

ASPECTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO FEDERAL MEXICANO

SUMARIO: I. *Concepto*. II. *Antecedentes histórico-constitucionales*. III. *La cuestión municipal en el Distrito Federal*. IV. *Naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal*. V. *Conclusiones*

I. CONCEPTO

El distrito federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal, sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional.

El distrito federal es una institución propia de los sistemas federales. Es decir, sólo existe en los sistemas de esta naturaleza, pero no siempre que existe un sistema federal, éste cuenta con un distrito federal.

El distrito federal representa el territorio en el que se asientan los poderes federales y, por lo mismo, sólo ellos tienen jurisdicción sobre su territorio. En el distrito federal no existen órganos de gobierno locales, o si se quiere, los órganos locales de gobierno del distrito federal, son los propios órganos federales. En consecuencia, cuando existe el distrito federal, los órganos federales cumplen una doble función: son órganos para toda la Federación y son, al mismo tiempo, los órganos locales para el gobierno del distrito federal.

Para la administración política y administrativa interior, el distrito federal puede estar organizado en municipios, o bien contar con una administración central, competente para la totalidad del territorio distrital. En realidad, en nuestro país, históricamente han existido estas dos modalidades.¹

¹ A este respecto, Sergio E. Gutiérrez y Felipe Solís asientan que a nivel de derecho comparado se dan múltiples posibilidades de organización interior de la administración del D. F. y señalan que "la experiencia internacional no ofrece un paradigma al respecto, pues hay tantas fórmulas como asentamientos de poderes federales existen". En *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, INAP, 1985, pp. 25-27.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICO-CONSTITUCIONALES ²

El Constituyente estadounidense de 1787, que fue el que diseñó la organización federal, creó, al mismo tiempo, la institución del distrito federal, que cobraría vida bajo la forma del Distrito de Columbia, en el que se asienta la ciudad de Washington.

La idea de crear esta nueva institución respondió a la necesidad que sintieron los constituyentes de reservar un territorio para que pudieran operar los órganos federales, sin que pudieran ser objeto de interferencias u obstaculizaciones por parte de cualquier otro nivel de autoridad. De esta manera se desprendió la primera característica de esta institución: es un territorio de la Unión cuya organización y forma de gobierno no se parece al de ninguna otra parte de la Federación.

En efecto, los órganos confederados, que sesionaron en la ciudad de Filadelfia y, posteriormente el propio Constituyente, fueron objeto de constantes embates por parte tanto de las autoridades de esa antigua colonia (Pensilvania), como por las de la propia ciudad. La presencia de los órganos nacionales hería la susceptibilidad de las autoridades locales, las que, con frecuencia, exigían que se comportaran como cualquier otro ciudadano y que se subordinaran al mandato de su jurisdicción, ya que se encontraban en su territorio.

En consecuencia, y con el propósito de evitar futuros enfrentamientos que finalmente afectarían al conjunto de la Unión, así como a la estabilidad misma del sistema, el Constituyente decidió establecer en la carta magna ³ que el Congreso de la Unión tendría la facultad de "aceptar un territorio no mayor de diez millas cuadradas, cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él la residencia de las supremas autoridades federales y legislar, de modo exclusivo, sobre todas las materias que a tal Entidad conciernen".⁴

De esta manera, a partir de 1800, en un territorio bordeado por el río Potomac y que fue cedido al gobierno federal por los estados de Maryland y Virginia, se estableció el Distrito de Columbia.

² Para referencias más específicas sobre los antecedentes históricos del Distrito Federal, en México y en Estados Unidos se pueden consultar las siguientes fuentes: Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM/LGEM, 1983, pp. 139 y ss.; Gaxiola, Francisco J., "El Distrito Federal", *El Foro*, México, 4a. época, núms. 8-10, 1955; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981; Sayeg Helú, Jorge, *La creación del Distrito Federal*, Colección Popular Ciudad de México, 1975, núm. 26, entre otras.

³ Artículo 1o., sección VIII, fracción 17.

⁴ *Cfr.* Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, nota 2, p. 33.

Por lo que se refiere a nuestro país, debemos señalar que la Constitución de 1824 adoptó el sistema federal creado por el pueblo estadounidense y dentro de él recogió también la institución del distrito federal.

En consecuencia, en el artículo 50, fracción XXVIII de nuestra primera carta magna, que tuvo plena vigencia en el México independiente, se consagra la facultad del Congreso general para “elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y (para) ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”.

De esta manera, el Constituyente de 1824 sentó las bases para la erección del distrito federal; sin embargo, no definió cuál sería el territorio sobre el cual se debería asentar. Esta responsabilidad se la encargó al legislador ordinario.

La labor no representaría mayores problemas, desde el punto de vista de definición del territorio, ya que la Ciudad de México, desde antes de la llegada de los españoles, ha sido el centro histórico de la actividad nacional, en todos sus terrenos: el político, el económico y el cultural.

El 18 de noviembre de 1824 el Congreso general hizo publicar un decreto en el que decidía que, de conformidad con lo previsto por la Constitución, se escogía a la Ciudad de México como el territorio en el que tendría su sede el Distrito Federal, de conformidad con las siguientes bases:

a) Ocupará un territorio circular de dos leguas de radio, medidas a partir de la plaza mayor (lo que actualmente es el Zócalo) de la Ciudad de México.

b) El gobierno general y el del Estado de México nombrarán cada uno un perito, para fijar los límites de este nuevo territorio.

c) El gobierno político y económico del Distrito quedará bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno general.

d) El gobierno municipal de los pueblos comprendidos dentro del Distrito Federal seguirá a cargo de ayuntamientos de elección popular.

Sin embargo, la ejecución de este mandamiento del Legislativo, no pudo culminar sino después de librar muchas dificultades, lo que requirió el paso de más de tres años.

Así fue porque la Ciudad de México no sólo era parte del territorio del Estado de México, sino que, además, en ella se asentaba su capital. El gobierno del Estado protestó airadamente y se hizo respaldar por su legislatura, oponiéndose a dar cumplimiento a la disposición

emitida por el Congreso, a la que consideraban imperfecta, desde el punto de vista jurídico y, desde luego, totalmente contraria a los intereses del Estado.

Las dificultades se prolongaron durante los tres años ya referidos, durante los cuales el gobierno local recurrió a todos los medios de impugnación existentes y hasta echó mano a recursos de carácter político, económico y militar de poca ortodoxia. Finalmente, el gobierno federal logró que se acatara su disposición. La Ciudad de México se erigió en el Distrito Federal y, por decreto de la Legislatura local, del 16 de enero de 1827, la capital del Estado de México se trasladó a Texcoco.

El Distrito Federal mexicano nació en medio de una intensa rivalidad con el gobierno estatal, riesgo que precisamente trataba de evitar la erección de esta institución. Sin embargo, una vez acatada la disposición, el riesgo de fricciones entre autoridades locales y las federales se evitaron mientras el gobierno permaneció en el Distrito Federal, ya que cada vez que el gobierno federal se vio obligado a trasladarse fuera de su sede constitucional, siempre tuvo problemas y fricciones con las autoridades estatales y municipales de las ciudades en donde residió provisionalmente

En sus orígenes, el Distrito Federal (D. F.) mexicano permitió, al igual que en el conjunto de las entidades federativas, la presencia de autoridades municipales, electas popularmente. El gobierno de la Ciudad de México (misma que no comprendía la totalidad del territorio del D. F.) quedó a cargo del ayuntamiento de la municipalidad del mismo nombre.

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución de 1824, los habitantes del D. F. podían participar en la elección de diputados federales, pero el territorio no contaba con representantes en la Cámara de Senadores. De igual manera es conveniente anotar que, en la propia carta constitucional, no se incluyó al D. F. dentro de la enumeración de las partes integrantes de la Federación.

La limitación para participar en la elección del Senado, no se superó sino hasta la expedición del "Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos", mediante la cual se dispuso, entre otras cosas, el restablecimiento del orden constitucional consagrado por la carta de 1824. Asimismo, se estableció que, en lo sucesivo, el D. F. contaría con dos representantes en la Cámara de Senadores, al igual que los estados de la Federación.

