

El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitucional

Lic. Miguel Pérez López

Miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal

La reforma constitucional en materia electoral de 1996 significó un gran avance. Fueron rescatadas antiguas propuestas de los partidos políticos, de la academia, la opinión pública y las organizaciones ciudadanas.

Sin embargo, tres aspectos de la reforma electoral resultan cuestionables: a) la adopción de la representación proporcional para el Senado, b) la imposición a las constituciones y leyes locales de un conglomerado de principios en la materia electoral que pretenden uniformar las garantías para el desarrollo democrático, pero que son nuevas obligaciones e inhibiciones a los poderes locales “desde el centro” y c) una nueva regulación del Distrito Federal con vistas a fortalecer el ejercicio democrático en el ámbito local. En las presentes notas me dedicaré a ubicar la jerarquía del Derecho local del Distrito Federal, a partir de lo previsto en el nuevo artículo 122 de nuestra ley fundamental.¹

1. El *status* constitucional del Distrito Federal

La complejidad constante que ha padecido el Distrito Federal mexicano en todos sus aspectos durante la vigencia de la Constitución de 1917, ha sido enfrentada con cuatro reformas evolutivas, una de tipo involutiva y otra más de tipo “incidental”. La de tipo involutiva es la de

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

1928, que desembocó en la desaparición de las municipalidades en que se dividía el Distrito Federal y la asunción del gobierno local por el Presidente, quien lo ejercería por los órganos que determinase la ley.² La primera reforma constitucional evolutiva aparece inmersa en la reforma política de 1977, con lo que se incorporan las figuras del referéndum y de la iniciativa popular para el ámbito local del Distrito Federal.³ La segunda reforma se da con la gestión presidencial de Miguel de la Madrid, en 1987, que instituye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con una competencia legislativa material restringida, pues sólo podía expedir reglamentos de leyes locales, y las figuras de democracia semidirecta de la anterior reforma fueron eliminadas, sin que tuviesen aplicación práctica alguna.⁴ La tercera reforma constitucional nace en 1993 como una respuesta a un ambiente social menos pasivo y con reclamos de variada índole, con especial relevancia en la elección de los gobernantes del Distrito Federal.⁵ Esta reforma se caracterizó por una radical reestructuración constitucional: el cambio de la denominación del título quinto de la Constitución para incluir al Distrito Federal y utilizar al artículo 122 como espacio *ad hoc* en la Ley fundamental para acabar con el ubicado en la fracción VI del artículo 73, así como trasladar de dicho artículo 122 a la intervención ejecutiva federal en los estados para quedar como el párrafo primero del artículo 119; fijar expresamente la naturaleza de la capital del país (artículo 44); y remarcar la relevancia del Distrito Federal en lo tributario (fracción IV del artículo 31), el juicio político y la declaración de procedencia contra los principales servidores públicos de la entidad (artículos 110 y 11, respectivamente), la intervención del Distrito Federal en los supuestos del llamado amparo-soberanía (fracciones II y III del artículo 103)⁶ y la capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (fracción VII del artículo 27). El nuevo artículo 122 nacido de esta cuarta reforma previó la dualidad de competencias de las autoridades federales y locales en el ámbito distrital y la existencia del Estatuto de Gobierno como norma reguladora de esa dualidad competencial, de los

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

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

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

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

6 *Cfr.* Juventino V. Castro y Castro, *Garantías y amparo*, 7a edición, México. Porrúa, 1991, pp. 322 a 324.

derechos de los habitantes del Distrito Federal y de la estructura y funcionamiento de la administración pública local, en cualquiera de sus modalidades. Dicho precepto se caracterizó por el prurito de fijar competencias y su técnica jurídica era clara y precisa. En cuanto a la distribución del ejercicio del poder en el ámbito local del Distrito Federal se destacó una constante: impedir la eminencia de los órganos locales sobre los Poderes de la Unión residentes en ese espacio geográfico, en especial se reafirmó el mando supremo de la fuerza pública en el Presidente de la República.

