

PRIMERA PARTE	
MARCO CONCEPTUAL Y COMPARATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	17
CAPITULO I	
NATURALEZA JURIDICO-POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL	19
1. <i>Territorio y Orden Jurídico en la Teoría del Estado Moderno</i>	19
2. <i>Naturaleza del Distrito Federal</i>	22
3. <i>Características del Gobierno y Administración del Distrito Federal</i>	25
4. <i>Naturaleza del Distrito Federal en México. Características Generales de su Gobierno y Administración</i>	28

PRIMERA PARTE

**MARCO CONCEPTUAL
Y COMPARATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL**

CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICO-POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

1. Territorio y Orden Jurídico en la Teoría del Estado Moderno

El nacimiento del estado moderno está ligado indisolublemente a la existencia de un territorio determinado y a sus necesidades de organización. Nadie discute que entre los elementos del estado, al lado de una población y un gobierno o poder, debe existir un territorio.

El territorio se convierte así en un elemento definitorio del estado moderno, significa el lugar de asentamiento de la población y el ámbito de validez del orden jurídico y político que limita la acción estatal.

“El territorio es —como señala Hernández Becerra— el punto de referencia geográfica de la jurisdicción del estado, permite saber hasta dónde se extiende espacialmente la influencia indis-

cutida del poder de un núcleo social".¹

El territorio como elemento del estado, fue objeto de estudios únicamente para delimitar el espacio físico sobre el que se puede ejercer la soberanía o sobre el que se asientan los poderes del estado. Durante mucho tiempo no se distinguió entre el estado unitario y estado federal; ambos poseen un orden jurídico normativo que se impone sobre el conjunto del territorio a la población entera del país.

Kelsen ha profundizado el análisis del territorio y el régimen jurídico de un estado federal, afirmando que en este tipo de estados coexisten dos órdenes normativos: el federal, que se aplica en todo el territorio del estado y que es producto de los órganos legislativos federales, y el que Kelsen propone llamar "local o parcial", que resulta del ejercicio de órganos legislativos locales.²

El propio autor señala con precisión que "en un estado federal, las leyes válidas para el territorio de un estado miembro, únicamente pueden ser expedidas por la legislatura local, electa por los ciudadanos de este estado miembro".³

Esta circunstancia de la dualidad de competencias que sobre un mismo territorio se presenta en un estado federal, reconocida

¹ HERNANDEZ BECERRA, Augusto. "Estado y Territorio". Ed. UNAM. México, 1981, pág. 53.

² KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Ed. UNAM. México, 1983, pág. 361.

³ Idem. Pág. 368.

de antaño en la teoría jurídico-política, plantea un problema jurídico y de gobierno de particular interés: la coexistencia de un mismo territorio y respecto de una misma población, de un orden jurídico federal frente a otro local. Esto no significa que en el estado federal la dualidad de competencias presuponga la coexistencia de soberanías.

Loewenstein señala al respecto: "...el principio de la distribución del poder es entendido frecuentemente en la teoría constitucional, como la existencia de una doble soberanía, atribuyendo el poder estatal originario y supremo, esto es, la soberanía, tanto al estado central como a los estados miembros en sus respectivos campos de competencia. Esta concepción es falsa y peligrosa... En realidad, en los estados federales existe tan sólo la soberanía indivisible del estado central que, en el marco de los límites constitucionales, ha absorbido la soberanía originaria de los estados miembros. La distribución del poder estatal en una organización federal, no puede ser equiparada con un sistema de doble soberanía".⁴

Los conceptos anteriores hacen énfasis en que si bien la discusión sobre el territorio es consustancial a la del estado, no ha sido sino hasta épocas recientes en que se ha separado el concepto tradicional del territorio, como elemento del estado, a lo que hoy día se conoce como administración del territorio.