En la medida en que el D. F. es una institución propia de nuestra organización federalista, corrió suerte similar a la que siguió esta forma de gobierno, a todo lo largo del siglo XIX. En consecuencia, cuando se suprimió esta forma de gobierno sustituyéndola por la organización centralista o unitaria, el D. F. desapareció, para volver a surgir cada vez que se lograba el restablecimiento del orden federal. De esta manera, fue suprimido bajo los regímenes centralistas que presidió primero la Constitución de las Siete Leyes (1836) y después bajo el régimen de 1853-1854.

Durante la elaboración de nuestra segunda carta constitucional federalista, en el seno del Constituyente de 1856-1857, se propuso el traslado de los poderes federales a ciudades que, como las de Querétaro y Aguascalientes, ya habían ofrecido donar parte de su territorio en favor de la Federación para que en él se asentara el nuevo distrito federal. Por su parte, se preveía que en el territorio que hasta entonces había sido sede del D. F. se erigiera un nuevo estado de la Federación: el Estado del Valle de México.⁵

Los debates del Constituyente de 1856 fueron intensos, fundamentados y expuestos con una gran pasión y claridad. Sin embargo, la asamblea decidió aceptar el principio de la necesidad de trasladar al D. F. de su sede actual, pero delegó nuevamente la responsabilidad de decidir el tiempo, la forma y el territorio de su nueva ubicación, al legislador ordinario.

Así lo estableció el artículo 46 del nuevo texto fundamental que a la letra prescribía: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar."

Por su parte, la fracción V del artículo 72, del mismo ordenamiento incluía, dentro de las facultades del Congreso de la Unión (que originalmente se integró exclusivamente por la Cámara de Diputados, ya que la de Senadores se restableció hasta 1874), la de "decidir sobre el traslado de los Poderes de la Federación".

Resulta ocioso mencionar que el Legislativo federal nunca ha hecho ejercicio de esta atribución.

Bajo el imperio de esta Constitución, nuestro país habría de sufrir un nuevo embate de las fuerzas centralistas, comandadas primero por

⁵ Cabe señalar que la Constitución de 1857 no incluyó al D. F. dentro del listado de las partes integrantes de la Federación, pero sí incluyó al Estado del Valle de México (ver artículo 43), cuya forma de existencia estaba prevista en el artículo 46.

Zuloaga y Miramón y posteriormente por el emperador Maximiliano, que lograron establecer, aunque en forma precaria y parcial, un régimen centralista.

No obstante, el presidente Juárez nunca claudicó y, a pesar de que tuvo que abandonar la sede oficial de los poderes federales, cargó con la representación del gobierno federal bajo sus hombros y ahí en donde él se encontraba ahí mismo residía el poder federal.

Cabe señalar que durante este periodo el presidente Juárez radicó, la mayor parte del tiempo, en el Puerto de Veracruz y que en esta trágica etapa de nuestra historia nacional, Juárez sufrió incluso la embestida de las autoridades estatales y municipales de Veracruz.

Al restablecimiento de la República y una vez de regreso al D. F., Juárez emprendió una intensa actividad para asegurar el restablecimiento del orden constitucional, así como la eliminación de las fuerzas conservadoras y la marginación del clero, de los asuntos terrenales. De este conjunto de medidas, nos interesa mencionar la iniciativa presidencial para volver a integrar un legislativo federal bicameral, restableciendo, en consecuencia, la Cámara de Senadores.

Esta medida no cobró vigencia sino después de desaparecido el "Benemérito de las Américas" y, a partir de entonces, el Senado de la República ha existido sin interrupción. De igual manera, desde entonces se ha respetado el derecho del D. F. de nombrar, al igual que los estados de la Federación, a dos miembros, ante esa Cámara.

El D. F. no siempre contó con el mismo territorio. Paradójicamente bajo el régimen del presidente Santa Anna, fue cuando su territorio observó el mayor ensanchamiento para después reducirse durante la Reforma. No fue sino hasta los tratados celebrados con el Estado de México, firmados durante los años de 1898 y 1899, cuando el D.F. adquiere su dimensión y límites actuales.

Bajo el régimen porfirista se dictó un decreto (del 16 de diciembre de 1899) mediante el cual se disponía la organización del D. F. en la municipalidad de la Ciudad de México y prefecturas para el resto de los poblados que integraban este territorio. En este sentido es preciso recordar que entre estos pueblos se encontraban los de Coyoacán, Tacuba, Tlalpam, Xochimilco, Azcapotzalco, entre otros, que no estaban integrados a la Ciudad de México y que para llegar a ella se tenía, incluso, que viajar por "carretera".

Esta atomización de poblaciones no sólo permitía, sino que hacía indispensable que el gobierno de cada una de ellas se encargara a un ayuntamiento propio.

El 27 de marzo de 1903 Porfirio Díaz expidió una "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal". De las disposiciones más importantes de esta Ley, podemos destacar los siguientes principios fundamentales:

1) El D. F. es considerado parte integrante de la Federación.
2) Su gobierno estaría regido, en el orden legislativo, por el Congreso de la Unión.

3) En el orden "administrativo, político y municipal" su gobierno estaría a cargo del Ejecutivo federal, el que ejercería las funciones correspondientes por conducto de un consejo integrado por tres funcionarios: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas. Es decir, se adoptaba un sistema muy similar al que imperaba en Washington, District of Columbia, de los Estados Unidos de Norteamérica.

4) Los ayuntamientos serían electos por votación popular y conservarían sus funciones políticas, pero en lo que se refería a la administración municipal, sólo contarían con voz consultiva.

5) Se suprimió la personalidad jurídica de los ayuntamientos.

Como puede observarse, de hecho, lo que implica esta legislación es la supresión de la autonomía municipal. El municipio subsiste formalmente, pero en realidad carece de cualquier sentido, pues depende del Ejecutivo federal.

El Constituyente de Querétaro se volvió a ocupar de la cuestión relacionada con el D. F., retomando el debate sobre la necesidad de decretar el traslado de la sede de los poderes federales. Sin embargo, una vez más la decisión se pospuso y se retomó la mecánica por la que había optado el Constituyente de 1857; es decir, se volvió a prever la erección del Estado del Valle de México (artículo 44) que operaría cuando el Congreso de la Unión decretara el traslado de los poderes federales, en territorio distinto al que hasta ese entonces ocupaba (artículo 73-V).

No obstante, en esta ocasión se incluyó al D. F. en la relación de las partes integrantes de la Federación (artículo 43), junto con la lista de las treinta y un entidades federativas. Por lo que se refiere a la participación del D. F. en la integración de la Cámara federal, se mantiene el derecho de la entidad para elegir a dos senadores, al igual que los estados de la Federación (artículo 56).

III. LA CUESTIÓN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL

En el proyecto de reformas constitucionales que el jefe del Ejército Constitucionalista presentó al Constituyente de Querétaro, se proponía organizar al D. F. sobre la base de municipalidades capaces de subsistir con elementos propios, garantizándose su independencia política mediante su capacidad económica, "excepción hecha de la Municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que establezca la ley".⁶ Este sistema, como ya lo hemos visto, era muy similar al que prevalecía en el Distrito de Columbia y que, de alguna manera, incorporó Porfirio Díaz en su ley del 27 de marzo de 1903.⁷

La propuesta de Carranza marcó el inicio del debate; sin embargo, el Constituyente desestimó la idea de consagrar diferencias entre las distintas municipalidades que se integraron en el seno del D. F. y decidió incorporar esta institución, sin distinciones, en la totalidad del territorio distrital.

No obstante, la organización del municipio en el D. F. representó una preocupación constante para los gobiernos constitucionalistas. Por ello, el presidente Carranza insistió, una vez más, en la propuesta que hubiera hecho al Constituyente y la presentó, ahora, al poder revisor de la Constitución. El 3 de octubre de 1918, Carranza envió al Senado una iniciativa de reformas a la Constitución, con el propósito de consagrar una forma de gobierno distinta para la municipalidad de México. Esta iniciativa mereció la aprobación de la Cámara alta, pero después ya no se remitió a la legisladora, ni mucho menos a las legislaturas de los estados. La propuesta presidencial fue archivada.