Por lo que toca a los órganos locales, en la tercera reforma aparecen dos innovaciones: la posibilidad de elegir por la vía indirecta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la que se retiraba al Poder Ejecutivo federal la facultad de designar y remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal. La elección indirecta del Jefe de Gobierno quedaría aplazada hasta 1997 y la ampliación de la competencia de la Asamblea de Representantes para expedir leyes, de una manera enumerativa y sin la posibilidad de facultades implícitas. La mecánica de la distribución de competencias legislativas entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes consistiría en dejar un conjunto cerrado de atribuciones a ésta y de manera residual asignar al Poder Legislativo Federal el resto de la competencia para expedir leyes en el Distrito Federal. Con esto aminoró, mas no se extinguió completamente el llamado "absolutismo constitucional" que atribuía al Congreso la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal en la ahora derogada fracción VI del artículo 73.

La reforma "incidental" es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, dedicada al Poder Judicial, por la que se crea el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, al que se encomendó la administración, vigilancia y disciplina de la rama judicial, y quedar inscrito en la estructura del artículo 122.

La cuarta reforma reubicó los espacios de la autoridad, que tienen resonancias en la conducción de las relaciones entre el Estado, en sus diversos compartimientos y manifestaciones, y los gobernados, atendiendo la peculiaridad de la sede de los poderes federales, y que plantea una dualidad legislativa local *sui generis*, tímida en la reforma de 1987 y plena desde la reforma de 1993. Previo al estudio de la situación

constitucional del Derecho local distrital veremos críticamente la nueva conformación del artículo 122.

II. La defectuosa estructura del nuevo Artículo 122 Constitucional

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

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

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

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

Algunos de estos apartados se componen de párrafos, como los marcados con las letras "D", "E", "F" y "H", mientras que los restantes presentan variaciones injustificadas. Los apartados "A" y "B" se subdividen en fracciones con numeración romana y el apartado "G" tiene subdivisión en incisos a), b) y c], desquiciándose la subdivisión en el apartado "C". En este apartado se da una primera división en cinco bases; cada base excepto la quinta, soporta una subdivisión en fracciones con números romanos, y además las fracciones V de la base primera (competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y II de la base segunda (atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal) se subdividen en incisos.

Esta intrincada subdivisión del nuevo artículo 122 desentona con la técnica empleada en el texto anterior.⁷ La nueva versión carece de una depurada técnica legislativa, abusa de subdivisiones caprichosas y adolece de coherencia. En un mismo precepto notamos tres distintos tipos de subdivisión, que ojalá no sirvan de ejemplo para futuras modificaciones constitucionales. En realidad, el anterior artículo 122 sólo requería de adecuaciones y no este almodrote jurídico generador de

7 *Supra* nota 5.

confusión.⁸ Por cierto, a los reformadores se les olvidó reformar la fracción I-A del artículo 104, que hace referencia al inciso el de la fracción IV del artículo 122 producto de la reforma de 1993, por lo que aquí debería operar el principio de *lex posterior derogat priori*.

III. El Derecho del Distrito Federal

En la sede de los poderes federales es conservada la dualidad legislativa. La reforma de 1996 reubicó el reparto de las facultades legislativas del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes, sin afectar la facultad reglamentaria del Presidente de la República y del titular del gobierno del Distrito Federal. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se mantiene como referente normativo, a manera de una especie de "Constitución local", sin llegar a tener dicho carácter, expedido por el Congreso federal. Con la reforma de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73, que fue el espacio constitucional del Distrito Federal durante la vigencia de la Carta de 1917, para dejar al artículo 122 como la disposición fundamental reguladora del ejercicio del poder político en dicha entidad federativa, donde el Congreso y la Asamblea ejercen un peculiar sistema de distribución de competencias legislativas.

