

EL DISTRITO FEDERAL. UNA NUEVA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

PASCUAL ALBERTO OROZCO GARIBAY*

SUMARIO. I. Introducción. II. Antecedentes del Distrito Federal. III. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal. IV. Restricciones injustificadas al Distrito Federal: 1. Carece de una Constitución propia. 2. Su Órgano Ejecutivo es dual: Presidente de la República y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 3. Su Órgano Legislativo esta integrado por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa. 4. Sólo goza de las facultades expresamente conferidas. 5. Su territorio está dividido en delegaciones y no en municipios. 6. La Asamblea legislativa no participa en las reformas constitucionales. V. Una nueva estructura constitucional para el Distrito Federal: 1. El Distrito Federal tiene el derecho de crear su propia Constitución. 2. El Poder Ejecutivo debe ser unitario y recaer en un Gobernador. 3. El Poder Legislativo debe estar conformado únicamente por su Congreso Local: *A)* Elección e integración; *B)* Facultades. 4. Debe gozar de todas las facultades que no le hayan sido conferidas expresamente a los poderes federales. 5. El Congreso del Distrito Federal debe intervenir en las reformas constitucionales. 6. El Territorio del Distrito Federal debe quedar dividido en municipios. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de Información.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo pretende mostrar las restricciones injustificadas que se le impusieron al Distrito Federal en relación con las restantes entidades federativas, que son las siguientes: *a)* carece de una Constitución propia; *b)* su órgano ejecutivo es dual: Presidente de la República y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; *c)* su órgano Legislativo está integrado por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa; *d)* Sólo goza de las facultades expresamente conferidas; *e)* su territorio está dividido en delegaciones y no en municipios; *f)* la Asamblea Legislativa no participa en las reformas constitucionales.

Igualmente se propone una nueva estructura constitucional para el Distrito

* Notario Público Número 193 del D.F.

Federal, con la única finalidad de otorgarle el mismo trato que a los estados de la República, tanto en facultades, como en limitaciones y prohibiciones; lo que se traduce en el derecho que tiene el Distrito Federal de crear su propia Constitución; tener un poder ejecutivo unitario y recaer en un Gobernador; un legislativo solo integrado por su congreso local, el cual debe gozar de todas las facultades que no le hayan sido conferidas expresamente a los poderes federales; y un territorio dividido en municipios.

La naturaleza dual del Distrito Federal como sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos y como entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, no es ningún impedimento para otorgarle las mismas atribuciones que a los estados miembros.

El grave error de quien sostiene que el Distrito Federal no puede gozar de las mismas atribuciones que las demás entidades federativas, radica en identificar el territorio con el espacio geográfico, y que en consecuencia si en la ciudad de México están asentados los poderes federales, no pueden establecerse poderes locales; sin embargo el constituyente de 1917 comprendió que en un espacio geográfico pueden coexistir varios órdenes jurídicos simultáneamente, sin que exista ningún conflicto y es por ello que los inmuebles sujetos a la jurisdicción federal se encuentran dispersos en diversos estados y municipios de la República Mexicana.

En la misma ciudad de México se encuentran inmuebles nacionales regulados por la Ley General de Bienes Nacionales; embajadas y consulados, por los Tratados Internacionales, los inmuebles del Gobierno del Distrito Federal reglamentados por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; los predios de los particulares por el Código Civil, etcétera.

En nuestra Constitución se determinan con toda precisión las competencias que a cada uno de los niveles de gobierno les corresponde y por ello en el territorio de un municipio existen inmuebles pertenecientes a la federación, al estado, o a los particulares sin que exista ningún problema. Esta misma situación se presenta en el Distrito Federal y por lo mismo no existe ningún impedimento para que se implemente la misma solución.

Por otra parte no existe ninguna razón ni jurídica ni política para que los ciudadanos del Distrito Federal no gocen de los mismos derechos que cualquier otro ciudadano y puedan autodeterminarse sin la injerencia de la federación en los asuntos internos.

En síntesis lo que se busca es un trato igualitario al Distrito Federal.

