprimió los municipios en el Distrito Federal y la ley de 31 de diciembre del mismo año introdujo nuevamente el Departamento del Distrito Federal y creó trece delegaciones en su territorio, sujetas al control político del ejecutivo. Véase GAXIOLA, Francisco Javier, *loc. cit.*

ayuntamientos, es decir constreñido a la emisión de bandos de policía y buen gobierno.³

Con la reforma actual, se pretende avanzar en el camino señalado y subsanar el problema de interpretación constitucional que derivaba de la omisión del Distrito Federal en los textos de diversos artículos, principalmente los que se refieren a las obligaciones y prohibiciones que se imponen a los estados de la federación.

La mayor parte de estas reformas entrarán en vigor hasta fines de 1994, o a mediados de 1995. Las más relevantes en el aspecto político, como son las que se refieren al nuevo sistema de nombramiento del jefe de gobierno, lo harán sólo hasta diciembre de 1997 en una primera etapa, y plenamente hasta diciembre del año 2000. Aún así, debe reconocerse que se ha iniciado un proceso saludable en la materia.

Naturaleza jurídica del Distrito Federal

En principio, el Distrito Federal sigue conservando un carácter peculiar: es una entidad federativa, así lo considera la propia Constitución, dado que lo incluye en la enumeración que de ellas hace en su artículo 43; cuenta con territorio, población y sistema jurídico propios, pero su gobierno lo ejercen los poderes federales y sólo en algunos aspectos, como el relativo al Poder Judicial y a las facultades legislativas limitadas que ejerce la Asamblea de Representantes, cuenta con órganos locales propios; como entidad de la federación, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sin embargo, no tiene la categoría de estado de la federación porque carece de los elementos de autonomía que a éstos corresponden, ni se le ha considerado nunca como territorio federal, pues no se prevé la posibilidad de que se convierta en estado miembro por sí mismo, por adquirir las condiciones económicas, políticas y demográficas que la Constitución señala; esta situación sólo podría presentarse en el caso de que cambiaran de asiento los poderes federales, circunstancia que es completa-

mente distinta de la planteada en el caso de los primeros.

Como entidad federativa tiene una naturaleza especial: la que corresponde a la capital del estado federal. Su capacidad para organizarse políticamente y para gobernarse por sí misma está limitada por una razón lógica: la presencia de los poderes federales en su territorio. Pero esta razón que justifica, sobradamente, las anteriores limitaciones no es suficiente para fundamentar la inexistencia de una instancia de gobierno que se ocupe de los problemas de carácter local, que dependa de la elección de los habitantes, ni el desconocimiento de los derechos políticos de éstos.

Las relaciones entre el Distrito Federal y los estados, en la medida en que todos poseen la calidad de entidades de la federación, tampoco pueden verse afectadas por la naturaleza especial del primero. Las limitaciones que se les imponen a éstos, las inhibiciones, prohibiciones y obligaciones a que están constitucionalmente sujetos, corresponden también al Distrito Federal, con las salvedades y diferencias que se derivan de su carácter y su condición de capital federal.

En los casos en que el Distrito Federal cuente con autoridades locales propias, diferentes de las federales, éstas se sujetarán a dichas limitaciones, tal como sucede con la obligación de conceder la extradición impuesta por el artículo 119 de la Constitución. En los aspectos en que su ordenamiento jurídico emane directamente de los poderes federales o en que sean éstos quienes actúen como órganos de gobierno local, las limitaciones serán irrelevantes, como sucede con la obligación de publicar las leyes federales. En todo caso, está sujeto a la mayoría de las normas que, en este tenor, corresponde observar a los estados de la federación.

Esta situación no era suficientemente clara en el texto constitucional ahora reformado y, como se verá más adelante, la regulación actual adolece de defectos que no ayudan a resolver el problema y, en cambio, introducen elementos que lo complican.

La reforma a la Constitución no ha modificado la naturaleza jurídica del Distrito Federal, no se le ha concedido la autonomía constitucional ni tampoco la de gobierno de manera plena. Sin embargo, las condiciones de su *status*, sobre todo por lo que se refiere a este último aspecto, sí han sido alteradas, principalmente por la posibilidad de contar con un estatuto de gobierno propio, con un campo de acción más amplio para las autoridades locales y con una mayor participación de sus ciudadanos en la conformación de los órganos de poder.

³ Estas reformas constitucionales de 1988 crearon la Asamblea de Representantes, como órgano "legislativo" propio del Distrito Federal. Sus facultades se reducían a expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y gobierno, actuar como gestor entre la población de la entidad y las autoridades, aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior y presentar iniciativas de ley ante el Congreso en las materias relativas al Distrito Federal.

El estatuto de gobierno del Distrito Federal

El estatuto de gobierno para el Distrito Federal tiene una función similar a la de una constitución local, pero mucho más limitada, puesto que los órganos del gobierno local tienen facultades muy reducidas en el ámbito legislativo y en muchos aspectos prácticamente se reducen al ejercicio de funciones de carácter administrativo.