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

En el sistema federal mexicano ha predominando la fórmula de la Constitución de los Estados Unidos de América sobre la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que recoge el artículo 124 y del que la doctrina constitucional mexicana ha elaborado estudios sobre su origen y aplicación, así como el desprendimiento de las llamadas facultades implícitas, coincidentes y concurrentes, por lo menos.⁹ A esta forma de distribución se viene a sumar uno más, de

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

9 Cfr. Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 2a. edición, México, s.e., 1933, pp. 33 a 46; Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a. edición, México, Porrúa, 1984, pp. 101

excepción, generado por el crecimiento complejo del Distrito Federal y la consecuente duplicidad de autoridades. Es indudable el reparto de competencias *sui generis* constituido a partir de la reforma de 1993, donde se partía de la enumeración de atribuciones de los órganos federales y locales del Distrito Federal, con la peculiaridad, en lo que hace a la expedición de leyes para esta entidad federativa, de que la Asamblea de Representantes tendría una competencia determinada de manera enumerativa más "las demás que expresamente le otorga esta Constitución" (inciso h) de la fracción V del artículo 122), y el Congreso de la Unión expediría las leyes en lo relativo al Distrito Federal, "salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes" (fracción VI del artículo 73), además de expedir el Estatuto de Gobierno.

La modificación constitucional de 1996 conservó el residuo legislativo del Congreso de la Unión en relación con las facultades de la Asamblea, ahora denominada Legislativa (fracción I del apartado A), procurándose diseminar las materias en que puede legislar la Asamblea en diversos incisos de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 (en particular los marcados con las letras a, b, e, f, g, h, i, j, k, l, m, y n).

Sin embargo, la reforma de 1996 limita el ejercicio de la totalidad de las facultades de la Asamblea Legislativa, al establecer en el encabezado de la mencionada fracción V que dicho órgano hará ese ejercicio "en los términos del Estatuto de Gobierno". Esta innovación es un retroceso respecto a su antecedente inmediato, pues la reforma de 1993 no condicionaba el ejercicio de las facultades de la Asamblea de

a 127: Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, pp. 135 a 142; Porfirio Marquet Guerrero, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1975, pp. 265 a 275; Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, 5a. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1982, pp. 250 a 256; *Id.*, "Sistema federal mexicano" en varios autores, *Los sistemas federales del continente americano*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1972, pp. 463 a 547; Alejandro del Palacio Díaz, *Lecciones de Teoría Constitucional*, 2a. edición, México, Claves latinoamericanas, 1989, pp. 188 a 198; Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional Estatal*, México, Editorial Porrúa, 1988, pp. 10 a 33; *Id.*, *Derecho Constitucional*, tomo 11, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1994, pp. 11 a 37; Enrique Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1995; y Antonio Martínez Báez, "Cursos de Derecho Constitucional" (inéditos) en *Obras* tomo III, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1997 (en prensa).

Representantes a que las mismas estuvieran repetidas en el Estatuto de Gobierno, como ahora se exige en el texto constitucional. Esto implica que si el Estatuto de Gobierno es omiso en cuanto a reiterar una atribución de la Asamblea Legislativa prevista constitucionalmente, no podrá ejercerse a plenitud por el órgano local, aunque no puede ser reivindicada por el poder legislativo de la Unión. Con esto la Asamblea Legislativa queda limitada en sus atribuciones si el Congreso de la Unión incurre en dicha omisión.

Los incisos de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 dedicados a las facultades eminentemente legislativas de la Asamblea son imprecisos en su redacción, pues en algunos casos se presenta de manera indubitable y en otros hay confusión en la terminología, pues se emplean expresiones como “normar” (inciso i)) o “regular” (inciso k)). En este último caso pudiera darse la indebida interpretación de tratarse de una cuestión de naturaleza administrativa y no legislativa. En ese inciso k) está prevista, en su parte conducente, la facultad de la Asamblea Legislativa para “regular la prestación y la concesión de los servicios públicos [...]”. No hay explicación para la parcelación del antiguo inciso g) de la fracción V del artículo 122 producto de la reforma de 1993.