II. ANTECEDENTES DEL DISTRITO FEDERAL

El origen del Distrito Federal va a la par del nacimiento de los Estados Unidos Mexicanos y ha sufrido las modificaciones y transformaciones en la medida

que México ha optado por ser un Estado Federal o un Estado Simple (Centralista). El Distrito Federal surge por primera vez en la Constitución de 1824 que en su artículo 50, fracción XXVIII, facultó al Congreso General:

Para elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.*

El constituyente de 1824 interpretó que para constituir a México, como un estado federal se necesitaba establecer un lugar donde quedarán asentados los poderes federales, para evitar con ello las controversias de competencias o jurisdicciones que se podían presentar con los estados miembros, siguiendo el ejemplo norteamericano. En uso de esa facultad el Congreso decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, especificando que su territorio comprendería un círculo de cuatro leguas de diámetro, siendo su centro la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México.

El Gobierno del Distrito Federal, quedó conformado por un Poder Legislativo, que era el Congreso General, un Poder Ejecutivo bajo la responsabilidad del Gobierno General con un Gobernador con carácter interino que tendría el cargo de Jefe Político y un Poder Judicial.¹

Al desaparecer el sistema federal, por la implantación del sistema centralista prescrito en las siete Leyes Constitucionales de 1836, se suprimió el Distrito Federal y su territorio se dividió en departamentos y quedó a cargo del Departamento de México los poderes centrales; ya que únicamente se explica la existencia de un Distrito Federal, —como su nombre lo indica— en un Estado Federal.

El 21 de mayo de 1847 se expidió el Acta Constitutiva de reformas que restableció la Constitución de 1824, resurgiendo nuevamente el Distrito Federal como sede de los Poderes Federales.

El constituyente de 1857 optó nuevamente por el federalismo y acordó que el Distrito Federal continuara en la Ciudad de México y que solo en el caso de que se cambiaran los Poderes de la Unión, se constituiría la Ciudad de México como el Estado del Valle de México. Se facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Gobierno del Distrito Federal y se establecieron las elecciones para designar a las autoridades políticas y municipales en el Distrito Federal (arts. 46 y 72-VI Const.).

Otro antecedente importante del Distrito Federal, fue la ley expedida por Porfirio Díaz el 26 de marzo de 1903 denominada Ley de Organización Política

* TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1976, p. 175.

¹ AGUIRRE VIZUET, Javier, *Distrito Federal: Organización jurídica y política*, Porrúa, México, 1989, p. 36.

y Municipal del Distrito Federal, la cual estableció los límites del mismo, dividiéndolo en trece municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

En la Constitución de 1917 se depositó el Poder Ejecutivo del Distrito Federal en el Presidente de la República y el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión (art. 73-VI).

En 1928 se reformó la Constitución suprimiendo los municipios en el Distrito Federal y es a partir de ese momento y hasta el año de 1987 que el Distrito Federal fue un Departamento Administrativo, el cual dependía totalmente de los Poderes Federales (Presidente de la República y el Congreso de la Unión). Sus ciudadanos injustamente carecían de derechos políticos para elegir a sus autoridades tanto administrativas como legislativas.

La primera vez que el Distrito Federal contó con una Asamblea de Representantes, fue en las elecciones de 1988, la cual quedó integrada por 66 miembros, aunque sus facultades legislativas eran muy restringidas.

Con las reformas constitucionales de los artículos 44, 73 y 122 en los años de 1993 y de 1996, se sentaron las bases de la estructura actual del Distrito Federal.

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal tiene una doble naturaleza:

a) Es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 44 Constitucional, y

b) Es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo. Artículos 27-VI; 122 Constitucionales y 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

IV. RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS PARA EL DISTRITO FEDERAL

1. CARECE DE UNA CONSTITUCIÓN PROPIA

El Distrito Federal no tiene una Constitución propia, a diferencia de los Estados, quienes sí tienen la facultad de autodeterminarse mediante su Constitución. El Distrito Federal no tiene esa autonomía, ya que su estructura constitucional se encuentra plasmada en el Estatuto de Gobierno, el cual fue expedido y solo puede ser modificado por el Congreso de la Unión (art. 122 A Const.).

2. SU ÓRGANO EJECUTIVO ES DUAL

El Distrito Federal tiene un órgano ejecutivo dual: Presidente de la República y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a diferencia de los estados, quienes tienen un poder ejecutivo unitario [Gobernador] (arts. 116 y 122 Const.).