Podría definirse como una ley orgánica, pero en realidad rebasa las finalidades que una norma de esta naturaleza debe cumplir; además de regular la organización y funcionamiento de los órganos locales, debe abocarse, como principal cometido, a determinar la distribución de facultades entre las autoridades federales y las locales y los derechos y obligaciones públicos de sus habitantes.

El Congreso de la Unión es el órgano facultado para expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución. Lo hace en su calidad de órgano de gobierno local.

La misma disposición establece límites al ejercicio de esa facultad, puesto que prevé el contenido específico del ordenamiento. Además de establecer la distribución de competencias entre autoridades federales y locales, debe determinar la integración, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno de la entidad y las facultades que les corresponden, los derechos y obligaciones políticos de sus habitantes y las bases de la organización administrativa en todos sus niveles.

El estatuto de gobierno deroga a la ley reglamentaria del Departamento del Distrito Federal y hace desaparecer el departamento administrativo que, por encargo del presidente de la República, ejercía las funciones administrativas y políticas del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal continúa fungiendo como Poder Ejecutivo local a través de la figura del jefe de gobierno.

Organos de gobierno del Distrito Federal

Los poderes federales son los titulares del gobierno del Distrito Federal, con la sola excepción del Poder Judicial. Coexisten con órganos locales de gobierno que, en algunos aspectos, están subordinados a ellos. La propia Constitución establece que "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán *por sí y a*

través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución."

Por lo que a los poderes federales se refiere, el Congreso de la Unión tiene a su cargo el ejercicio del Poder Legislativo y lleva a cabo su función de manera directa y general. Es el órgano encargado de dictar leyes, decretos y reglamentos, en las materias que le corresponden, para integrar el sistema jurídico de la entidad. A él le compete, en particular, la reglamentación del estatuto de gobierno.

El presidente de la República ejerce el Poder Ejecutivo local. Le corresponde nombrar al jefe de gobierno y aprobar lo que hagan los funcionarios locales, ejercer el mando de la fuerza pública y otras atribuciones propias de ese cargo.

En esta virtud, tanto el Congreso de la Unión como el presidente de la República, tienen un doble carácter: por una parte, actúan como órganos federales y, como tales, sólo pueden ejercer las facultades que a ese respecto les otorga la Constitución; por otra, tienen competencia como órganos de un gobierno local y, cuando la ejercen, deben actuar según corresponda con las facultades que expresamente se les otorgan para esos efectos.

Su actuación no puede confundirse, en ningún momento les es permitido rebasar los límites impuestos; en todo caso están sujetos a su ámbito material de competencia y no respetarlo puede significar una invasión a otra esfera de poder y, por lo tanto, una violación a la Constitución.

El Distrito Federal cuenta, además, con órganos locales de gobierno: la Asamblea de Representantes, como órgano con facultades legislativas y el jefe del Distrito Federal, que tiene a su cargo algunas funciones ejecutivas; están subordinados a los poderes federales en cuanto éstos ejercen sus actos de gobierno por sí y a través de los órganos locales, pero esta subordinación no implica dependencia política, sino constitucional.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es el único órgano propio en el esquema de gobierno de la entidad, ya que no comparte el ejercicio de sus facultades con los poderes federales, es absolutamente independiente de ellos.

El Poder Legislativo

Se deposita en dos órganos: el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes.

Al *Congreso de la Unión* le corresponde, además de la facultad de dictar el estatuto de gobierno, la

de legislar, de manera general, para la entidad. Ninguna de estas facultades se ejercen en forma absoluta. La Constitución establece expresamente cuál debe ser el contenido de la primera y restringe la segunda al otorgar a la Asamblea de Representantes facultades legislativas en algunas materias.⁴

Al expedir el estatuto de gobierno, el Congreso de la Unión debe atender a las bases que la Constitución establece y otorgar a los órganos de gobierno local solamente las facultades ahí contempladas. El ejercicio de esta atribución supone la reglamentación del artículo 122 constitucional, para los efectos de llevar a efecto la organización del Distrito Federal.

También le corresponde legislar para el Distrito Federal en general, en todas las materias, salvo aquellas que la Constitución confiere expresamente a la Asamblea de Representantes. Estas salen de la esfera de acción del Congreso.

Cuando el Congreso actúa en su carácter de autoridad local, las disposiciones que dicta -leyes, reglamentos y decretos- se concretan a las materias de competencia local y son de aplicación exclusiva en el Distrito Federal.

A este respecto pueden presentarse algunos problemas que requieren una delimitación específica y clara del alcance de las facultades que le corresponden. Uno de los más importantes pudiera ser el relativo a la legislación en materia civil.

Actualmente el congreso tiene facultades para legislar en esa materia,⁵ y lo hace tanto a nivel federal como local. Para esos efectos ha promulgado un "Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal", vigente desde el día primero de octubre de 1932. Se trata de un solo cuerpo normativo, pero contiene normas aplicables a dos ámbitos territoriales diversos: el local y el federal.