Si acaso la Asamblea Legislativa tuvo una trascendente ampliación de sus facultades legislativas, al ser dotada de la posibilidad de expedir leyes en materia electoral, siempre que se sujete a los principios establecidos en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116, que a su vez es una imposición para los estados.¹⁰

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

10 El transitorio octavo del decreto de reformas que nos ocupa (*Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996) dispone que el ejercicio de la facultad de la Asamblea para expedir la ley electoral del Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1998, y que la elección del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa, en 1997, sería regida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

el inciso b) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122.

B) La jerarquía del Derecho Local

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

Como ya quedó dicho, junto al sistema constitucional de distribución de competencias del régimen federal, previsto en el artículo 124, hay un sistema paralelo en el Distrito Federal. A partir de la Constitución debe realizarse una bifurcación para distribuir la función de expedir leyes para la sede de los poderes de la Unión: competencia *definida*, *taxativa* y *condicionada* a la Asamblea y competencia *residual*, *libre* y *abierta* al Congreso de la Unión.

La Asamblea tiene una competencia legislativa *definida* en tanto que el artículo 122 establece de manera concreta los rubros materiales sobre los cuales debe expedir leyes; *taxativa*, como complemento de la anterior característica, en el entendido de estar prevista de manera exacta, ni más ni menos materias puede abarcar el órgano legislativo que las previstas expresamente en el artículo 122 o en otras disposiciones de la Ley Suprema,¹¹ y *condicionada* a que el Estatuto de Gobierno reitere exactamente las materias sobre las que la Asamblea puede legislar. En cuanto a la característica condicionante, debe resaltarse que el Estatuto de Gobierno es expedido por el Congreso de la Unión, por lo que hay una especie de control político de un órgano federal hacia un órgano local. La Asamblea no dispone de facultades implícitas como el Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXX).

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

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

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

En lo que hace al derecho proveniente de los órganos federales tenemos que en el segundo escalón de la jerarquía estarían las leyes del Congreso y en el siguiente los reglamentos que estén de acuerdo con dichas leyes que expida el Presidente de la República, si atendemos que la fracción IV del apartado B del vigente artículo 122 le da una facultad similar a la prevista en la fracción I del artículo 89, o sea, "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, expresión de la cual se ha considerado que está prevista la facultad reglamentaria del Presidente",¹² por lo que se desprende la posibilidad de

12 Por lo que hace a la facultad reglamentaria derivada de la fracción I del artículo 89 tenemos que la doctrina del derecho público mexicano ahí la ubica, como lo expresaron, con sus respectivas divergencias, los tratadistas Felipe Tena Ramírez (*op. cit. supra* nota 9, pp. 464 a 469) y Gabino Fraga (*Derecho Administrativo*, 28a. edición, México: Porrúa, 1989, pp. 112 a 114). En el propio articulado constitucional así se reconoce, pues en el inciso a) de la fracción VIII del artículo 107 así se consagra expresamente: "reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución". También así aparece reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con la tesis de jurisprudencia número 287 en el *Apéndice al Semanario Judicial de la*

que este alto servidor público expida reglamentos locales para el Distrito Federal. Además, desde la reforma de 1993, dejará de surtir efectos la consideración sostenida por nuestro más alto Tribunal de que la Asamblea de Representantes había sustituido al Presidente de la República en cuanto al ejercicio de la facultad reglamentaria, pues debe recordarse que al aparecer la Asamblea por la reforma constitucional de 1987, sólo tenía facultad de expedir reglamentos de leyes expedidas por el Congreso.¹³ Desde esa reforma de 1993, el Presidente recupera su facultad reglamentaria en lo que hace a leyes del Congreso de la Unión destinadas al Distrito Federal. Con la reforma de 1996, la fracción IV del apartado B del artículo 122 no deja lugar a dudas.