3. El Órgano Legislativo en el Distrito Federal esta conformado por El Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, y las demás entidades federativas únicamente por su congreso local (arts. 116 y 122 Const.).

4. SÓLO GOZA DE LAS FACULTADES EXPRESAMENTE CONFERIDAS

La distribución de competencias entre los estados miembros y la federación está fundamentada en el principio establecido en el artículo 124 Constitucional que prescribe que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados y en el caso del Distrito Federal, el principio es en sentido contrario, ya que sólo le corresponden a las autoridades del Distrito Federal las facultades que expresamente les hayan sido asignadas. Artículos 122 Const. y 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

5. SU TERRITORIO ESTÁ DIVIDIDO EN DELEGACIONES Y NO EN MUNICIPIOS

Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio; el Distrito Federal no, ya que su territorio se divide en demarcaciones territoriales denominadas Delegaciones (art. 115 y 122 Const.).

6. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA NO PARTICIPA EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Para una adición o reforma a la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, se requiere que las mismas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados (art. 135 Const.), no así por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que ésta injustamente no participa en dichas reformas constitucionales. El Distrito Federal no tiene ni voz ni voto en las reformas a la Constitución.

V. UNA NUEVA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

La primera cuestión importante que se debe implementar, es equipar al Distrito Federal con las diferentes entidades federativas, ya que no existe ninguna

razón jurídicamente válida para considerar al Distrito Federal en un plano de desigualdad, con menos atribuciones y una mayor injerencia de la federación en sus asuntos internos y para ello se deben reconocer los siguientes principios:

1. EL DISTRITO FEDERAL TIENE EL DERECHO DE CREAR SU PROPIA CONSTITUCIÓN

La Constitución del Distrito Federal debe ser elaborada por su congreso constituyente local, elegido libremente por sus ciudadanos, que regule los derechos y obligaciones de sus habitantes, prescriba su forma de gobierno, sus organismos públicos autónomos señalando sus atribuciones, competencias y limitaciones, los mecanismos de control constitucional, la responsabilidad de los servidores públicos, etcétera.

Es inconcebible que las bases fundamentales de la organización política y jurídica del Distrito Federal hayan sido aprobadas por personas que desconocen la realidad y problemática de esta gran metrópoli. El Estatuto de Gobierno creado por el Congreso de la Unión e impuesto a todos los que vivimos aquí, no permitió ningún tipo de participación de sus habitantes.

El primer presupuesto necesario para elaborar una ley, es conocer la realidad de los destinatarios de la misma, circunstancia que no sucedió, ya que difícilmente todos los diputados federales y senadores están empapados de los conflictos y necesidades de los habitantes de la ciudad de México.

En segundo lugar si se quiere establecer un estado federal, lo mas equitativo es que todas las entidades federativas tengan los mismos derechos, obligaciones y limitaciones y no como acontece en México, que los estados tienen mayores atribuciones que el Distrito Federal y en lo único que son iguales es en lo referente a las prohibiciones y limitaciones (artículo 122 Base Quinta H Constitucional).

En tercer lugar una característica esencial de un gobierno democrático, es la participación de los ciudadanos en la realización de las leyes que los van a regir, tal como lo señala Hans Kelsen:

La democracia significa que la “voluntad” representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.²

² *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, p. 337.

Nuestra Carta Magna en sus artículos 40 y 41 establece el sistema federal en los siguientes términos:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por su parte el artículo 41 constitucional señala en su parte conducente:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...

Después de su lectura válidamente se puede preguntar ¿por qué los ciudadanos del Distrito Federal no pueden elaborar su constitución local, tal y como la pueden hacer los ciudadanos de las otras entidades federativas? ¿Si los estados miembros tienen autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior, por qué el Distrito Federal no?

Se argumenta que el Distrito Federal de conformidad con el artículo 44 constitucional es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos y que por ello no puede gozar de las mismas facultades, lo cual es falaz, porque los inmuebles destinados a un servicio público de la federación, están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, con independencia del lugar donde se encuentren, tal y como lo prescribe el artículo 132 constitucional y en consecuencia no existe ningún conflicto, que en el espacio geográfico del Distrito Federal existan bienes sujetos a los poderes federales, tal y como acontece en los Estados, en donde coexisten bienes nacionales, estatales y municipales en el mismo territorio.