Contra lo que podría suponerse, el código no contiene una disposición de carácter general que establezca los criterios para diferenciar las normas objeto de la legislación en materia común y las de carácter federal. Algunas de ellas señalan expresamente que se aplican en el Distrito Federal, como el artículo 16 que prevé que "los habitantes del Distri-

to Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad,..."; otras pueden calificarse de federales en razón de su referencia a situaciones que no pueden ser reguladas por los estados, como el registro de nacimientos ocurridos a bordo de embarcaciones "nacionales"; o debido a que contienen disposiciones de carácter general, como los artículos 3o. y 6o.; o bien, porque contengan una referencia expresa a su carácter, como sucede con el artículo 12 que señala que "las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como a los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes...", ya que la expresión "leyes mexicanas" debe entenderse como referida a todas las normas jurídicas: las federales, en los ámbitos de competencia federal y, las locales, en los de cada uno de los estados.

Aun cuando un mismo órgano, el Congreso de la Unión, funcione como Poder Legislativo local y federal, se pueden presentar problemas respecto de su ámbito de aplicación. En primer término, porque la Constitución no otorga al Poder Legislativo federal facultades para legislar en materia civil, con carácter federal, por lo que debe entenderse como un área reservada a los estados; pero, además, porque fuera de disposiciones de carácter general como las enunciadas anteriormente, no parece haber materia para el ejercicio de esta facultad, a no ser la que derivaría de su carácter supletorio de otros cuerpos normativos y, en ese caso, debiera restringirse a supuestos específicos. Si la supletoriedad operase en materia mercantil, por ejemplo,⁶ pudieran ser relevantes disposiciones relacionadas con las obligaciones o los contratos, pero difícilmente podría justificarse la existencia de normas relativas al derecho de familia o al sucesorio.

Otra materia sujeta a discusión es la relativa a la regulación jurídica de los derechos y obligaciones de los extranjeros. Subsiste a este respecto un problema de interpretación de la fracción XVI del artículo 73 constitucional relativo a la determinación del contenido de la frase "condición jurídica de extranjeros". Si ésta se entiende en su sentido estricto y se refiere a las condiciones o requisitos que se imponen a los extranjeros para poder entrar y establecerse en el país, así como para determinar las causas por las que pueden ser obligados a salir, las faculta-

⁴ Artículo 122-I y 73-VI.

⁵ Sobre la discusión acerca de la inconstitucionalidad del Código Civil para el Distrito Federal y para la República en Materia Federal, en virtud de que no existe disposición en la Constitución que faculte a los poderes federales para legislar en esta materia, y a que el código se expidió por el presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, véase ARTEAGA NAVA, Elisur, "Problemas constitucionales de la reforma en materia de derecho internacional privado del código civil del D.F." en *Memoria del XIV Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado*, Universidad Autónoma de Guerrero, 1995, en prensa.

⁶ El tema del carácter supletorio del Código Civil Federal en Materia Mercantil o la posibilidad de que sean los códigos locales los que cumplan esta función han sido discutidos por la doctrina. Cfr. BORJA SORIANO, Manuel, y GONZÁLEZ TORRES, Manuel, según documentación que obra en la biblioteca privada del Prof. Manuel Borja-Martínez, en la ciudad de México.

des federales se limitarían a la expedición de las leyes migratorias y sus reglamentos; por lo que se refiere a sus derechos y obligaciones en todos los demás aspectos, quedan sujetos a la legislación federal o local, de acuerdo con la materia a que correspondan.

Pero si se entiende, como pretenden algunos, que la expresión se refiera a toda la normatividad que afecta a la vida jurídica de los extranjeros en el país, entonces sería necesaria la existencia del Código Civil Federal para regular sus actos, en toda su extensión.⁷ La fundamentación constitucional de este cuerpo legislativo no presentaría ninguna dificultad, pero su ámbito de aplicación tendría un carácter personal.

En el momento en que la actividad legislativa local se deposite en un órgano diferente, como ya sucede a partir del día 15 de noviembre de 1994, deberá aclararse con precisión qué contenido, qué extensión, qué ámbito de aplicación tiene la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia civil federal, si es que la tiene, o bien si el Código Civil para toda la República debe desaparecer.

Al Congreso le corresponde el ejercicio de la facultad reglamentaria de la Constitución en las cuestiones que se consideren necesarias para el Distrito Federal, en lo relativo al artículo 122 y en lo que se refiera a los derechos individuales que se ejerzan en la entidad. Es este órgano el que debe reglamentar los tratados y convenciones internacionales que versen sobre materias locales, en relación con ella.⁸

La *Asamblea de Representantes* es el segundo órgano legislativo del Distrito Federal. Está integrado por sesenta y seis representantes propietarios y sus respectivos suplentes, de los cuales cuarenta son electos por el principio de votación por mayoría relativa y veintiséis por el de representación proporcional. Su duración en el cargo será de tres años.⁹

Los candidatos al cargo de representantes deben cumplir con los mismos requisitos que exige la Constitución para los diputados del Congreso de la Unión, tanto respecto de su calificación personal, como son los que se refieren a su calidad de mexicano, de ciudadano, a su edad, su origen o residencia en el Distrito Federal, como los relativos a su situación de autonomía respecto de autoridades je-

rárquicamente superiores y a su separación anticipada de cargos que puedan proporcionarle influencia sobre los votantes o ventajas respecto de otros contendientes.