En un sistema federal, es básico el aspecto de cómo distribuir las funciones y las competencias del estado. Cómo se distribuye

⁴ LOEWENSTEIN, Karl. "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel. Barcelona, España, 1964, pág. 358.

el poder del estado, por un lado, y cómo se conforman las decisiones que afectan al todo nacional, por el otro, son dos elementos de discusión en todos los sistemas federales.

No se pretende analizar el sistema de distribución de competencias entre los gobiernos federal y estatales. Se intenta estudiar un tercer elemento —que tiene que ver con los tres elementos del Estado— y que, hasta ahora, ha sido objeto de escasa o nula discusión: analizar si es o no imprescindible que exista un territorio exclusivo donde se asienten los poderes federales, y en su caso, determinar cuál debe ser la naturaleza de su gobierno y administración.

En todos los países del mundo, organizados bajo el esquema federal, la organización estatal de este tipo supone la existencia de poderes federales, lo que a su vez, plantea lo relativo al territorio donde deben asentarse. El gobierno y la administración de ese territorio es diverso de estado a estado, pues atiende a las peculiaridades de cada uno de ellos; sin embargo, hay una constante que se advierte fácilmente: en todos los casos estamos en presencia de un distrito federal, sea cual fuere la denominación que reciba.

2. Naturaleza del Distrito Federal

El primer estado moderno que se organizó bajo el régimen federal, fue el estadounidense. Hacerlo así, enfrentó un problema relativo a la residencia de los poderes federales, que se superó al establecerlos en una porción de territorio que cedieron para ese efecto los estados federados, bajo la denominación del Distrito de Columbia.

ELEMENTOS BASICOS DE UN ESTADO MODERNO

TERRITORIO

- Punto de referencia jurisdiccional.
- Ambito de ejercicio de la soberanía.
- Asiento del poder del estado.
- Asiento del poder político.

POBLACION

- Sujeto activo y pasivo del orden normativo.
- Destinatario de la acción de gobierno.

GOBIERNO

- Ejercicio del poder público.
- Administración de prestaciones de satisfactores colectivos.
- Administración de recursos públicos.

ORDEN JURIDICO FEDERAL

ESTADOS FEDERADOS

ORDEN JURIDICO LOCAL

ESTADO

ESTADO

ESTADO

Este precedente sigue provocando una larga controversia, acerca de la razón de ser de un territorio exclusivo para los poderes federales.

Es inconcuso que este territorio —comúnmente denominado distrito federal— no existe *per-se*, sino que el análisis de su existencia se plantea, independientemente del proceso seguido para su organización, en el momento mismo en que las “colonias”, “provincias” o “estados”, constituyen una federación. Es decir: “...la creación del distrito federal no responde sino a la aparición misma del sistema federal de gobierno”.⁵

En este sentido, el distrito federal es un territorio que surge para hacer viable la residencia de un poder general que existe en relación con otros poderes locales, los cuales —sin embargo— carecen de jurisdicción respecto de aquel territorio.

Un concepto que explica esta naturaleza, señala: “Distrito federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados”.⁶

Ahora bien, hay una circunstancia adicional que es de capital importancia y que consiste en definir el grado de necesidad de la existencia de ese territorio, sede de los poderes de la unión.

⁵ SAYEG HELU, Jorge. “La Creación del Distrito Federal”. D.D.F. Colección Popular Ciudad de México, México, 1975, pág. 37.

⁶ LIRA, Andrés. *La Creación del Distrito Federal* en “La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento”. Vol. VII, D.D.F. México, 1974, pág. IX.

Creemos que es a todas luces imprescindible que exista puesto que, de otra manera, se provocaría una confusión de poderes federales y locales en un mismo territorio. Al respecto, considera Burgoa que: “dentro de un estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los poderes federales”.⁷

En este orden de ideas, se deduce que la existencia de un distrito federal no responde a una simple imitación, sino que se justifica política y administrativamente, en razón de un sistema de organización estatal, que reclama un territorio que sirva de sede a los poderes federales y gracias a lo cual la autonomía constitucional de las colectividades —miembros— opere tan cabalmente como la participación de ellas en la creación de la voluntad nacional.