El error consiste en identificar al territorio únicamente como espacio geográfico y por ello se ha sostenido que la federación debe contar con un lugar que sirva de residencia a los poderes federales, para evitar con ello las controversias de competencias o jurisdicciones que se pudieran presentar con los estados miembros, Así lo interpretó —como sucedió en los orígenes del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica— el constituyente de 1824 y por ello en el artículo 50 fracción XXVIII facultó al Congreso General:

Para elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.³

³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1976, p. 175.

En uso de esa facultad el Congreso decretó el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, especificando que su territorio comprendería un círculo de cuatro leguas de diámetro, siendo su centro la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México; es evidente que el territorio que ocupa el Distrito Federal es mucho mayor de esas cuatro leguas.⁴

La solución consiste en concebir al territorio no sólo como espacio geográfico sino también como ámbito espacial de validez del orden jurídico, lo que se traduce en reconocer que en un territorio coexisten varios órdenes jurídicos y por ello se tiene que determinar qué norma se aplica, cuál es la autoridad competente para crearla y aplicarla y por último quién tiene el dominio sobre esos bienes. Para resolver estos problemas se debe partir de las siguientes premisas:

1. Al Estado Mexicano le corresponde:

a) La propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro los límites del territorio nacional y en consecuencia es él quien determina quien es el propietario de los mismos, ya sea, la federación, los estados miembros, el Distrito Federal, los Municipios o en su caso los particulares.

b) El dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales, metales, metaloides, los yacimientos de piedras preciosas, yacimientos minerales u orgánicos, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno etcétera.

c) El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión que fija el derecho internacional

d) Las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional (arts. 27 y 42 Const.).

A su vez el Estado distribuye dichos bienes a la federación, estados miembros al Distrito Federal y a los Municipios de la siguiente forma:

A) A la federación le son atribuidos:

a) Todos los recursos naturales, el espacio aéreo y las aguas de los mares territoriales. Arts. 27 y 42 Const. y arts. 6 y 7 Ley General de Bienes Nacionales.

b) Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezca al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, con excepción de aquellas

⁴ Los límites del Distrito Federal se encuentran precisados en el Artículo 9 de la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

islas sobre las que hasta 1917 hayan ejercido jurisdicción los estados. Arts. 42 y 48 Const. y arts. 6, 7, 9 de la Ley General de Bienes Nacionales.

c) Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al Servicio Público o al uso común. Art. 132 Const. y arts. 6, 7, 9, 59, 60 Ley General de Bienes Nacionales.

A) A los estados miembros les corresponden los inmuebles que se encuentran dentro de sus límites, siempre y cuando no sean de la Federación, de los Municipios, de los particulares o sean estos ejidales o comunales o de Estados extranjeros u organismos internacionales.

C) *Al Distrito Federal*. Se compone de territorio que actualmente tiene, sus límites se encuentran precisados en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Arts. 44 Const. y 3 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Son de su propiedad todos los inmuebles ubicados dentro de sus linderos con excepción de los pertenecientes a la federación, a las entidades federativas, a los Estados extranjeros u organismos internacionales, o sean estos ejidales o comunales o de los particulares.

D) *A los Municipios*. Los Municipios son propietarios de los bienes ubicados dentro de su territorio, siempre y cuando no sean de la federación, del estado o de los particulares y tienen la extensión y límites determinados en la constitución del estado al que pertenecen y en la Ley Orgánica Municipal.

Para determinar cuál es la autoridad facultada para legislar sobre un determinado espacio geográfico, se deben tener en cuenta los siguientes principios generales:

a) Las leyes de un estado solo tienen efecto en su propio territorio. Art. 121-I Const.

b) Los bienes muebles e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación, siempre y cuando no exista una disposición que lo contradiga (art. 121-II Const.) entre las que se encuentran los artículos 27 párrafo cuarto, quinto, octavo, 42 fracción IV, 132 Constitucional.

c) En cada estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros incluyendo los actos del estado civil y títulos profesionales. Art. 121 Const.

d) Las leyes federales. Tienen validez en todo el territorio. Art. 73, 120, 123, 41, 117, 118, 28, 25, 130, 3-VIII Constitucional.

e) Los bandos de policía y gobierno aprobados por el ayuntamiento de un Municipio solo son obligatorios en su territorio. Art. 115 Const.

f) Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes. Art. 121-III Const.

g) Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citado personalmente para ocurrir al juicio. Art. 121-III Const.

La distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno se rigen por las siguientes bases.

a) La Federación solo puede legislar en las materias que expresamente se le han conferido y aquellas que no le fueron otorgadas al Distrito Federal. Arts. 124, 73 y 122 A. Constitucionales.

b) A los Estados Miembros les corresponden todas las facultades que no le otorgaron a la Federación y a los municipios. Arts. 124, 115 Const.

c) Los Municipios por su parte gozan de las facultades consignadas tanto en la Constitución Política como en la Constitución Local. Art. 115 Const.

d) El Distrito Federal solo puede legislar y gozar de las facultades expresamente otorgadas y tiene las mismas las limitaciones y prohibiciones establecidas en la Constitución para los estados miembros. Art. 122 Const.

Existen sin embargo cinco facultades que son compartidas por la Federación, Estados Miembros, Distrito Federal y Municipios que son: educación (arts. 3 y 73 XX Const.), salubridad (art. 4 Const.) asentamientos humanos y ecología (art. 73-XXIX C y G Const.) combate al alcoholismo (art. 117 Const.), seguridad pública (arts. 21, 73-XXIII Const.).

Adicionalmente hay una facultad compartida por la Federación y las entidades federativas que es la relativa a las controversias civiles o penales federales que solo afectan intereses particulares, las cuales pueden ser resueltas, por tribunales locales (art. 104-I Const.).

En base a lo anterior no existe ningún impedimento legal para determinar que la superficie terrestre puede estar regulada por la legislación estatal o municipal en su caso y el subsuelo del mismo o el espacio aéreo lo esté por la legislación federal.

Elisur Arteaga con mucha claridad señala como ejemplo el siguiente:

...es facultad de la federación legislar en lo relativo a monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, sean muebles e inmuebles. En algunos casos el bien puede ser propiedad de los particulares, pero, no obstante encontrarse dentro del territorio de un estado, están sujetos a la jurisdicción federal, o ella tiene injerencia directa en todo lo que tenga que ver con su conservación o transmisión.⁵

⁵ *Derecho Constitucional*, Colección Juristas Latinoamericanos, Ed. Oxford, University Press, México, 1998, p. 553.

Nuestra Carta Magna reconoce que en un espacio geográfico pueden coexistir bienes nacionales, estatales, del Distrito Federal y municipales y también varios órdenes jurídicos: el federal, el local, el del Distrito Federal y el municipal y por ello no existe ningún problema que en el Distrito Federal se encuentre la sede de los poderes federales, ni tampoco lo es, que dentro del espacio geográfico del Distrito Federal existan inmuebles sujetos a los poderes federales, como no lo es, que en el territorio de un estado se encuentren bienes municipales o nacionales. Si nuestra constitución solo admitiera que un espacio geográfico puede ser regulado únicamente por un orden jurídico y que el territorio se identifica con el espacio geográfico, evidentemente en el Distrito Federal —como sede de los poderes federales— solo podría existir la legislación federal, y tendrían razón las personas que sostienen que el Distrito Federal no puede tener una Constitución propia, ni mucho menos una legislación local; sin embargo no es así; hoy en día dentro de los límites del Distrito Federal coexiste la legislación federal, —para todo los inmuebles federales, el espacio aéreo, subsuelo y las materias que le son atribuidos—; los tratados internacionales —que regulan todo lo relativo a las embajadas, consulados y organismos internacionales— y las leyes locales del Distrito Federal —que rigen todos los inmuebles y materias que le son otorgadas por nuestra ley fundamental—, sin que exista ningún tipo de controversia ya que la distribución de competencias es muy clara.

En consecuencia si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determinan con toda precisión las competencias que a cada uno de los niveles de gobierno les corresponde, no existe ningún impedimento legal para que el Distrito Federal goce de autonomía, para crear su Constitución local como cualquier otra entidad federativa. La opción que se aplica en otros países de tipo federal, de concentrar todos los inmuebles federales en un territorio específico, no es muy práctico en el caso de México, ya que los inmuebles atribuidos a los órganos federales se encuentran diseminados por todo el Distrito Federal.