Sin embargo, la cuestión no habría de quedar en el olvido, toda vez que era claro que el gobierno federal encontraba serias dificultades en la forma de organización de, por lo menos, la municipalidad de México. Al mismo tiempo, habría que tomar nota de que la veloz dinámica de crecimiento de la Ciudad de México fue acercando a las poblaciones que antaño estaban alejadas una de otra, y que poca relación guardaban entre sí. Las distancias se empezaron a acortar y los problemas de administración del D. F. comenzaron a ser uniformes y ya no era tan fácil distinguirlos por población o municipalidad.

De esta manera, el rápido crecimiento de la ciudad (así como de las otras poblaciones que integraban el D. F.), los problemas de ad-

⁶ Cfr. Gaxiola, Francisco J., *op. cit.*, nota 2, p. 39.

⁷ Cfr. *supra*, últimos párrafos del apartado anterior.

ministración de servicios públicos, así como los eventuales conflictos políticos que surgían entre las autoridades municipales y las federales, motivaron al general Alvaro Obregón, entonces candidato para ocupar por segunda ocasión la Presidencia de la República, para hacer llegar a la Comisión Permanente una iniciativa de reformas al artículo 73, fracción VI, bases 1a., 2a. y 3a., de la Constitución.

La iniciativa fue presentada el 18 de abril de 1928 y proponía suprimir la figura del municipio en el territorio del D. F. En la exposición de motivos correspondiente, el general Obregón expresó:

los hechos han demostrado que la organización municipal, en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernamental debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que consecuentemente han surgido por la existencia de autoridades, cuyas facultades se excluyen a veces, y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.⁸

Más adelante, en la propia exposición de motivos, Obregón agrega:

El poder municipal, en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debiera ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el Municipio en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría.⁹

Posteriormente, el 12 de mayo del mismo año, el propio Obregón envió, como complemento de esta iniciativa, otra cuya finalidad era aclarar que "indudablemente que al Presidente de la República es a quien compete el gobierno de la misma entidad; en consecuencia, la ley orgánica creará el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá la función administrativa en el Distrito Federal".¹⁰

⁸ Tomado del *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año II, periodo extraordinario, XXXII Legislatura, t. III, núm. 2, p. 7.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Cfr. Gaxiola, Francisco J., op. cit., nota 2, p. 41.*

En esta ocasión la iniciativa prosperó y, en el mismo 1928, fue reformado el artículo 73 constitucional, en los términos propuestos.¹¹

Ya desaparecido el presidente electo, autor de esta iniciativa, el Congreso de la Unión aprobó una nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en la que se organiza su gobierno de conformidad con las siguientes bases:

a) El gobierno del D. F. estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Departamento del Distrito Federal.

b) Territorialmente, dicho Departamento se organiza en un Departamento Central (cuya cabecera se asentaba en la "Ciudad de México") y trece delegaciones.

En la exposición de motivos del proyecto de ley, se menciona que

se encomienda a las Delegaciones, en que se divide el Distrito Federal, y al Delegado respectivo, el ejercicio de las funciones que corresponden al Departamento del mencionado Distrito; procurándose, de esta suerte, que intervengan en los asuntos locales autoridades conocedoras del medio y que fundadamente es de suponer se interesan por el mejoramiento de la región puesta a su cuidado.

c) Las funciones encomendadas al Departamento del Distrito Federal se desempeñarán por el jefe del Departamento, los delegados y los subdelegados.

d) Se constituyen como auxiliares de la administración, el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las Delegaciones.

e) El jefe del Departamento es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

f) La Hacienda Pública del Distrito Federal es autónoma y se rige por una ley especial.

g) Se expresa la intención de crear un servicio civil de carrera cuyos principios regirían al 75% del personal del Departamento.

La existencia o no de municipios en el D. F. ha sido un tema constantemente debatido, que recobró especial intensidad a partir de la celebración de los Foros de Consulta Popular sobre la participación ciudadana en el D. F., que se realizaron en la Secretaría de Gobernación, durante julio y agosto de 1986.¹²

¹¹ Dicha reforma apareció publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928.

¹² Las memorias de estos Foros fueron publicadas por la Secretaría de Goberna-

En este sentido se encuentran dos tesis fundamentales: la que exige el restablecimiento de los municipios en el D. F., sobre todo como una indispensable respuesta a la demanda de democratizar el gobierno de la entidad. Esta medida uniformaría al mismo tiempo el régimen político y administrativo en todo el territorio nacional, sin excepción alguna.

Por la otra parte, el gobierno se ha negado a promover tal medida (contando con el apoyo de la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión), en virtud de que se considera que ello conllevaría revivir el riesgo de que se produzcan conflictos entre las nuevas autoridades municipales y las federales que residen en la entidad y sobre la cual ejercen las funciones propias de un gobierno local.

Aparentemente es justificada y razonable la demanda de restablecer el municipio en el D. F.; sin embargo, después de un serio análisis, resulta claramente impropio y peligrosa en virtud, entre otras, de las siguientes razones:

1) El D. F. constituye una sola unidad urbana. En la entidad ya no se asientan, como hasta principios de siglo, una pluralidad de poblaciones alejadas e independientes una de la otra. El D. F. es la residencia de una sola población, que tiene los mismos problemas, las mismas necesidades y los mismos servicios, en el norte, en el sur o en el centro de la ciudad. No existe un Metro delegacional, ni vías de comunicación o sistemas de vialidad también delegacionales. Todos estos servicios y otros, como los de recolección y tratamiento de basura y desechos sólidos son uniformes, lo mismo que los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado.

Municipalizar al D. F. implicaría atomizar la ciudad y los sistemas de prestación de servicios, en un esquema que resulta difícil de imaginar, por notoriamente ineficaz e inoperante. La municipalización exigiría la coordinación de los municipios, a tal extremo, que se anularía su necesaria autonomía. No hay manera de prestar servicios eficaces en el D. F., sino a través de una administración homogénea y uniforme, que sólo una autoridad central puede asegurar.

2) Resulta demasiado simplista y antihistórico afirmar que por municipalizar al D. F., la entidad se va a democratizar. Es innegable la necesidad de buscar formas democráticas de gobierno para el D. F., pero es indispensable armonizarlas con el imprescindible ejercicio eficaz de sus responsabilidades.

ción, bajo la colección "Renovación Política". Las cuestiones relacionadas con el D. F. se encuentran en los tomos II, IV, VIII y IX.

Un gobierno democrático es aquel en el que participan los gobernados y esta participación se puede dar a través de múltiples instancias y mecanismos, no solamente, de manera automática, por la presencia de autoridades municipales electas.

En este sentido, es esencial observar el gran movimiento internacional en favor de la participación directa de la ciudadanía en la administración de sus ciudades. La eficaz participación ciudadana directa ofrece, en este aspecto, mayores posibilidades democratizadoras que la institución municipal en el D. F.

3) La propuesta de municipalizar el D. F. resulta antihistórica ya que refleja la ignorancia de la realidad municipal de nuestro país, no solamente hasta 1917, sino aún hasta nuestros días.

Es un hecho reconocido por la doctrina que durante todo el siglo XIX el municipio, en nuestro país, fue más bien una forma que una institución democrática, autosuficiente y eficaz.¹³ Aún ahora, después de la importante reforma municipal de 1983, la acción de los municipios deja mucho que desear.

Habría que considerar si el rezago del municipio mexicano contribuye a explicar que ahí en donde justamente no existe, se asiente el centro urbano que cuenta con los servicios más avanzados y más eficaces de toda la República, como lo es, a pesar de sus severas deficiencias, el D. F.

Definitivamente estimamos superficial y poco seria la propuesta de municipalizar al D. F. De lo que sí estamos convencidos es de que es inaplazable encontrar nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno y en la administración, no solamente en esta entidad, sino en todas las comunidades del territorio nacional.