Se les imponen las mismas limitaciones que a aquellos, por lo que toca a la prohibición de ocupar otro cargo público de manera simultánea a su función como representantes, y a su reelección para el periodo inmediato. Se les aplica, igualmente, la sanción prevista por el artículo 64 para los casos en que falten a las sesiones sin causa justificada o sin el permiso correspondiente.¹⁰

Gozan de la protección de inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y están sujetos al sistema de responsabilidades de servidores públicos establecido por la ley federal de la materia.

La organización de la Asamblea está sujeta a las bases que establezca el estatuto de gobierno expedido por el Congreso de la Unión y su propia ley orgánica. La Constitución establece que debe contar con un Presidente y una Comisión de Gobierno. El primero tiene la obligación de velar por "el respeto al fuero constitucional de sus miembros y la inviolabilidad del recinto donde sesionen."¹¹

Respecto de su funcionamiento, los periodos ordinarios de sesiones serán dos: a partir de 1995, el primero dará inicio el 17 de septiembre de cada año para terminar el 31 de diciembre; el segundo comenzará el 15 de marzo para finalizar el 30 de abril. La fecha de clausura de los periodos ordinarios podrá, en todo caso, ser anticipada; así lo prevé el artículo 122 en su séptimo párrafo, cuando se refiere a que éstos "podrán prolongarse hasta..."; cabe suponer que será la ley orgánica de la asamblea la que determine los casos en que pueda darse por terminado con anticipación o prolongarse y señale cuál es el órgano facultado para tomar esa decisión.

La facultad de iniciativa del proceso legislativo le corresponde a cualquiera de sus miembros, al presidente de la República y al jefe del Distrito Federal; el presidente de la República tiene facultad de veto que debe ejercer en un término de diez días y puede ser superado por el voto de dos terceras partes de los representantes; la promulgación y publicación de las leyes y decretos que expidan corresponde al presidente de la República y deben contar con el refrendo del jefe del Distrito Federal.

La asamblea actúa en base a las *facultades* que se le otorgan expresamente en la Constitución. Es el

⁷ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho internacional privado*, ed. Porrúa S.A., 10a. edición, México, 1992, pp. 363 y ss.

⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, ciudad de México: UNAM (Coordinación de Humanidades), 3 vols., en su vol. 3., 1995, en prensa.

⁹ El procedimiento de integración de la Asamblea sigue los lineamientos generales establecidos por la Constitución respecto del Congreso de la Unión, en materia de partidos políticos que pueden participar en la elección y los sistemas de identificación de candidatos de mayoría relativa y del sistema de proporcionalidad.

¹⁰ Artículos 55, 59, 62 y 64.

¹¹ Artículos 122-I-b y 122-III- 7o. y 8o. párrafos.

artículo 122 el que fija el marco normativo en el que debe desarrollarse su actuación. El Congreso de la Unión debe reglamentar esta disposición a través del estatuto de gobierno y concretar las atribuciones que, dentro del esquema previsto especialmente por la fracción IV del artículo mencionado, deben corresponder a este órgano. Todo aquello que no se confiere expresamente a la Asamblea por la Constitución, debe considerarse facultad reservada al Congreso de la Unión.

La Asamblea de Representantes es un órgano creado para ejercer facultades específicas, relacionadas con una facultad general atribuida a un órgano de mayor jerarquía. El Congreso de la Unión es el ór-

En consecuencia, la Asamblea es un órgano autónomo. Se rige por el principio aplicable al régimen de facultades expresas, por lo tanto éstas se encuentran limitadas a las específicamente conferidas. Las atribuciones que se le otorgan son principalmente de carácter legislativo y se refieren a la creación del sistema normativo en lo relativo a:

1. La administración pública general

1.1. En este rubro se ocupa de expedir las leyes orgánicas de los poderes locales, siguiendo los lineamientos marcados por el estatuto de gobierno y por la Constitución.

Puede dictar su propia ley orgánica, y en este proceso el presidente de la República no tiene derecho de veto. La ley le será enviada únicamente para los efectos de su publicación (art. 122-IV-a).

Puede expedir también las leyes orgánicas de los tribunales de justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 122-IV-d y e).