Por su parte la solución implementada en 1824 que dio origen al Distrito Federal, especificando que su territorio comprendiera un círculo de cuatro leguas de diámetro siendo su centro la plaza de la Constitución de la Ciudad de México, evidentemente hoy es inoperante. La ciudad de México que de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución es el Distrito Federal, es una gran metrópoli; y rebasa por mucho dicha dimensión.

Ni la Federación, ni los estados miembros se verán afectados porque en el Distrito Federal exista una constitución local, y que se le reconozca que tiene las mismas facultades, limitaciones y prohibiciones que las restantes entidades federativas.

Los inmuebles de los poderes federales continuarán sujetos a la legislación y a los tribunales federales.

La alternativa al problema del Distrito Federal es otorgarle al Distrito Federal el derecho de crear su propia constitución local y conferirle los mismos derechos que a los demás Estados de la República.

A la par de eliminar el argumento de que el Distrito Federal por ser la sede de los poderes federales no puede autodeterminarse libremente mediante una constitución como cualquier estado, se debe hacer hincapié en los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. ¿Por qué no tienen los mismos derechos que cualquier ciudadano de la república? ¿Por qué no pueden libremente elaborar su constitución?

El estado existe por los hombres y para los hombres, toda organización política se justifica en la medida que ayuda a sus integrantes a desarrollarse libremente y por ello es inexplicable que a los ciudadanos del Distrito Federal no se les haya reconocido su derecho a crear su propio ordenamiento jurídico.

Si las restantes entidades federativas tienen su Constitución ¿Por qué el Distrito Federal no? Lo justo es que los ciudadanos del Distrito Federal elaborem nuestra Constitución.

2. EL PODER EJECUTIVO DEBE SER UNITARIO Y RECAER EN UN GOBERNADOR

El Distrito Federal como cualquier entidad federativa debe contar con una sola persona que sea el titular del poder ejecutivo: el Gobernador y no como actualmente acontece que el órgano ejecutivo se encuentra integrado por el Presidente la República y el Jefe de Gobierno (art. 122 Const.). No existe ninguna razón válida para la injerencia directa del Presidente de la República, en asuntos que son de la exclusiva competencia del Distrito Federal.

3. EL PODER LEGISLATIVO DEBE ESTAR CONFORMADO ÚNICAMENTE POR SU CONGRESO LOCAL

Es incomprensible que el órgano legislativo del Distrito Federal se encuentre integrado por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa (art. 122 Const.).

La intromisión del Congreso de la Unión en los asuntos internos de la ciudad de México carece de justificación y de toda lógica. ¿Cómo pueden legislar diputados que no conocen la realidad que pretenden reglamentar? ¿Qué legitimación tiene el Congreso de la Unión para elaborar leyes que solo tienen importancia en el Distrito Federal?; ningún estado lo permitiría, ¿por qué entonces el Distrito Federal lo debe tolerar? La competencia del Congreso de la Unión es en el ámbito federal y no tiene porque serlo a un nivel local. Lo democrático es

que el Poder Legislativo del Distrito Federal sólo lo constituya el Congreso local, electo por sus ciudadanos tal y como se encuentra regulado para las restantes entidades federativas.

El Congreso local podría estructurarse de la siguiente forma:

A. De la elección e integración del Congreso

Para ser diputado se debe exigir una residencia no menor de dos años. La residencia es necesaria para conocer la problemática que se pretende regular, la convivencia diaria sensibiliza acerca de las particularidades de nuestra gran ciudad.

Se debe establecer el derecho de los partidos políticos locales para participar en las elecciones, como en cualquier otra entidad federativa y no solo a los partidos políticos nacionales, para ello se deben reformar los artículos 9, 19, 144, 158 del Código Electoral del Distrito Federal y 37 del Estatuto de Gobierno; igualmente se debe prescribir que la mitad de los candidatos que postulen los partidos políticos deben ser hombres y la otra mitad mujeres.

Es necesario que se fomente la participación de la mujer en la vida política y lo equitativo es que el 50% de los candidatos sean mujeres (artículo 9 del Código Electoral del Distrito Federal).