En el siguiente peldaño de la jerarquía normativa pueden aparecer acuerdos o disposiciones de carácter general emitidos por autoridades administrativas, autorizados por las leyes del Congreso para el ámbito del Distrito Federal, cuya frecuencia aumenta en la vida jurídica nacional, y que en varias ocasiones llegan a estar en el mismo nivel normativo de los reglamentos, cuando debieran estar subordinados a éstos.¹⁴

Respecto de la jerarquía del derecho del Distrito Federal emitido por sus autoridades locales se presenta la cuestión concerniente al Estatuto de Gobierno. Ya aclaré que las atribuciones de la Asamblea, y entre ellas las concernientes a su función legislativa, están restringidas a lo que expresamente determine el Estatuto de Gobierno.¹⁵ Dicho ordenamiento, expedido por el Congreso de la Unión y conforme a la

Federación, t. I, Parte SCJN, Segunda Sala, p. 268, con el rubro "REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA", también publicada en el *Informe* correspondiente a 1973, con la tesis número 16, en la página 23, con el rubro: "LEYES Y REGLAMENTOS. CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS ENTRE AMBOS".

- 13 *Cfr.* el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 18/95 que aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. I, Junio de 1995, Segunda Sala, página 69, con el rubro "ATRACCION. FACULTAD DE DEBE EJERCERLA LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE RESPECTO DE REGLAMENTOS EMITIDOS POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL."
- 14 Como ejemplo puede verse la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (*Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1993)
- 15 El encabezado de la fracción VI de la base primera del apartado C del artículo 122 prevé: "La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades". La diferencia es radical con lo que expresaba la fracción IV del mencionado artículo en la reforma de 1993: "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para (...) y a este respecto no le afectaba lo previsto en la fracción I del mismo artículo, donde estaba señalado el contenido del Estatuto de Gobierno."

reforma de 1993, fija las bases del gobierno local del Distrito Federal, en lo que hace a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno, a la organización de la administración pública local, al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común, y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Como se explicará más adelante, el contenido del Estatuto de Gobierno disminuye considerablemente con el exigido por la reforma de 1993. Ahora bien, el lugar del Estatuto de Gobierno dentro de la jerarquía del derecho local es como disposición secundaria frente a la Constitución, al mismo nivel de la legislación del Congreso de la Unión para el Distrito Federal y superior respecto al derecho local emanado de los órganos locales, en especial la Asamblea. Las leyes que ésta emita estarán subordinadas frente al Estatuto emitido por el Congreso. Como se aprecia la competencia legislativa de la Asamblea está aherrojada por el Estatuto, cuando sólo debiera serlo por la Constitución. Por cierto, un grave error de la reforma de 1996 fue que la facultad expresa para que los diputados a la Asamblea Legislativa pudiesen presentar iniciativas de leyes ante dicho órgano, como se preveía en el anterior artículo 122, pues el único facultado para hacerlo de acuerdo con la Constitución es el Jefe de Gobierno (inciso c) de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122). Es de esperarse que en la reforma al Estatuto se supere esta omisión trastornadora de las prácticas parlamentarias más elementales y complementada con la posibilidad de que inclusive el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal puedan presentar iniciativas de leyes relativas a sus respectivos ramos.

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

C) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como referente normativo.

Ya quedó visto en el apartado anterior que el Estatuto de Gobierno tiene una importancia vital en cuanto al funcionamiento de los órganos locales del Distrito Federal, de acuerdo con la reforma de 1996. Sin

embargo es indispensable hacer una mención respecto a su consagración constitucional a partir de la reforma de 1993 y tratar de definir su naturaleza para encuadrar jurídicamente la situación del Distrito Federal.