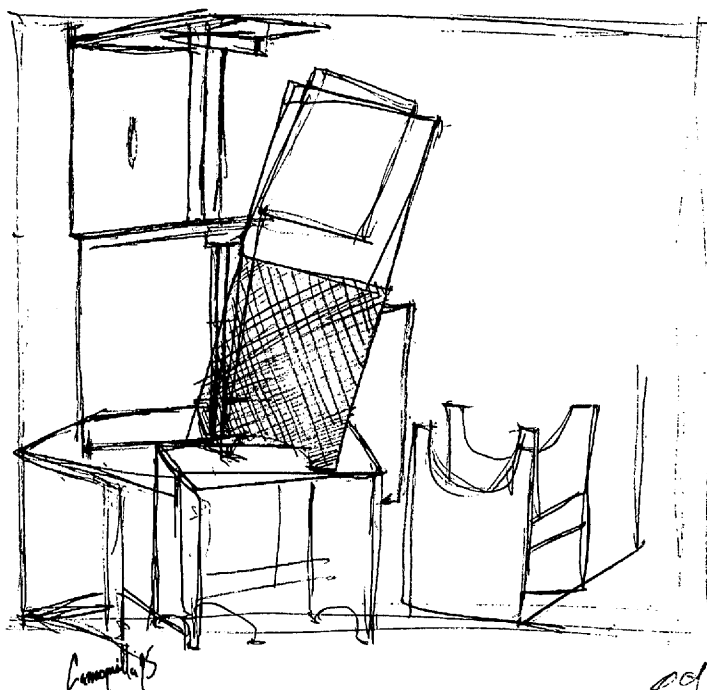
Respecto de la ley orgánica del órgano ejecutivo local, no existe disposición expresa al respecto, aunque sí se prevé la posibilidad de que legisle en lo relativo a la administración pública local y a su régimen interno (art. 122-IV-g).

1.2. Puede legislar para regular organismos propios como su Contaduría Mayor de Hacienda y el protector de los derechos humanos en el Distrito Federal (art. 122-IV-g).

1.3. En materia de nombramientos, cuenta con facultades para ratificar y aprobar los que haga el presidente de la República en el caso del jefe del Distrito Federal y de los magistrados del Tribunal Superior.

Debe tomar la protesta de ley a estos mismos servidores públicos en el momento en que entren a ocupar su cargo, así como conceder las licencias que se le soliciten (art. 122-VI-a y b y 122-VII-2o. párrafo).

1.4. Tiene facultades para regular los servicios públicos y su concesión, el uso y aprovechamiento de los bienes del Distrito Federal, planeación del desa-



gano titular del Poder Legislativo para el Distrito Federal. La Asamblea es un órgano subordinado. No se establece una relación de dependencia política entre ambos órganos, pero de acuerdo con el texto constitucional, el Congreso ejerce su "poder a través" de ella.

Puede afirmarse que no existe una dependencia política o de carácter jerárquico porque las facultades que la Asamblea ejerce no están sujetas a ningún control por parte del Congreso. En cambio, sí se establece una prohibición al Congreso que le impide limitar las facultades del Distrito Federal en materia de impuestos sobre propiedad inmueble y prestación de servicios a su cargo.¹²

¹² Artículo 122-IV-a)- 3er. párrafo.

rollo, establecimiento de reservas territoriales, medio ambiente y protección ecológica.

1.5. Debe crear las normas básicas para regular el ordenamiento urbano, como son, vías públicas, transporte urbano, tránsito, estacionamientos, construcciones, mercados, rastros, cementerios, etcétera.

2. La materia hacendaria

Estas facultades comprenden las acciones necesarias para determinar el monto del gasto público anual de la entidad y las partidas que es necesario contemplar para formular el presupuesto de egresos; las necesarias para identificar y establecer las fuentes de ingreso requeridas para cubrir el gasto público; derechos cobrados por la prestación de servicios, cuotas por el acceso a servicios y concesiones; contribuciones o impuestos a cargo de los particulares y que deben preverse en la ley de ingresos; los montos del endeudamiento que sea necesario contratar, con el fin de hacer frente a gastos especiales que no puedan afrontarse con la recaudación normal de ingresos locales y la participación sobre los impuestos federales que le corresponda como entidad federativa.

En el estado federal, la regla general que se aplica en esta materia es la que garantiza la autonomía económica de los estados miembros. Cada uno de ellos conserva las facultades necesarias para expedir su presupuesto de egresos, su ley de ingresos y revisar su cuenta pública anualmente. Pueden, asimismo, contraer obligaciones y contratar empréstitos, siempre que los fondos se destinen a la inversión pública productiva y se ajusten a lo dispuesto por la ley.

Por lo que toca al Distrito Federal, su situación jurídica anterior lo hacía depender completamente en esta materia de los poderes federales. En la reforma constitucional que se analiza, que tiene por objeto dotar a esta entidad de una autonomía, si no igual, al menos parecida a la de los estados, se pretendió modificar la regulación de las facultades en materia hacendaria que le corresponden, pero el artículo 122 fracción IV inciso b) que contiene el texto actual es muy deficiente al hacerlo: resulta confuso e incompleto.

Las facultades en materia hacendaria comprenden, como antes se mencionó, cuatro actividades: la expedición del presupuesto de egresos, de la ley de ingresos, la formulación y aprobación de la cuenta pública y la contratación de obligaciones y empréstitos.

2.1. Por lo que se refiere al presupuesto de egresos la disposición constitucional señala que correspon-

de elaborar el proyecto respectivo y formular la iniciativa correspondiente al jefe del Distrito Federal, a partir del mes de diciembre de 1997; mientras tanto, corresponde al presidente de la República. Debe enviarla a la Asamblea de Representantes, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, o el 20 de diciembre cuando entre a ocupar el cargo en dicho mes, para que ésta se encargue de discutirlo y aprobarlo (art. 122-V).