Es de suma importancia eliminar esas fórmulas antidemocráticas plasmadas en nuestra Carga Magna, una de ellas en la Base Primera fracción III del artículo 122 Constitucional que establece: “Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea”; y la segunda en el artículo 37-IX-c del Estatuto de Gobierno: “Para el caso de que los dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea”. Estas disposiciones so pretexto de garantizar la gobernabilidad, están sacrificando la democracia, y la equidad. Estas reglas implementadas durante los gobiernos del PRI pretendían tener el control político de la ciudad de México e impedir que la oposición pudiera obtener la mayoría en la Asamblea, pero hoy en día ¿cómo se justifican?

Los tiempos han cambiado y por ello es indispensable establecer mecanismos que sean mas justos y reflejen realmente lo que la ciudadanía quiere; es de suma importancia que, los partidos políticos comprenden que ya no pueden gobernar libremente y a su arbitrio, sin tomar en cuenta lo que las minorías exigen.

Sería más democrático y sencillo establecer un solo sistema para la elección: el de representación proporcional y así si un partido obtuvo el 70% de la votación tiene derecho al 70% de los diputados y si recibió el 20%, ese será el número de diputados a los que tenga derecho; con ello se garantiza el derecho de las minorías y asimismo se respeta el derecho de las mayorías. De esta forma se evitan las injusticias de la sobre representación y de la alquimia electoral.

Si se pretende establecer un auténtico sistema democrático en el Distrito Federal la representación proporcional es la solución.

B. Atribuciones del Congreso

Además de las facultades propias en el proceso legislativo de iniciar, discutir y aprobar leyes y decretos sobre las materias que no hayan sido otorgadas a la federación, considero necesario que tengan las siguientes atribuciones:

a) Aprobar o rechazar las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Ratificar los nombramientos de: Procurador General de Justicia, del Presidente de la Junta de Asistencia, del Presidente de la Junta local de Conciliación y Arbitraje, del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos.

c) Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de entre la terna que le presente el Gobernador.

d) Resolver si procede o no aplicarles a los servidores públicos locales señalados en el artículo 110 Constitucional las sanciones derivadas del juicio político.

e) Analizar la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados para proceder penalmente por delitos federales contra el Gobernador, los Diputados, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura y en su caso separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal, de conformidad con el artículo III Constitucional.

f) Resolver acerca de la procedencia del juicio político a los servidores públicos por violaciones a la Constitución del Distrito Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos.

g) Resolver si se debe proceder penalmente por delitos locales contra el Gobernador, los Diputados, los Magistrados del Tribunal de Justicia y los integrantes del Consejo de la Judicatura, y en su caso separarlo de su encargo.

h) Adquirir en forma independiente y a nombre del Distrito Federal los bienes muebles e inmuebles con cargo al presupuesto de egresos que tuvieren autorizados o en su caso recibirlos en donación; igualmente podrá asignarlos al servicio de sus órganos y administrarlos.

i) Enajenar dichos inmuebles previo decreto de desincorporación que emita el Gobernador.

j) Suspender los Ayuntamientos y revocar a alguno de sus miembros por causa graves determinadas en la Ley, previo derecho de los acusados de ofrecer pruebas y formular alegatos y en caso de no existir suplentes designar a los substitutos.

k) En caso de falta absoluta del Gobernador ocurrida dentro de los tres primeros años, nombrará un Gobernador interino, y convocara a elecciones en un plazo no mayor de un año para elegir al Gobernador que deba concluir el periodo respectivo y si la falta del Gobernador sucede dentro de los últimos tres años designará al Gobernador substituto quien deberá concluir el periodo.

4. DEBE GOZAR DE TODAS LAS FACULTADES QUE NO LE HAYAN SIDO CONFERIDAS EXPRESAMENTE A LOS PODERES FEDERALES

La incongruencia constitucional en materia de distribución de competencia es palpable, ya que tratándose de las relaciones entre la federación y los estados se aplica el siguiente criterio. “Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados” (artículo 124 constitucional) sin embargo, cuando se trata del Distrito Federal la regla es a la inversa, ya que la federación tiene todas las facultades que no se le otorgaron al Distrito Federal (artículo 122 constitucional). No encuentro una razón válida para este doble criterio.

Lo equitativo es que el Distrito Federal goce de todas las facultades que no se la hayan atribuido a la federación.