A nivel de derecho comparado podemos señalar que efectivamente hay distritos federales que permiten la existencia de la organización municipal, en su interior; sin embargo, esta situación es fuente de una serie importante de problemas, como en el caso de Caracas, ciudad en la que se propone ensanchar el territorio del D. F. para incluir en él el de un municipio conurbado y así poder uniformar la prestación de los servicios en un territorio que, lejos de cualquier división política

¹³ En su interesante y bien documentado estudio sobre el municipio en México, el doctor Jorge Carpizo demuestra la precariedad de nuestros municipios y la impotencia del Constituyente del 17 por subsanar esta pesada deficiencia. Esta situación lo lleva a afirmar: "El Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitución; se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo." En *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 237.

artificial, constituye una unidad urbana. En Caracas existe un solo municipio y anexar otro representa serios problemas de coordinación o de asimilación del segundo, en favor del primero. En todo caso, lo que se busca es asegurar la unidad y uniformidad en la prestación de servicios públicos en un territorio que constituye la misma unidad urbana.¹⁴

IV. NATURALEZA JURÍDICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, de 1928, no se explica la razón por la que se decidió atribuir el gobierno del D. F. a un departamento administrativo y no a otra figura jurídica diferente que, eventualmente, hubiera sido más apropiada para cumplir con tales funciones.

De esta manera, a partir de la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1928, el gobierno del D. F. ha conservado, en términos generales, sus mismos principios. Es decir, esta función corresponde originariamente a los poderes Legislativo y Ejecutivo federales. La función administrativa, que corresponde al presidente de la República, se ejerce por conducto del Departamento del Distrito Federal que es una dependencia de la administración pública federal, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

Para su organización administrativa interna, el D. F. se divide en 16 delegaciones (originalmente fueron 13) que cumplen sus funciones por una delegación de facultades que determina la ley, por lo que dichas unidades administrativas están consideradas como órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal.

Estos principios han sido retomados, con algunas modalidades, en las distintas leyes orgánicas que han regido al D. F., a partir de 1917, que son: la del 31 de diciembre de 1928; la del 31 de diciembre de 1941; la del 31 de diciembre de 1970, y la del 31 de diciembre de 1978 que,

¹⁴ "No escapa a la observación de cualquiera lo absurdo que resulta el que la prestación de los servicios públicos urbanos tengan un límite espacial, y el que su continuidad dependa de la variable posición política de los concejales (municipales) respectivos. No tiene sentido alguno desde el punto de vista urbano, el que para la prestación de los servicios de distribución de agua y recolección de aguas negras, distribución de energía eléctrica, transporte urbano, aseo urbano, etcétera, existan dos autoridades distintas en la misma ciudad, y en su caso, sea necesario obtener dos concesiones diferentes." Brewer-Carías. Allan Randolph. *El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, 1968, p. 149.

con las reformas de 1984, es la que todavía rige la organización de la entidad.

Como se puede desprender de los comentarios vertidos en el párrafo anterior, podemos anotar los siguientes principios fundamentales de la naturaleza jurídica del D. F. en nuestro país:

a) Es un territorio de la Federación sujeto a la jurisdicción de órganos federales.

b) Para la organización política y administrativa del D. F., éste se encuentra organizado en delegaciones, con el carácter de órganos administrativos desconcentrados. En consecuencia, no existe la organización municipal.

c) La función Legislativa está a cargo del Congreso de la Unión, que por esta razón cumple la doble función de ser órgano legislativo para la Federación y órgano legislativo local para el D. F.

d) La función ejecutiva es responsabilidad del presidente de la República, quien la ejerce por conducto del Departamento del Distrito Federal, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

e) La función judicial está a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y demás órganos que señale la correspondiente ley orgánica. Este es un órgano de gobierno del D. F. que, a pesar de ser federal, sólo tiene competencia en el territorio de dicho Distrito.

f) El Departamento del Distrito Federal es un departamento administrativo integrante de la administración pública federal, sujeto, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a su propia Ley Orgánica.

Éstas son las principales características jurídicas del D. F. en México que trataremos de analizar en detalle para poder ubicar, con claridad, la naturaleza y significado de esta importante institución, así como los efectos que se producen a nivel jurídico, político y administrativo, tanto para la estructura gubernamental, como para las personas que residen en este territorio.

Desde luego, en este comentario tendremos presentes las recientes reformas constitucionales y legales que han sido introducidas a la estructura jurídica del D. F. y que se contienen en la nueva fracción VI del artículo 73 constitucional (DO del 10 de agosto de 1987), así como en el nuevo libro IX del Código Federal Electoral (DO del 6 de enero de 1988) y la Ley Orgánica de la Asamblea del Distrito Federal.^{14 bis}

^{14 bis} DO de 2 de febrero de 1988.

Para el análisis de la naturaleza jurídica del D. F. debemos partir de sus características jurídicas fundamentales:

1) Es un territorio de la Federación sujeto a la jurisdicción de órganos federales.¹⁵

2) Es una entidad territorial integrante de la Federación: el artículo 42 de la Constitución establece que el territorio nacional comprende, entre otros, el de las partes integrantes de la Federación (fracción I).

Por su parte, el artículo 43 del propio texto fundamental precisa que las partes integrantes de la Federación son los 31 estados de la Unión y el D. F.

Esto quiere decir que la Constitución da un tratamiento al D. F., similar al de los estados de la Federación, respetando, desde luego, sus características propias. Este criterio se fundamenta en los siguientes dispositivos constitucionales: el 43, el 44, que acabamos de citar, pero además y, en consecuencia con éstos, el 56, que precisa que la Cámara de Senadores se compondrá por “dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa”.

De igual manera, los habitantes del D. F. participan en la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, en los mismos términos que lo hace el resto de los habitantes de la república (artículo 52).¹⁶

La naturaleza territorial de la entidad que tratamos es importante porque a partir de ahí se derivan una serie de consecuencias de la más alta importancia, de entre las cuales cabe mencionar las siguientes: en este territorio se asienta una población que está sujeta a un gobierno.

Ahora bien, en la medida en que el D. F. se distinga de los estados de la Federación, la condición jurídica de las personas que residan en su territorio, así como la organización del gobierno que en él impere, tendrán necesariamente que ser diferentes.

¹⁵ Así lo ha expresado claramente la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “El Distrito y los Territorios, son partes integrantes de la Federación; pero no tienen soberanía o autonomía propia como los Estados, no pudiendo autodeterminarse en su régimen interior, sino que están sometidos a los Poderes de la Unión, de manera que no gozan de más soberanía que la que puedan ejercer por medio de los poderes federales... la conclusión a que conducen las anteriores consideraciones, es que las autoridades del Distrito y Territorios son de carácter federal, puesto que de manera expresa, la Constitución da a la Federación la facultad de organizar y gobernar estas Entidades, carentes de soberanía propia y que las funciones correspondientes son necesariamente de carácter federal.” T. CX, p. 924, Amparo administrativo en revisión 5681/50, Martínez Miguel, 29 de octubre de 1951, unanimidad de 4 votos.

¹⁶ En este sentido, la SCJN también ha sido muy clara al considerar que: “El Distrito y los Territorios son partes integrantes de la Federación pero no tienen soberanía o autonomía propia como los Estados”, *loc. cit.*

a. Condición jurídica de las personas en el D. F.: Éste no es una entidad que cuente con autonomía constitucional, pues al igual que en el caso del surgimiento del Distrito de Columbia, no formó parte del pacto original que dio origen al Estado federal. En el caso de este último, al contrario, su territorio había pertenecido a dos antiguos estados soberanos que lo donaron a la Federación para que ahí se asentaran sus órganos. En el caso de México, la situación es similar, pues el territorio que hoy ocupa el D. F. formaba parte de una de las entidades federativas (el Estado de México) y ésta se vio obligada a ceder parte de su territorio para que la Federación asentara ahí sus Poderes. La creación del D. F. es, en consecuencia, artificial y está determinada por la necesidad de delimitar un territorio exento de la acción de las autoridades estatales (recordemos que a partir de 1928, en nuestro país también se proscribió la presencia de las autoridades municipales), con el propósito de facilitar la acción de los Poderes de la Unión.

Esto significa que la erección del D. F. no implica la anulación de ninguna autoridad estatal, ni la cancelación de cualquier autonomía constitucional.¹⁷

La Federación en su conjunto, en ejercicio de su poder soberano, decidió delimitar una parte de su territorio para asentar en él sus órganos y que en el mismo no tuviera jurisdicción ninguna autoridad local, evitando, de esta manera, el eventual riesgo de que se generaran fricciones o conflictos de autoridad entre los distintos niveles de gobierno con motivo de que los tres se asentaran en un mismo territorio.