En la reforma de 1993, el Estatuto de Gobierno tenía una materia bien definida en la fracción I del artículo 122, que de manera sucinta consistía en determinar:

- La distribución de atribuciones de los poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo dispuesto en la Constitución.
- Las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal.
- Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal.
- Las bases para la organización de la Administración Pública local y la distribución de atribuciones entre los órganos locales centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.
- Las bases para la integración de los consejos ciudadanos.

Con la reforma de 1996, la materia del Estatuto de Gobierno se reduce substancialmente, pues queda comprendida en el apartado C del artículo 122 y en otros apartados de dicho precepto. Se puede decir que la Constitución determina como materia básica del ordenamiento en cuestión a las bases para la organización y facultades de los órganos locales del Distrito Federal, esto es, dos materias de la enumeración del anterior artículo, además de regular la actuación del Senado y de la Comisión Permanente en lo relativo a su facultad para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (apartado F del artículo 122).

El Estatuto de Gobierno debe adaptarse a las nuevas disposiciones constitucionales de 1996, pero sin menguar las atribuciones de los órganos locales, pues esto desnaturalizaría los avances en materia de democratización del Distrito Federal, que es la mejor vía jurídico-política

que tiene la actual sede de los poderes federales en lugar de convertirse en el estado del Valle de México.

El maestro Elisur Arteaga Nava ha considerado que el Estatuto de Gobierno hará las veces de una Constitución local “por cuanto a que en él se regulará la estructura, funcionamiento y atribuciones de los órganos de autoridad”, pero advirtiendo que no es una Constitución por ser impuesta y porque el Distrito Federal no es un Estado de la Unión.¹⁶ Podemos decir que es la ley que regulará la estructura político-administrativa de los órganos de gobierno, federales y locales, del Distrito Federal, y será ley suprema respecto de las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

D] El remanente legislativo federal en el ámbito local distrital

Para finalizar nuestro estudio sobre el derecho local del Distrito Federal, pasemos a ver la nueva conformación de la competencia del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal. Primeramente tenemos que el Congreso federal, además de expedir el Estatuto de Gobierno, un instrumento jurídico licitante de las atribuciones de la Asamblea Legislativa, también es competente para expedir leyes en materias no reservadas expresamente a dicha Asamblea. Con ello se encubre el “absolutismo constitucional” de la originaria fracción VI del artículo 73, donde el Congreso podía legislar en *todo* lo relativo al Distrito Federal, disposición contraria a la idea constitucional de imponer *límites* y superar el ejercicio ilimitado del poder político,¹⁷ para que ahora el poder legislativo federal no sólo se atenga al apartado C del artículo 122, sino que pueda regular otras cuestiones

16 Elisur Arteaga Nava. “La organización del Distrito Federal y su Estatuto de Gobierno” en Varios autores. *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*. México. Porrúa, 1995, p. 26.

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

que atañan a los poderes de la Unión y a los órganos locales del Distrito Federal.

Desde la reforma de 1993, el “absolutismo constitucional”, que denunció en su momento Herrera y Lasso, disminuyó, pero no desaparece en la reforma de 1996 sino que se mantiene. Esa amplitud legislativa pervive al no enumerarse con precisión las materias sobre las que el Congreso puede legislar. La forma residual de la facultad legislativa del Poder Legislativo de la Unión deberá ser precisada de manera exacta, enumerativa, y erradicar una fórmula contraria a la idea constitucional.

Mientras, el Congreso de la Unión puede legislar de manera expresa para el ámbito del Distrito Federal y en concordancia con la fracción I del apartado A del artículo 122, en las materias de profesiones (segundo párrafo del artículo 5); expropiación (segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27); seguridad pública (fracción XXIII del artículo 73); responsabilidades de los servidores públicos, con la excepción de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común, pues esta es una cuestión atribuida expresamente a la Asamblea Legislativa (artículo 109), y las relaciones de trabajo del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (apartado B del artículo 123), por lo menos.