La Asamblea está facultada también, para examinar, discutir y aprobar su propio presupuesto interno; éste debe ser enviado al jefe del Distrito Federal para que lo incorpore al "Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal" (art. 122-IV-b).

2.2. Respecto de la formulación y aprobación de la ley de ingresos, se introdujo una frase en el texto que entorpece la interpretación del precepto.

Por una parte, se encomienda al jefe del Distrito Federal la facultad exclusiva de elaborar el proyecto, la ley de ingresos y la formulación de la iniciativa respectiva ante la Asamblea y establece plazos fijos para su presentación. Por otra, se prevé, en el inciso b) de la fracción IV, que la Asamblea tiene facultades para "analizar primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir" el presupuesto de egresos, pero no se le otorga a este órgano la facultad para aprobar el proyecto de ley.

Entre las materias que se enumeran en el inciso g) de la misma fracción, como objeto de la actividad legislativa de la Asamblea en esta área, se encuentran las relativas al "presupuesto, contabilidad y gasto público". Ninguna de ellas puede considerarse como sinónimo de regulación de los ingresos de la entidad.

De no estar atribuida a la Asamblea, podría entenderse que la facultad de aprobar la ley de ingresos corresponde al Congreso de la Unión, por aplicación de la fórmula general respecto de la distribución de competencias.

Sin embargo, existe un elemento que parece aclarar parcialmente la situación: la prohibición que se impone al Congreso de limitar las facultades del Distrito Federal para imponer contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria en general, y de servicios públicos a su cargo, contenida en el mismo inciso b) de la fracción IV. En estas materias la Asamblea tiene, indudablemente, facultades para aprobar su ley de ingresos, pero en los demás supuestos puede prestarse a discusión el que le corresponda a ella o deba hacerlo el Congreso, por más que esta interpretación sea contraria al espíritu de la reforma.

En este caso, además del descuido del legislador, puede atribuirse el error al afán de copiar las fórmulas empleadas en otros textos constitucionales, sin detenerse a pensar en su idoneidad para la situación que se regula. Al trasladar el contenido del artículo 74 fracción VI que otorga al Congreso de la Unión la facultad para examinar en primer lugar el proyecto de ley de ingresos, no se percató el autor de que se trataba de situaciones distintas, puesto que en este caso la facultad está otorgada a un órgano bicameral, mientras que el órgano legislativo local está formado por una única cámara.

2.3. Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal no pueden contratar empréstitos. Esta facultad corresponde solamente al presidente de la República en su calidad de Poder Ejecutivo local, quien la ejerce mediante la previa autorización del Congreso y con sujeción a las disposiciones de la ley.

El jefe del Distrito Federal debe hacer la propuesta respecto de los montos a que deben ascender tales "endeudamientos", como los denomina el texto constitucional, al presidente de la República.

Esta facultad, que tienen los órganos de gobierno del Distrito Federal en la materia, es más amplia que la otorgada a los estados de la federación, puesto que no está limitada en su destino. Los empréstitos contratados por las autoridades del Distrito Federal tienen por objeto el financiamiento del proyecto de egresos de la entidad; cuando lo hacen los estados tienen que emplearlos para un fin determinado, la inversión pública productiva.

2.4. La revisión de la cuenta pública anual corresponde a la Asamblea, que la realiza por medio de su contaduría mayor. Debe presentarla el jefe del Distrito Federal en los diez primeros días del mes de junio y su aprobación es facultad de la Asamblea.

Estas facultades en materia hacendaria se empezarán a ejercer plenamente por los órganos locales a partir de 1995.

3. Legislación general

Uno de los avances más importantes en la autonomía, de los órganos de gobierno del Distrito Federal, es la posibilidad que tienen de legislar en las materias de interés local.

Se faculta a la Asamblea para crear y reformar su propio sistema jurídico en lo que se refiere a cuestiones administrativas como la planeación del desarrollo, la regulación de reservas territoriales, el uso del suelo. Su campo de acción se amplía a materias como la expedición del Código Civil, el Código Penal, leyes de notariado, readaptación social, preven-

ción, protección civil, medio ambiente y protección de animales.

Debe hacerse notar que no se incluye entre sus facultades la de dictar los códigos o las leyes relativas a los procedimientos por medio de los cuales deben actuar sus tribunales. Estos deberán mantenerse en la esfera de competencia del Congreso de la Unión, lo cual no resulta lógico.

Otro aspecto, en el que la situación del Distrito Federal mejoró notablemente, es la posibilidad que se otorga a su órgano legislativo propio de enviar iniciativas de ley o de decreto ante el Congreso de la Unión, sobre asuntos relativos a la entidad.

El Poder Ejecutivo

Como en el caso del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo se deposita también en dos órganos: el presidente de la República y el jefe del Distrito Federal.