Para los habitantes de este territorio de la Federación esta situación implica que, por no residir en un territorio con autonomía constitucional —en un territorio que no tiene la categoría de estado de la Federación—, carecen de derechos locales, porque tal localidad no es autónoma. Estas personas gozan plenamente de los derechos que son propios a la naturaleza jurídica del territorio en el que residen.

Si las personas que residen en un estado cuentan con autoridades estatales y municipales que eligen periódica y democráticamente, se debe no a que sean superiores a los habitantes del D. F. o incluso

¹⁷ Por eso, en otra ocasión he sostenido que el régimen de gobierno del Distrito Federal representa un "régimen de excepción". Es decir, de excepción con respecto a la forma de gobierno que impera en los estados de la Federación, pues el del D. F. es un sistema propio que no se asemeja al de ninguna otra entidad de la Federación. Ver: "Debate de Actualidades", *Cuadernos de Extensión Académica*, México, UNAM, núm. 38, 1987, pp. 93 y ss.

de inferior categoría; se debe, sencillamente, a que la naturaleza jurídica del territorio en el que residen es diferente.

Cuando existían los territorios federales, la situación era más fácil de explicar pues habían, dentro de nuestra organización federal, tres categorías distintas de entidades territoriales: los estados de la Federación, los territorios federales y el D. F. La organización, forma de gobierno y derechos ciudadanos de cada una de estas entidades variaba de conformidad con la naturaleza jurídica que les era propia.

En consecuencia, nos negamos a aceptar, por superficial y carente de fundamento jurídico, la afirmación de que los habitantes del D. F. son "ciudadanos de segunda". En nuestro país la calidad de ciudadano de primera, segunda, tercera, o cualquier otra categoría inferior o superior, no se fundamenta en la naturaleza jurídica de la entidad en la que se reside, sino en categorías socioeconómicas y políticas mucho más complicadas que la que deriva del domicilio y que no pueden ser objeto del análisis exclusivamente de carácter jurídico.

Lo que sí es cierto es que los derechos políticos de los habitantes del D. F. son diferentes a los que gozan los habitantes de cualquier estado de la República.

En efecto, los habitantes del D. F. sólo participan en los procesos electorales federales, ya que no existen autoridades locales distintas de las federales, salvo los casos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes, de muy reciente creación. De conformidad con la tesis de la SCJN que acabamos de citar (nota 15), estas autoridades también son federales, pues reciben su competencia del texto constitucional, pero su jurisdicción es exclusivamente de carácter local y no total, como en el caso de los Poderes de la Unión.¹⁸

Los ciudadanos del D. F. participan en la elección de todas las autoridades de elección popular que gobiernan en su territorio.

La naturaleza federal del Distrito hace necesario, además, que en la elección de las autoridades locales participen también el conjunto de los ciudadanos de la República. Esta situación se explica fundamentalmente por dos razones: 1a. las autoridades locales del D. F. son, al mismo tiempo, las autoridades de la Unión, y toda ella debe partici-

¹⁸ En la parte conducente de la ejecutoria ya citada podemos leer: "son autoridades federales aquellas cuyas funciones están expresamente consignadas en la Constitución o en las leyes que directamente dimanen de preceptos constitucionales, como propias de los funcionarios federales; y son locales aquellas cuyas funciones no sean asignadas a los funcionarios federales y que por tal motivo deben entenderse reservadas a los Estados".

par en su elección; 2a. la naturaleza de la entidad hace que su gobierno sea de interés nacional y no solamente del interés de sus habitantes. Lo que suceda en el D. F. incumbe al conjunto de la Unión, ya que se trata de un territorio de la Federación, en el que residen sus órganos.

Esta explicación que parece clara y suficiente desde el punto de vista formal, no satisface, sin embargo, las necesidades cotidianas de los habitantes del D. F., que no tienen ciudadanía local y para quienes las posibilidades jurídicas de participar en el gobierno de su ciudad son mucho más remotas que las de los ciudadanos de cualquier estado de la Federación.

Y éste no es un problema marginal, sino una cuestión que atañe a la mayor concentración de población del territorio nacional. En efecto, en el D. F. se concentra más del 15% de la población nacional, más del 20% de la actividad productiva y la mayor parte de la actividad educativa, social y cultural. Las dimensiones de la ciudad más poblada del mundo (el D. F. mexicano) determinan las dimensiones del problema.

Dos soluciones se antojan, en consecuencia, indispensables: o se hace ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 73-V de la Constitución y se decide el traslado de los poderes federales a otro territorio de la República bastante más desahogado; o bien, se establecen medidas para fomentar la participación ciudadana en el gobierno del D. F., aunque esto llegue a implicar la delegación de poderes que actualmente concentra el Departamento del Distrito Federal (D. D. F.) y/o se implantan medidas poco ortodoxas, desde el punto de vista estrictamente jurídico, con el fin de responder a la demanda ciudadana de propiciar una mayor participación en las cuestiones relacionadas con el gobierno y la administración de la entidad.

Quizá la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se pudiera incluir en esta última vertiente, pero ya nos referiremos a ella más adelante.

En conclusión, podemos afirmar que ciertamente el habitante del D. F. cuenta con derechos políticos diferentes a los de los ciudadanos de los estados de la República, pero ello no implica, desde el punto de vista estrictamente jurídico, ninguna limitación, castración o condición de inferioridad legal de estas personas.

El habitante del D. F. parece condenado a contar con autoridades que elige el conjunto de la ciudadanía nacional, dejando un espacio reducido para las autoridades que fungen exclusivamente con carácter local o, peor aún, que sean nombradas exclusivamente por los habitantes del D. F.

Esta situación conlleva otra consecuencia también de importancia: el habitante del D. F. carece de nacionalidad local, no tiene un estatus ciudadano local, como el que tienen, por ejemplo, los neoleoneses o los yucatecos. Sólo poseen la ciudadanía federal y no la local. Esta situación también modifica el ejercicio de sus derechos, tanto políticos como administrativos.

b. Organización política y administrativa del D. F. La jurisdicción federal sobre el territorio del D. F., también genera una serie de consecuencias, a nivel de organización política y administrativa; es decir, de organización del ejercicio del poder y de prestación de servicios públicos en la entidad.

La base 1a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional precisa que “el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”.

La versión original de esta base, tal y como la definió el Constituyente de Querétaro, era mucho más específica al atribuir esta responsabilidad a un gobernador nombrado y removido directamente por el presidente de la República.¹⁹

Quizá el referirnos al tratamiento jurídico de los territorios federales auxilie en la comprensión de la naturaleza jurídica del D. F., pues como se verá, existen mayores similitudes entre éste y aquéllos, que con respecto a los estados de la Unión.

Originalmente, el artículo 43 constitucional establecía que entre las partes integrantes de la Federación se encontraban el “Territorio de la Baja California y el Territorio de Quintana Roo”. La reforma constitucional publicada el 7 de febrero de 1931, habría de dividir el territorio de la Baja California en “Territorio Norte de Baja California

¹⁹ El texto original de las tres primeras bases del artículo 73 constitucional, fracción VI, establecía: Art. 73...

“VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los Territorios, se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.”

y Territorio Sur de Baja California". En la misma fecha se reformó el artículo 45, para precisar que "la línea divisoria entre los Territorios Norte y Sur de Baja California (estará marcada por) el paralelo 28, de latitud Norte".

Por su parte, la fracción II del artículo 73 de la Constitución, en su versión original, facultaba al Congreso de la Unión para erigir los "Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política".

Esto significa que la existencia de los territorios constituía una medida excepcional y, por lo mismo, transitoria. Era una excepción al principio de la soberanía constitucional propia de cada estado de la Federación, que se justificaba en razón de dos elementos fundamentales: 1o. la escasa población que residía en dichos territorios, y 2o. la carencia de "elementos necesarios para proveer a su existencia política". Superados estos dos elementos, a juicio del Congreso de la Unión, éste podía decretar la transformación de un territorio en estado de la Federación. De hecho así ocurrió. En 1952 el territorio de Baja California Norte se convirtió en estado (*DO* del 16 de enero) y en 1974 sucedió lo mismo con los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo (*DO* del 8 de octubre de 1974).