En cambio, por la forma de distribución de competencias en el Distrito Federal, se puede llegar a una situación un tanto absurda respecto a quién resulta competente para expedir las leyes adjetivas civil, penal e inclusive administrativa para el Distrito Federal. En los casos civil y penal tenemos que para la Asamblea Legislativa está plenamente acreditada su competencia, pero se puede entender que sólo para emitir las leyes sustantivas respectivas (código civil y código penal), mas no las de tipo procesal (códigos de procedimientos civiles y penales). En lo que hace a estos casos, consideró que se debe abarcar tanto lo sustantivo como lo adjetivo, puesto que la Constitución no hace distinción específica respecto a esos aspectos. Sin embargo, en la materia penal se presenta un problema peculiar: la situación del ministerio público local como investigador y como parte del proceso penal. En el caso del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa no tiene facultad expresa para legislar sobre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuyo titular preside al ministerio público, por lo que sería otra materia

atribuida por eliminación al Congreso. Entonces viene el problema de que la Asamblea no puede regular la actuación del ministerio público local cuando actúa como autoridad, en particular cuando realiza sus actividades en la averiguación previa, pues estaría invadiendo la competencia del Congreso de la Unión, lo que provocaría una disminución de la atribución de la Asamblea para regular las distintas fases del procedimiento penal, en especial en lo que hace a la indagatoria del delito, donde aparece el ministerio público como autoridad.

Por lo que hace a la cuestión del proceso administrativo local, la Constitución prevé que la Asamblea está facultada para expedir la ley orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo para el Distrito Federal (inciso n) de la fracción V de la base primera del apartado C). Basante escueta esta disposición, donde resalta el aspecto "orgánico" y está ausente la referencia a lo estrictamente procesal, como sí ocurre en la fracción XXIX-H del artículo 73 y en la fracción V¹⁸ del artículo 116,¹⁹ al referirse a los procesos ante los tribunales de justicia administrativa federales y locales. En la reforma de 1993, el inciso e) de la fracción IV del artículo 122 sólo consideraba la plena autonomía del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal para dictar sus resoluciones, sin referencia a lo adjetivo, lo que ahora se omite. Sin embargo, la primer legislatura de la Asamblea de Representantes expidió una ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que abarcó todos los rubros marcados para los otros órganos de jurisdicción administrativa: organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra las resoluciones del Tribunal.²⁰ En el procedimiento

18 Dicha fracción prevé lo siguiente: "El Congreso tiene facultad: XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su *organización, su funcionamiento, el procedimiento —y los recursos contra sus resoluciones—*" (subrayados míos).

19 Después de establecer el principio de división para los estados de la Unión, el párrafo segundo y la fracción V del artículo 116 establecen lo siguiente: "Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: V. Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su *funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones*" (subrayados míos).

20 *Diario Oficial de la Federación* de 19 de diciembre de 1995 y *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 21 de diciembre de 1995.

legislativo no se reparó en esta reducción a lo estrictamente orgánico y sin duda abarcó el aspecto procesal. Considero que es preciso, por seguridad jurídica, que se reforme la Constitución —otra más, lamentablemente— para precisar los ámbitos legislativos para el Distrito Federal.

Lo que sí debe quedar claro es que hay una corriente de opinión que trata de eliminar el residuo legislativo del Congreso, para dejar a la Asamblea como único órgano legislativo del Distrito Federal. Independientemente de la factibilidad y de la pertinencia de dicha propuesta, es imperativo evitar el traslado de la omnimoda facultad que alguna vez poseyó el Congreso para legislar en *todo lo relativo* al Distrito Federal y señalar puntualmente materias sobre las que puede legislar la Asamblea, por muy larga que pueda parecer la enumeración constitucional.