3. Características del Gobierno y Administración del Distrito Federal

Hemos dejado sentada nuestra tesis en el sentido de la imprescindible existencia de un territorio que sea el asiento de los poderes de la unión. Ello plantea un problema adyacente que consiste en desentrañar cuál debe ser la forma del gobierno y administración de ese territorio federal.

En principio, queda claro que ese territorio es parte de la federación y es también, indiscutible, que los poderes locales —esto es, los de los estados federados— no pueden tener jurisdicción en el mismo. Queda pendiente de definir si dicha por-

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Tercera edición. Porrúa, México, 1979, pág. 820.

DIFERENCIAS EN EL ARREGLO DEL GOBIERNO ENTRE EL D.F. Y LOS ESTADOS*

ESTADO FEDERADO

DISTRITO FEDERAL

- Tiene personalidad jurídica y un régimen interior.
- Cuenta con legislatura propia.
- Sus habitantes pertenecen a un estado y a una nación.

- Sus habitantes gozan de todos los derechos naturales, civiles y religiosos.

- No tiene personalidad jurídica.
- Carece de legislatura.
- Sus habitantes pertenecen a una nación.**

* Según el constitucionalista Eduardo Ruiz, en expresión formulada en 1902.

** Ver cuadro de "Elementos Básicos de un Estado Moderno".

ción territorial debe ser gobernada y administrada exclusivamente por los poderes federales, o en su defecto, si es viable la existencia de alguna forma de gobierno local —independientemente de su origen— que coexista con los poderes de la unión.

La experiencia internacional, a la cual dedicamos un capítulo especial de este estudio, no ofrece un paradigma al respecto, pues hay tantas fórmulas como asentamientos de poderes federales existen.

No obstante lo anterior, cabe destacar que en casi todos los países de organización federal, se han venido generando discusiones constantes a este respecto, pues los ciudadanos de dichos territorios han manifestado cada vez más demandas de mayor participación política, ya que hasta la fecha la constante ha sido que estos territorios no organicen su gobierno conforme al modelo de los estados miembros, lo que origina que dichos ciudadanos sientan encontrarse en una situación de desventaja política frente a los del resto del país, merced a que no eligen —como en el caso de los estados— a un gobernador y a una asamblea legislativa propios.

Para responder a estas demandas políticas, los distintos países han tenido que revisar y actualizar el orden normativo de este territorio, a fin de procurarse mayor capacidad de respuesta a las demandas de participación política de su ciudadanía, lo que ha dado lugar a la aparición de novedosos mecanismos de participación. Baste señalar que —incluso— en Estados Unidos de América, considerado el país con estructuras de gobierno más rígidas y de más amplia tradición, en 1967 hubo de modificar la forma de gobierno del Distrito de Columbia.

A pesar de lo señalado, ninguno de ellos ha llegado al grado

de equipar al distrito federal con la forma de gobierno de sus provincias o estados, con lo cual ha persistido la tendencia a dar, a este territorio, un tratamiento específico, aunque distinto de país a país.