Kelsen explica que

El Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones. Esta autonomía constitucional de los Estados miembros es limitada. Dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la Constitución Federal.²⁰

Kelsen se refiere, al hablar del Estado federal, a la existencia de una pluralidad de órganos creadores de normas jurídicas, que forman parte del mismo orden jurídico nacional. Es decir, por una parte la existencia de órganos normativos federales, que generan un orden jurídico parcial, válido para la totalidad de los individuos que se encuentran en ese Estado federal, pero que se refiere sólo a determinadas materias, las de orden federal. Por otra parte se encuentran los órganos locales

²⁰ En *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, Textos Universitarios, 1983, p. 378.

estatales o estatales, que generan un orden jurídico parcial aplicable solamente a los individuos que se encuentran en el territorio de su jurisdicción. De tal suerte que, tal y como lo explica Kelsen,

cada individuo pertenece simultáneamente, a un Estado miembro y a la Federación. El Estado federal, o comunidad jurídica total, está pues constituido por la Federación, que es una comunidad jurídica central, y los Estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. La teoría tradicional identifica erróneamente a la federación con el Estado federal total.²¹

De ahí podemos derivar que, en nuestro sistema federal, el principio general que rige a nuestra organización política y territorial consiste en que cada comunidad territorial cuenta con autonomía constitucional para emitir, a través de sus propios órganos un orden jurídico parcial, en cuanto a las materias y en cuanto a los sujetos destinatarios de las normas, pues estos últimos sólo son aquellos que se encuentren en el territorio respectivo de cada estado.

Sin embargo, al lado de estas comunidades jurídicas autónomas existen otras cuyo sistema de creación de normas no está descentralizado, sino que deriva de los propios órganos centrales. En este caso, los órganos centrales crean órdenes jurídicos parciales similares a los que crean los órganos normativos estatales, es decir, sistemas normativos que sólo se aplican a los sujetos que se encuentran en los territorios respectivos. En este sentido, explica el propio Kelsen:

el hecho de que el mismo individuo funcione aquí como órgano creador de las normas centrales y locales, significa que existe una unión personal entre los órganos de los diferentes órdenes constituidos por las normas centrales y locales. El mismo individuo no es el mismo órgano en su capacidad de creador de normas centrales y normas locales ni es tampoco el mismo en su capacidad de creador de normas locales con diferentes ámbitos territoriales de validez. A pesar de la unión personal que existiría entonces entre los órganos de los diferentes órdenes jurídicos parciales, debe tenerse presente que aún en esta hipótesis seguirían existiendo un orden central y varios órdenes jurídicos locales.²²

Esta es justamente la forma en que está organizado el gobierno de los ya extintos territorios federales y el del Distrito Federal, que son.

²¹ *Idem*, p. 377.

²² *Idem*, pp. 367 y 368.

entidades territoriales sujetas a la jurisdicción de los órganos federales, que en este caso funcionan como órganos locales de estas entidades.

De igual manera, tanto en el caso de los territorios, como en el del D. F., existe subyacente un estado de la Federación. En el primer caso, la condición suspensiva, que permite la transformación de un territorio a Estado, está expresada por los dos elementos que contiene la fracción II (ya derogada) del artículo 73 constitucional.

En el caso del D. F., esta condición suspensiva está expresada por el artículo 44 que, desde su versión en la Constitución de 1857, precisa: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

Es decir, la condición para que en el territorio que actualmente ocupa el D. F. se erija el Estado del Valle de México consiste en que el Congreso de la Unión decrete el traslado de los Poderes federales a otro territorio de la República en el que tendría su nueva sede el D. F.

De ahí podemos concluir que la Constitución considera al D. F. como una entidad territorial, con los límites y extensión que señala el artículo 44, el gobierno que precisa la fracción VI del artículo 73 y la población que se asienta en su territorio.

El Constituyente de Querétaro definió, en consecuencia, que el D. F. contaría con un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República. No obstante, el poder revisor modificó inexplicablemente este principio, en la reforma del 20 de agosto de 1928, según la cual la nueva base 1a. de la fracción VI del artículo 73 quedó de la siguiente manera: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

La referencia genérica al "órgano u órganos de gobierno que determine la ley respectiva" permitió que el legislador ordinario, en el mismo año de 1928, asignara el gobierno del D. F. no a un órgano de gobierno propio sino a una dependencia administrativa, integrante de la administración pública federal, como lo es el Departamento del Distrito Federal. Así quedó definido el órgano de gobierno del D. F. desde la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de aquel año.

El atribuir el gobierno del D. F. a un departamento administrativo constituye un grave error técnico, político y administrativo, ya que desnaturaliza la función de gobierno de una entidad territorial y, al mismo

tiempo, desnaturaliza la función administrativa que corresponde a una dependencia, y más aún cuando se trata de un departamento, tal y como lo concibió el Constituyente de Querétaro.

Tratemos de fundamentar nuestro dicho: primeramente es conveniente señalar que el Constituyente de 1917 definió, con toda claridad, que el D. F. estaría a cargo de un gobierno propio, cuyo responsable sería el presidente de la República y que éste ejercería la función por conducto de un gobernador a quien él podría nombrar y remover libremente. Desde luego esta terminología permitía que existieran dos tipos de gobernadores: los electos popular y democráticamente en los estados, y los designados por el presidente de la República para ejercer sus funciones correspondientes en el D. F. y en los territorios federales.

En todo caso, estas entidades territoriales contaban con un gobernador, es decir, con un jefe político y administrativo, que es justamente la función que le corresponde, en nuestro sistema, a todo Poder Ejecutivo.

La reforma de 1928 abrió las puertas para que esta función de gobierno se encomendara a una dependencia administrativa, que es un auxiliar del Ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones administrativas y, tratándose de un departamento administrativo, se ocupan —en la concepción del Constituyente— exclusivamente de desarrollar funciones de carácter técnico administrativo.

En efecto, durante los debates del Constituyente, en torno al artículo 90 constitucional quedó claro que, dentro de la estructura de la administración pública existen

dos grupos de órganos del ejecutivo y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y más todavía es muy pernicioso que la política se mezcle en otros servicios porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio.²³

Once años después de que el Constituyente expresara con toda claridad su concepción de las dependencias administrativas del Ejecutivo federal, la ley encarga el gobierno del D. F. a una unidad administrativa de carácter “ eminentemente técnico que nada tiene que ver con

²³ Tomado de Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, México, INAP, 1984, p. 261. Se puede consultar igualmente, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Porrúa, t. VII, 1978.

la política"; ubicando a la dependencia junto a los departamentos de Salubridad Pública, el Universitario y de Bellas Artes, y el Judicial.

Desde luego que la naturaleza y funciones de los departamentos administrativos fue cambiando con el tiempo y pasaron a desarrollar funciones políticas, además de las técnicas que les eran propias. De esta manera se les concedió a sus titulares la facultad de refrendar los actos normativos del presidente de la República²⁴ y la ley consagra actualmente, con toda claridad, que "las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto preeminencia alguna" (artículo 10 de la LOAPF).

Resulta axiomático señalar que una dependencia administrativa no puede desempeñar funciones de gobierno de una entidad territorial, y el hacerlo acarrea una serie de inconsecuencias y dificultades que generan, además de un caos jurídico, una serie importante de dificultades para el adecuado ejercicio de la función. Señalemos algunas de estas incongruencias.

El Departamento del Distrito Federal, a pesar de estar incluido en la LOAPF, cuenta con una ley orgánica propia, que es la que rige sus actividades. Situación que no ocurre con ninguna de las demás dependencias del Ejecutivo de la Unión.

A pesar de que el D. D. F. forma parte de la administración pública federal y que, de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ejerce gasto público federal, cuenta con su propio Presupuesto de Egresos y con su propia Ley de Ingresos, situación que resulta, desde luego, excepcional para el conjunto de la administración pública federal.

El D. D. F. es la única dependencia administrativa que cuenta con un régimen fiscal propio; en consecuencia, está facultada para recaudar impuestos y todo otro tipo de ingresos. Situación que no opera para ninguna otra dependencia federal, ya que los ingresos son de la Federación y no propios, ni exclusivos de cada una de ellas.