Al igual que en los estados de la república, la federación sólo debe intervenir en el Distrito Federal en situaciones excepcionales, como lo son la desaparición de poderes, el juicio político a funcionarios locales, etcétera.

La federación a través del Presidente de la República y del Congreso de la Unión tienen una serie de facultades y atribuciones tanto en el órgano ejecutivo como en el legislativo del Distrito Federal que no tienen ninguna explicación y mucho menos razón de ser. ¿Cómo es posible que la facultad de elaborar o reformar el Estatuto del Gobierno le sea atribuida al Congreso de la Unión? (artículo 122 A II constitucional); es increíble que el Presidente de la República tenga el derecho de reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal (artículo 122 B IV constitucional); igualmente lo es, que el Presidente pueda indultar a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (artículo 89-XIV constitucional). La solución es muy clara, la federación solo debe intervenir en el Distrito Federal excepcionalmente, tal como acontece con los estados de la República.

5. EL CONGRESO DEL DISTRITO FEDERAL DEBE INTERVENIR EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

El trato desigual al Distrito Federal no solo se manifiesta en la intromisión directa que tiene la federación en sus órganos legislativo y ejecutivo, sino también al negarles el derecho de intervenir en el proceso de reformas constitucionales (artículo 135 Const.). ¿Por qué la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no puede votar las reformas constitucionales? ¿Por qué los ciudadanos del Distrito Federal no pueden participar en las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos? Es de la más elemental justicia que el Distrito Federal como una más de las entidades federativas que integran el Estado Mexicano tenga voz y voto en las reformas constitucionales. No se debe permitir ese trato discriminatorio a los ciudadanos del Distrito Federal.

6. EL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL DEBE QUEDAR DIVIDIDO EN MUNICIPIOS

Si el territorio de la república se encuentra integrado por municipios ¿por qué en el Distrito Federal no?

Es necesario reconocer el pluralismo político que existe en la ciudad de México, por ello es indispensable que las demarcaciones territoriales denominadas Delegaciones a cargo de un Jefe Delegacional desaparezcan y se restablezcan los municipios, representados por Ayuntamientos electos proporcionalmente, que reflejen los intereses de los distintos actores políticos, y evitar así que la Delegación sea un pequeño feudo de un partido político, logrando con ello una mayor participación ciudadana y un freno a los abusos de poder.

El Distrito Federal al igual que todos los estados debe tener como base de su división política y administrativa, el Municipio Libre (art. 115 const.).

VI. CONCLUSIONES

El Distrito Federal debe tener las mismas facultades, limitaciones y prohibiciones que cualquier estado de la República, obteniendo con ello un trato equitativo, ya que si todas las entidades federativas constituyen el Estado Mexicano, todas deben ser iguales.

El ser el Distrito Federal la sede de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, no es ningún impedimento para que tenga su propia Constitución, ya que los inmuebles destinados a los poderes federales continuarán siendo de la exclusiva competencia de la federación tal y como acontece con los bienes nacionales ubicados en los municipios y en los estados. No existe

una razón jurídica para que el Distrito Federal no tenga una estructura constitucional como cualquier estado.

La Constitución de 1917 al reconocer que el territorio no es únicamente el espacio geográfico, sino también el ámbito espacial de validez del orden jurídico, admitió que en un mismo espacio puedan coexistir varios ordenes jurídicos y por ello hay bienes atribuidos a la federación, a los estados, a los municipios o al Distrito Federal, sin que exista ningún tipo de conflicto, ya que estableció criterios para delimitar las distintas competencias entre el ámbito federal, el local, el municipal y el del Distrito Federal.

Los ciudadanos del Distrito Federal tenemos el derecho de autodeterminarnos, sin la injerencia de la federación en los asuntos internos; es nuestro derecho elaborar la Constitución que nos va a regir y así dejar de ser ciudadanos de segunda clase

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford University Press, México, 1998.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1998.

OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, “El Estado Mexicano. Su estructura Constitucional”, en *Revista Mexicana de Derecho*, Colegio de Notarios del Distrito Federal, núm. 6 Ed. Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2004

—, “El Distrito Federal: Estructura Constitucional, Patrimonial y Electoral”, en *Revista Mexicana de Derecho*, Colegio de Notarios del Distrito Federal, núm. 7, Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2005.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1976.

Legislaciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Código Electoral del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley General de Bienes Nacionales.