El órgano federal, en su función de ejecutivo local, conserva facultades limitadas, no generales. Le corresponden las relativas al control político de la entidad, casi en su totalidad: nombramiento del jefe del Distrito Federal, en un principio libre y, a partir de 1997, necesariamente del partido que obtenga la mayoría en la Asamblea de Representantes; designar al jefe de la fuerza pública, aunque esta facultad se puede delegar; la injerencia en el proceso legislativo local por medio del derecho de veto; nombrar al jefe del Distrito Federal cuando éste falte o sea removido por el senado; presentación de los proyectos de endeudamiento necesarios para cubrir el presupuesto de egresos de la entidad.

Al jefe del Distrito Federal le corresponde, básicamente, la titularidad de la administración pública local.

Se sigue un régimen de facultades expresas para ambos órganos, pero por lo que toca al Presidente, tiene además algunas otras que le confiere la Constitución en forma general, en relación con los estados de la federación, y que, respecto del Distrito Federal puede ejercer directamente sin necesidad de cumplir con los requisitos específicos que en el primer caso se le imponen, como ser requerido por los órganos locales de gobierno, en el caso de la intervención ejecutiva prevista en el artículo 119, o contar con la aprobación del órgano legislativo local, como sucede en los casos de instalación de cuarteles o de adquisición de bienes inmuebles sujetos a la jurisdicción federal, previsto por el artículo 131.

El jefe del Distrito Federal tiene facultades para aplicar las leyes dictadas por la Asamblea y para reglamentarlas. En esta materia se desaprovechó la oportunidad de redactar de manera clara la facultad reglamentaria que le corresponde: se utilizó la fórmula contenida en el artículo 89-I, que ha provocado tantos problemas de interpretación. La organización del Poder Ejecutivo del Distrito Federal corresponde a la del modelo de gobierno parlamentario. La elección de su titular local de entre los miembros de la Asamblea de Representantes y la distribución de funciones entre las dos instancias de poder, son características propias de esa forma de gobierno.

Si bien la titularidad del Poder Ejecutivo local no se modificó substancialmente, ya que, en el nuevo texto constitucional, corresponde al presidente de la República y éste lo ejerce a través del jefe del Distrito Federal, la naturaleza jurídica de su gobierno sí se modificó.

Con las reformas desapareció el departamento administrativo que, por encargo del presidente de la República, ejercía las funciones administrativas y políticas propias del Distrito Federal.

De esta manera, se subsana una deficiencia técnica que se introdujo en la Constitución a partir de la reforma de 1928, por la que desaparecieron los municipios en que estaba dividida la entidad. Por disposición de una ley posterior -la del 31 de diciembre de 1928- se creó el departamento central como organismo encargado de su gobierno; posteriormente se modificó esta denominación para quedar como Departamento del Distrito Federal. El carácter y las atribuciones del organismo no correspondían a esa figura jurídica; su jefe ejercía facultades que lo equiparaban a los secretarios de estado, con derecho de refrendo y funciones políticas sólo compatibles con el carácter de estos últimos.¹³

El Poder Judicial

Solamente el Poder Judicial tiene un carácter completamente local y autónomo. No sólo se conserva la organización anterior, con un tribunal superior de justicia y tribunales de primera instancia de acuerdo a lo establecido en la ley local, sino que actualmente la integración del Poder Judicial local está a cargo del jefe del Distrito Federal quien hace los nombramientos y de la Asamblea de Representantes, que los aprueba.

Sus facultades comprenden la aplicación y la resolución de las controversias que se susciten en relación con las normas dictadas por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, y las de la Asamblea de Representantes.

Derechos y obligaciones impuestos al Distrito Federal

Las consecuencias de que el Distrito Federal sea una entidad federativa y no un estado miembro de la federación, se han reflejado también en la frecuente omisión, en que la Constitución incurre, cuando se trata de establecer el marco jurídico a que están sujetas las partes de la federación.

El adecuado funcionamiento, de un estado de sistema político complejo, requiere que se impongan ciertas reglas para coordinar la actividad de sus partes e impedir que desarrollen conductas lesivas o peligrosas para la unidad del estado como tal. Esto se traduce en la necesidad de imponerles algunas limitaciones, prohibiciones y obligaciones, que permitan un mejor desarrollo de la vida del estado mismo y de la de sus habitantes; que eviten conflictos entre las partes y de las partes con el todo. Tal es la finalidad de los artículos 117, 118, 119, 120, 121 y de algunas otras disposiciones de la Constitución.

El Distrito Federal no aparece mencionado en muchas de estas disposiciones, aun cuando sería conveniente su inclusión en ellas. Esto sucede, por ejemplo, en los artículos 123-XXXI, 125, 132. En otros casos no es necesaria su inclusión porque los artículos aluden a características que no corresponden al Distrito Federal, donde las autoridades federales son al mismo tiempo autoridades locales.

Es evidente que, como entidad de la federación, el Distrito Federal resulta obligado por estos preceptos, en la medida en que le corresponda, pues tiene una situación jurídica semejante a la de los estados, y sus habitantes tienen los mismos problemas jurídicos que los de los demás: problemas de cooperación entre sus autoridades, reconocimiento de actos jurídicos, comercialización de los bienes, paso de mercancías por su territorio, etcétera.¹⁴

Sin embargo, siempre cabe la posibilidad de dudar de su aplicabilidad, cuando el constituyente no se refirió a él en forma expresa, ni tampoco utilizó en esos artículos la expresión "las partes integrantes de

¹³ Véase MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "La naturaleza jurídica del Distrito Federal", en *El Foro*, órgano de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, 4a. época, núms. 9-10, 1965, pp. 21 y ss.