El D. D. F. es la única dependencia del Ejecutivo que cuenta con un régimen patrimonial propio; es decir, posee bienes y los puede administrar, de conformidad con lo prescrito por la ley. Pero resultan claramente distinguibles los bienes de la Federación y aquellos del D. D. F. Esta situación sería impensable, para cualquier otra dependencia administrativa.

²⁴ Reforma al artículo 92 de la Constitución, publicada en el *DO* del 21 de abril de 1981.

Este tipo de situaciones y facultades excepcionales del D. D. F. hacen que sea la única dependencia administrativa que cuenta con personalidad jurídica propia.

Dentro de los inconvenientes administrativos y los de carácter operativo podemos señalar, a manera de ejemplos, los siguientes:

— La administración financiera del D. D. F. se tiene que regir por lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; sin embargo, su problemática financiera y operativa no corresponde a las hipótesis que contiene la ley, pues éstas se refieren al conjunto de la Federación y no a uno de sus territorios.

— La administración de los bienes y contratos que posee o de los que es parte el D. D. F., se tiene que regir, además de por las disposiciones propias, por las leyes federales que regulan esas materias, como son las leyes generales de bienes nacionales; la de obra pública; la de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, entre otras; ninguna de las cuales hace previsiones particulares para esta dependencia, cuya operación es muy diferente a las del resto de las dependencias administrativas.

— Podemos señalar un grave inconveniente adicional, éste de carácter político: por ser parte de la administración pública federal, el D. D. F. tiene igualdad jurídica con respecto al resto de las dependencias. No existe ninguna disposición que privilegie a las autoridades del D. D. F. en atención a la particular naturaleza de sus responsabilidades. En consecuencia, en el territorio del D. F. ejercen sus funciones administrativas, a discreción y sin ninguna consideración para las autoridades locales, las autoridades del resto de las dependencias administrativas. Esto significa que en el D. F. operan igualmente las autoridades locales, propiamente dichas, como las administrativas federales, como por ejemplo las sanitarias, de educación, las agrarias, las laborales, de obras públicas, y aun los funcionarios de las entidades paraestatales federales como las de TELMEX, PEMEX, CFE, etcétera.

Esto quiere decir que el D. D. F. carece de autonomía y, sobre todo, de exclusividad, para gobernar el territorio que le ha sido encomendado, porque en él también actúan las dependencias de la administración pública federal. Es decir, se produce un choque de autoridades federales, las que actúan para todo el territorio y aquellas que nada más lo hacen en el D. F. Esto significa que es efectivamente el presidente de la República el que gobierna el D. F., pero no lo hace nada más por conducto del D. D. F., como lo prescribe su Ley Orgánica, sino que lo

hace, finalmente, por conducto del conjunto de la administración pública federal.

Identificar el error que se ha cometido con el gobierno del D. F., al asignárselo a un departamento administrativo resulta del solo análisis de la Constitución y, desde luego se puede profundizar, en la medida en que se estudie el derecho y la doctrina aplicables, tanto al gobierno local, como a los aplicables para el conjunto de la administración federal.

Por otra parte, es preciso señalar que esta afirmación no constituye una tesis propia, sino un reclamo generalizado de la doctrina, entre la que podemos citar a Felipe Tena Ramírez, Andrés Serra Rojas, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, entre otros.

Por ejemplo, Serra Rojas ha escrito:

el problema que surge de la lectura de los textos constitucionales, de la LOAPF y de la LODDF, para saber si estos últimos están en lo justo al hablar de Departamento del D. F. en lugar del Gobierno del D. F. De tal texto del artículo 73, fracción VI podría desprenderse que ambas disposiciones legales están dentro de la Constitución, al señalar como órgano u órganos al Departamento del Distrito Federal; pero el artículo 92 de la Constitución, claramente distingue entre el gobierno del Distrito Federal y los Departamentos de Estado. Si el ánimo del legislador constituyente hubiera sido en el mismo sentido de la ley, no hubiere hecho ninguna diferenciación y hubiera hablado exclusivamente de Departamento de Estado, no lo hizo porque el Distrito ni debe ni puede equipararse a un departamento de Estado.²⁵

Efectivamente, del sólo análisis del texto constitucional, tal y como se encuentra redactado actualmente, se puede desprender, con toda claridad, que es un error atribuir el gobierno del D. F. a un departamento administrativo.

Las referencias que hace la Constitución al D. F. se encuentran, por una parte en el capítulo geográfico, específicamente considerado como un territorio "integrante de la Federación" (artículos 42 y 43). Además, el artículo 56 otorga el derecho al D. F. para elegir dos senadores, en la Cámara Alta, al igual que los estados de la Unión.

²⁵ Citado por Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, IJ, 1987, pp. 115 y 116.

Por su parte, Jorge Madrazo califica al D. D. F. como un "Departamento sui generis", "pues no auxilia al Presidente en asuntos generales de la República, sino en los particulares del Distrito Federal". En "Distrito Federal", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 1987, t. II, pp. 1170 y ss.

Esto significa que la naturaleza jurídico-constitucional del D. F. es la de una entidad territorial del Pacto Federal y no el de una "cartera" de los negocios a cargo del Ejecutivo federal.

Las bases conforme a las cuales se debe ejercer el gobierno del D. F. están contenidas en el artículo 73 constitucional, cuya fracción VI podríamos equiparar al de una Constitución del D. F.²⁶

En este precepto constitucional se menciona expresamente la función que se deberá desarrollar en esta entidad, que es la de *gobierno* y no solamente la de administración, que es propia de las dependencias del Ejecutivo.

Por otra parte, la Constitución se refiere a los departamentos administrativos en el capítulo del Poder Ejecutivo y nunca confunde o asimila el órgano de gobierno del D. F. con los departamentos administrativos.²⁷

Originalmente la fracción II del artículo 89 de la Constitución facultaba al presidente de la República, entre otras funciones, para "nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios". No hacía referencia a los jefes de departamento administrativo, porque éstos no se incluyeron en el artículo 90, que sólo hacía referencia a los secretarios del despacho.²⁸

Es decir, en el capítulo constitucional dedicado a la organización de las funciones administrativas del presidente de la República sólo se hace referencia —en materia de D. F.— a la facultad del presidente para nombrar y remover libremente "al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal", si el Constituyente o aún el poder revisor hubieran deseado asignar la función de gobierno del D. F. a la administración pública federal, no se justificaría la referencia específica al titular del órgano de gobierno del D. F. cuando se podía usar la genérica de los departamentos administrativos, que finalmente comprende el D. D. F.

²⁶ Jorge Madrazo lo expresa de la siguiente manera: "el Congreso Constituyente de 1916-1917, al expedir la Constitución nacional creó en esta ley fundamental las bases mínimas de organización del Distrito Federal, lo que en términos muy genéricos podría llamarse la Constitución del Distrito Federal, prevista precisamente en el a. 73, fr. VI.", *loc. cit.*

²⁷ Cfr. los artículos 89, 90, 92 y 93 de la Constitución.

²⁸ Recuérdese que el Constituyente se negó a enumerar las dependencias del Ejecutivo, pues esto hubiera dificultado la reorganización de este aparato del Ejecutivo, que tendría que ser suficientemente flexible, como para adaptarse a las cambiantes necesidades de las diferentes épocas. Ya señalamos que el Constituyente discutió incluso la diferente naturaleza entre los departamentos administrativos y las secretarías del despacho (ver *supra*, nota 23).

No se hizo la referencia genérica a los departamentos administrativos, porque es claro que el D. F. no es igual al resto de las dependencias de la administración pública. Más arriba explicamos que en el gobierno del D. F. existe una unidad del órgano pero duplicidad de funciones. Esto significa que no se pueden mezclar las funciones del presidente de la República como Ejecutivo de la Unión, que como responsable del gobierno local del D. F. Lo mismo se puede decir del Congreso de la Unión que tiene reguladas sus funciones de Legislativo local del D. F. fundamentalmente en la fracción VI del artículo 73 y las de Legislativo federal en otros dispositivos constitucionales, como el resto del propio 73, en el 74, 75 y 76.

Esto quiere decir que la Constitución asigna dos funciones diferentes a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, las de orden federal, consignadas en diversos preceptos constitucionales ya citados y las de carácter local, contenidas fundamentalmente en la fracción VI del artículo 73. El Legislativo las ejerce directamente, mientras que el Ejecutivo lo hace por el órgano de gobierno que determine la ley, la que erróneamente la atribuye a un órgano de la administración federal.