Por último y en atención a lo previsto en el artículo 133, el Estatuto de Gobierno y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión quedarían subordinadas ante la supremacía de la Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma. En este aspecto, siguiendo la posición del siempre recordado maestro Mario de la Cueva,²¹ considero que el Estatuto, por su naturaleza legislativa y por su indiscutible derivación del artículo 122, está en una posición superior respecto de las leyes de la Asamblea Legislativa y de las demás disposiciones jurídicas generales emitidas por los órganos locales para el Distrito Federal.

Donde surge la duda es respecto a su posición frente a las demás leyes expedidas por el Congreso para el ámbito distrital. A este respecto,

21 El maestro Mario de la Cueva, apoyado en la doctrina del constitucionalista jalisciense Mariano Coronado, sostenía, respecto de la supremacía de la Constitución expuesta en el artículo 133, que no sólo era una supremacía de tipo formal sino también de carácter material, por lo que consideraba que "(...) las leyes que emanan de la Constitución, aun expedidas por el mismo órgano legislativo, se dividen en dos categorías de rango distinto: a) *Las leyes constitucionales*, (empleamos este término con una acepción esencialmente diferente a la que le dio Carlos Schmitt), que son las que emanan material y formalmente de la Constitución, ocupan un grado superior inmediatamente después de la carta magna. b) *Las leyes ordinarias*, que son las que sólo formalmente emanan de la Constitución, son un tercer grado, inferior a las leyes constitucionales". *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 117. Recientemente, el profesor Elisur Arteaga ha elaborado una crítica a la tesis de De la Cueva, vid. *Derecho Constitucional*, t. 1, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1994, pp. 30 a 32.

es necesario analizar el contenido de cada ley del Congreso para determinar si emana directamente de la Constitución o si sólo es producto de la actividad legislativa, sin detallar un precepto constitucional.

VI. Conclusiones

En las notas anteriores he pretendido apenas un intento, bastante superficial, por explicar la duplicidad de las competencias legislativas que atañen al Distrito Federal, por lo que las siguientes conclusiones tratarán de motivar un ahondamiento posterior de la situación excepcional del Distrito Federal en nuestra Constitución:

1. La reforma electoral de 1996 aparece con avances innegables para el proceso democrático del país, sin embargo desajustó el esquema constitucional del Distrito Federal, al tratar de innovar el artículo 122, que sólo necesitaba un arreglo conceptual y de ampliación de competencias, y no un nuevo precepto.

2. El nuevo artículo 122 presenta una estructura incoherente que dificulta su estudio y que puede producir confusión al llevarse a la práctica, tanto por lo que hace a las autoridades federales como locales.

3. En el nuevo régimen del Distrito Federal se conservó la duplicidad legislativa a cargo del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa, donde ésta se caracteriza como un legislador local con una competencia *definida, taxativa y condicionada*, —mientras que al primero se le atribuye una competencia *residual, libre y abierta*.

4. El Estatuto de Gobierno aparece como el instrumento jurídico que regula con detalle la competencia de los órganos locales del Distrito Federal (Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia), así como ser una "especie de Constitución" local, expedido por el Congreso de la Unión, que de manera especial condiciona la actividad legislativa de la Asamblea.

5. El Estatuto de Gobierno es una ley que, por desarrollar en detalle el contenido del artículo 122, puede ser calificado como de tipo reglamentario o constitucional, en la terminología del jurista Mario de la Cueva, y tendría una supremacía respecto del derecho local elaborado por la Asamblea Legislativa y por el Jefe de Gobierno, así como

también de las leyes del Congreso de la Unión sobre el Distrito Federal que no desarrollen algún precepto constitucional y del mismo nivel jerárquico de leyes que sí posean esa característica reglamentaria.

6. Si en el futuro se opta por restringir la amplia facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal o por dejar a la Asamblea Legislativa como legislador único del Distrito Federal, deben ajustarse taxativamente las materias sobre las cuales se pueden expedir leyes, para atender a la esencia de la idea constitucional.