¹⁴ A este respecto cfr. HERRERA Y LASSO, Manuel, *loc. cit.*; TENA RAMÍREZ, Felipe, *loc. cit.*; MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *loc. cit.*; en contra OSORIO, Francisco José, "Aspectos jurídicos del Distrito Federal" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 21, núm. 62, UNAM, México, 1980.

la federación" o "las entidades de la federación", sino que se refirió exclusivamente a "los estados de la federación".

De ahí la necesidad de que al abordar la reforma del Distrito Federal se tuviera en consideración esta situación, como efectivamente se hizo en el anteproyecto que se presentó a las cámaras del Congreso.

La filosofía general de la reforma constitucional es la de asimilar la situación jurídica del Distrito Federal a la de los estados; sin embargo, parece evidente que se trató de restringir su similitud en materia de obligaciones y prohibiciones que la Constitución les impone.

Desafortunadamente, el texto de la disposición constitucional reformada es muy confuso y no permite solucionar el problema; antes bien, introduce problemas de interpretación adicionales.

Dado que no se menciona la sujeción de las autoridades del Distrito Federal a las obligaciones contenidas en el artículo 121 de la Constitución, podría concluirse que, respecto de ellas, no se aplica la cooperación judicial y administrativa necesaria para lograr el reconocimiento de la validez y el otorgamiento de efectos a los actos que se llevan a cabo en otros estados de la federación: actas de nacimiento, matrimonios, sentencias de los tribunales, etcétera. Tal parece que hubo intención de excluir las obligaciones del texto, puesto que el proyecto las contemplaba.

Aun cuando pueda seguirse aplicando el criterio establecido anteriormente respecto de la inclusión del Distrito Federal en ellas, existe un elemento de confusión que no puede negarse.

La solución más adecuada -y también la más sencilla- consistía en introducir un párrafo autónomo o una fracción adicional al artículo 122 en el que, de manera general se estableciera la aplicabilidad de las limitaciones que se imponen a los estados, prohibiciones u obligaciones al Distrito Federal. Al parecer el legislador no entendió el problema.

Por lo que se refiere a las prohibiciones, agregé una disposición en este sentido en la sección b) de la fracción IV del artículo 122 que se refiere a las facultades de la Asamblea de Representantes en materia hacendaria; introdujo así un elemento de confusión sobre el alcance y la interpretación de las limitaciones. Al ubicarlas en un apartado específico, se les da una connotación concreta, en lugar de un sentido general; se entienden referidas a la materia económica, en cuyo contexto se encuentran insertas: al final de la sección b), que versa sobre presupuesto e impuestos, y antes del inciso c) que se refiere a la cuenta pública.

Si se tiene en cuenta, además, que las prohibiciones que contienen los artículos 117 y 118 de la Constitución contienen limitaciones específicas respecto de la actividad de los estados en materia de gravámenes, impuestos, cobro de derechos y requisitos que impidan o dificulten el comercio y la integración económica del país, podrá apreciarse la gravedad de su inclusión en este lugar específico. La disposición adquiere un sentido y una congruencia con el contexto en que se ubica y dificulta una interpretación general para su aplicación: las prohibiciones que no se refieren a materias hacendarias pueden considerarse excluidas del precepto y, en consecuencia, el Distrito Federal facultado para celebrar tratados, mantener tropas propias de manera permanente en su territorio, etcétera.

A estas consideraciones debe agregarse que la frase se refiere concretamente a prohibiciones y limitaciones; deja fuera la aplicabilidad de las obligaciones que la Constitución impone a los estados, entre otros en los artículos 119, 120 y 121, que constituyen verdaderas normas complementarias del sistema federal.¹⁵

Si bien la palabra "limitaciones" puede entenderse en su sentido general, es decir, para comprender inhibiciones, prohibiciones y obligaciones que "limitan" la autonomía de los estados de la federación, para hacerlo así debe interpretarse el precepto, en detrimento de la claridad del texto.

Por otra parte, dado que todas las entidades, estados y Distrito Federal, son parte de la federación, debe tomarse en cuenta para adoptar decisiones que son de especial trascendencia para ellos, como son las reformas constitucionales, el establecimiento de cuarteles dentro de sus territorios y, eventualmente, la celebración de tratados internacionales en los que los estados resulten directamente comprometidos. En este sentido, se prevé la participación de los estados en el proceso de reformas a la Constitución. No hay razón lógica o jurídica que permita concluir que el Distrito Federal no debe participar en un procedimiento que lo afecta de manera directa.

La reforma constitucional ha mejorado notablemente la condición jurídica y política del Distrito Federal; sin embargo, los errores que se cometieron en su formulación, por falta de técnica, por falta de conocimientos o por descuido, empañan una labor que pudo elevar enormemente la calidad de la Carta Magna.

¹⁵ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *loc. cit.*