La distinción jurídica entre la administración federal y la del D. F. ha sido explicada claramente por la SCJN, que en diversas tesis ha señalado con toda claridad las diferencias constitucionales que existen entre aquella estructura y éste órgano.

De esta manera, la Corte ha afirmado que el D. F. es un territorio sometido directamente al orden jurídico federal pero que no se confunde con la Federación; ambos tienen intereses diferentes que no se pueden confundir.²⁹ Más aún, la Corte ha distinguido la jerarquía de las leyes del Congreso de la Unión, precisando que unas son de importancia y aplicación nacional, mientras que otras —las que se refieren al D. F.— son de orden local, por lo que deben privar aquellas sobre éstas, a pesar de que ambas sean federales y emanen del mismo órgano.³⁰

²⁹ "El Distrito Federal no es la Federación, sino una entidad de la misma; es un GOBIERNO LOCAL constituido sobre una parte del Territorio Nacional en que residen los Poderes Federales... es personalidad jurídica y patrimonio propio. Consecuentemente, un interés del Distrito Federal no puede reputarse en todo caso interés de la Federación", t. CXXV, p. 693. Amparo directo en materia de trabajo 1050/55, Jefe del Departamento del Distrito Federal, 21 de julio de 1955, unanimidad de 5 votos.

³⁰ "El Congreso de la Unión tiene una doble función, una como órgano legislativo federal y una segunda como órgano legislativo del Distrito Federal.

Las leyes federales que emanen del Congreso son de jerarquía superior, a las leyes locales que dicte para el Distrito Federal; en caso de contradicción en sus

En definitiva, el criterio que constantemente ha sostenido la SCJN deja ver claramente que la naturaleza federal del Distrito no permite que se confunda con la Federación misma y que, al mismo tiempo, tampoco tiene la misma naturaleza jurídica de un estado.³¹

El D. F. es una entidad territorial, integrante de la Federación, pero distinta a ella. Tiene naturaleza jurídica y patrimonio propios, a pesar de que comparte algunos de sus órganos de gobierno con los de la Federación (Legislativo y Ejecutivo), que cumplen una doble función y que, por esta razón, se pueden distinguir como órganos locales o federales, según el tipo de acto que realicen.

Si la Federación y el D. F. no son una y misma autoridad, si pertenecen a niveles diferentes y cuentan con una normativa constitucional también diferente, no se puede atribuir el gobierno de la entidad D. F. a la Federación misma.

El D. D. F. forma parte de la administración pública federal. Es la Federación misma y no un órgano federal local. Se rige, en una buena medida, por leyes federales y no por leyes propias, como lo ordena el artículo 73-VI.

El gobierno del D. F. debe atribuirse a un órgano federal, cierto, pero distinto a la Federación misma; contar con una legislación local propia y no someterse a la de la Unión. Este órgano de gobierno puede tener la denominación que sea, incluso la de departamento (pero en su acepción territorial y no administrativa), la de jefatura de gobierno, la de gobierno, la de gobierno local, o la que sea, pero debe ser un órgano distinto y ajeno a la administración pública federal.

El gobierno del D. F. no puede ser un apéndice de la Federación, sino un gobierno propio, con sus propios órganos (Congreso de la Unión y presidente de la República) su legislación propia y exclusiva. El D. D. F. denigra la función de gobierno del D. F.

disposiciones debe prevalecer la dictada con jerarquía federal", 1a. época, vol. 31, sexta parte, p. 47, 6 de julio de 1971, unanimidad de votos.

³¹ "NO DEBE CONFUNDIRSE DISTRITO FEDERAL Y FEDERACIÓN, por más que aquel constituya el lugar de residencia de los Poderes Federales y aun cuando su administración, dirección y gobierno se ejerzan por la propia Federación. Desde el punto de vista formal, el Distrito Federal mantiene una relación de dependencia con la Federación de Estados; ... sin embargo, desde el punto de vista material el Distrito Federal es una Entidad local, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley Fundamental, que expresamente señala que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, es decir, que NO ES LA FEDERACION MISMA y si bien el Congreso de la Unión emite las leyes que lo rigen, estas no tienen aplicación en toda la República", 7a. época, informe 1982 primera parte, tesis 7, p. 340.

La Constitución lo prescribe y así se debería cumplimentar. El D. F. es una entidad territorial de la Federación y merece contar con un gobierno propio, exclusivo y diferente a la organización administrativa federal.

Ojalá que las recientes reformas constitucionales y legales al gobierno del D. F. sirvan de ocasión para subsanar este terrible error legislativo, se logre reivindicar la función de gobierno del D. F., dignificando, al mismo tiempo, a la ciudadanía y a la Federación misma.

V. CONCLUSIONES

La importancia demográfica, política, económica, cultural y social del D. F. hace imperativa y urgente la atención y la revisión a sus bases jurídicas de organización y funcionamiento, con el propósito de acercar las autoridades locales a la ciudadanía, así como de aproximar a ésta al ejercicio y supervisión de las funciones administrativas de mayor trascendencia para la calidad de vida de la ciudad.

De alguna manera ésta es la intención que se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 73-VI de la Constitución y otros dispositivos relacionados. Esta misma demanda fue la que se expresó en el Foro de Consulta Popular sobre participación ciudadana en el gobierno del D. F.³² Esta misma es la intención que trata de recoger la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, que crea un nuevo órgano de representación ciudadana (la Asamblea de Representantes del D. F.), con importantes facultades para dictar lo que genéricamente la doctrina llama "reglamentos autónomos", que no contravengan la legislación local aprobada por el Congreso de la Unión. Asimismo se dispone que se deberá establecer, de conformidad con lo que disponga la correspondiente ley reglamentaria, un importante proceso de descentralización y desconcentración administrativas, justo con el propósito de acercar la administración local a la ciudadanía y, por último y como una medida que deberá revestir la mayor importancia, el apoyo a la intensificación de los mecanismos de participación y supervisión ciudadanas, en la administración de la ciudad, particularmente en las materias que se consideran competencia de la nueva Asamblea de Representantes.³³

³² Ver mi ponencia presentada en ese foro publicada en: *Renovación política. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*, México, Secretaría de Gobernación, 1986, t. II, pp. 97 y ss.

³³ Reformas publicadas en el *DO* del 10 agosto de 1987.

Sin embargo, la reforma constitucional no hace sino sentar ciertas bases que deberá desarrollar una nueva ley que revise y reestructure integralmente el gobierno y la administración del D. F., la que deberá considerar la presencia de un nuevo órgano político de representación ciudadana, con facultades normativas, de supervisión y de gestoría ciudadana; el imperativo constitucional de descentralizar y desconcentrar la administración pública local y, por último, la exigencia constitucional y ciudadana de incrementar los niveles y la calidad de la participación ciudadana en la administración y supervisión de su ciudad.

En el último periodo ordinario de sesiones de la LIII Legislatura (septiembre-diciembre de 1987) se aprobaron dos cuerpos normativos reglamentarios de esta reforma constitucional: el libro noveno del Código Federal Electoral (*DO* del 6 de enero de 1988), que contiene las bases que deberán normar los procesos de preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones para integrar la Asamblea de Representantes del D. F.; y, por otra parte, la Ley Orgánica de la propia Asamblea.

Sin embargo, el desarrollo de las normas más importantes relacionadas con los nuevos principios que deben normar el gobierno del D. F., *deberán contenerse en la legislación que sustituya a la actual Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, en la que incluso se podría conferir la responsabilidad de gobierno del D. F. a otro órgano que no sea un departamento administrativo, sino un órgano apropiado para ejercer las funciones de gobierno de una entidad territorial de la Federación, ajeno a la administración pública federal y subordinado jerárquicamente al presidente de la República, quien es el responsable constitucional de la función ejecutiva en el D. F.

De implantarse esta propuesta se superarían las fallas y las deficiencias jurídicas, políticas y administrativas que, a manera de ejemplo, *enunciamos en el cuerpo de este comentario, contribuyendo, al mismo tiempo, a materializar los propósitos y la intención de la reforma constitucional, en materia de D. F.*

Francisco Javier OSORNIO CORRES