4. Naturaleza del Distrito Federal en México. Características Generales de su Gobierno y Administración

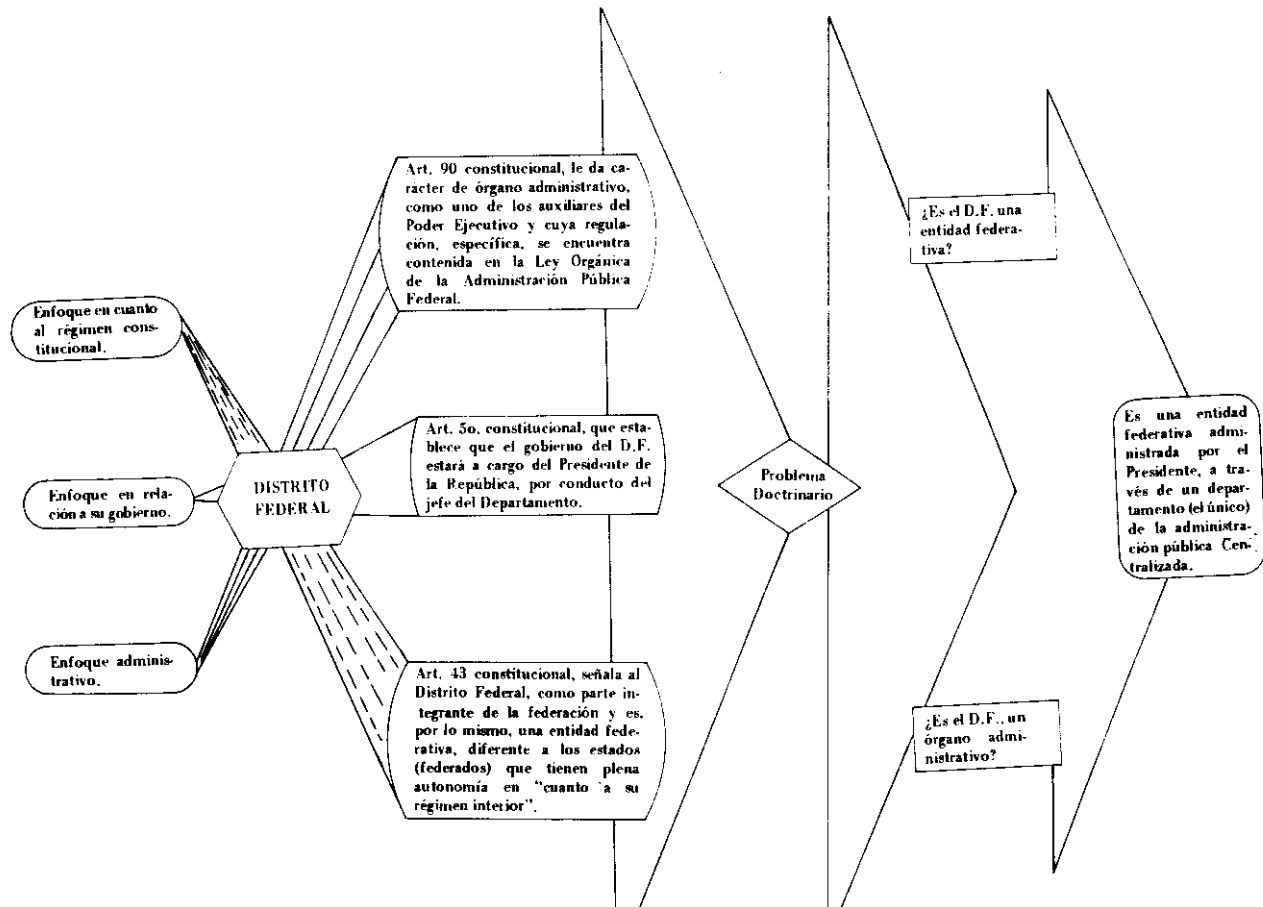
En el caso mexicano, el Distrito Federal nació de manera consustancial al sistema federal de organización estatal y aunque su forma de gobierno y administración ha sido objeto de múltiples variaciones en el transcurso del tiempo, ha mantenido diferencias fundamentales con la correspondiente de los estados de la federación. En efecto, este territorio ha dependido siempre, en su gobierno y administración, de los poderes federales, careciendo de asamblea legislativa propia y de gobernador electo.

Por esta razón se explican las manifestaciones ciudadanas que demandan ensanchamiento de sus derechos políticos en este territorio que, siendo entidad federativa, no reúne las características del gobierno de un estado de la Unión.

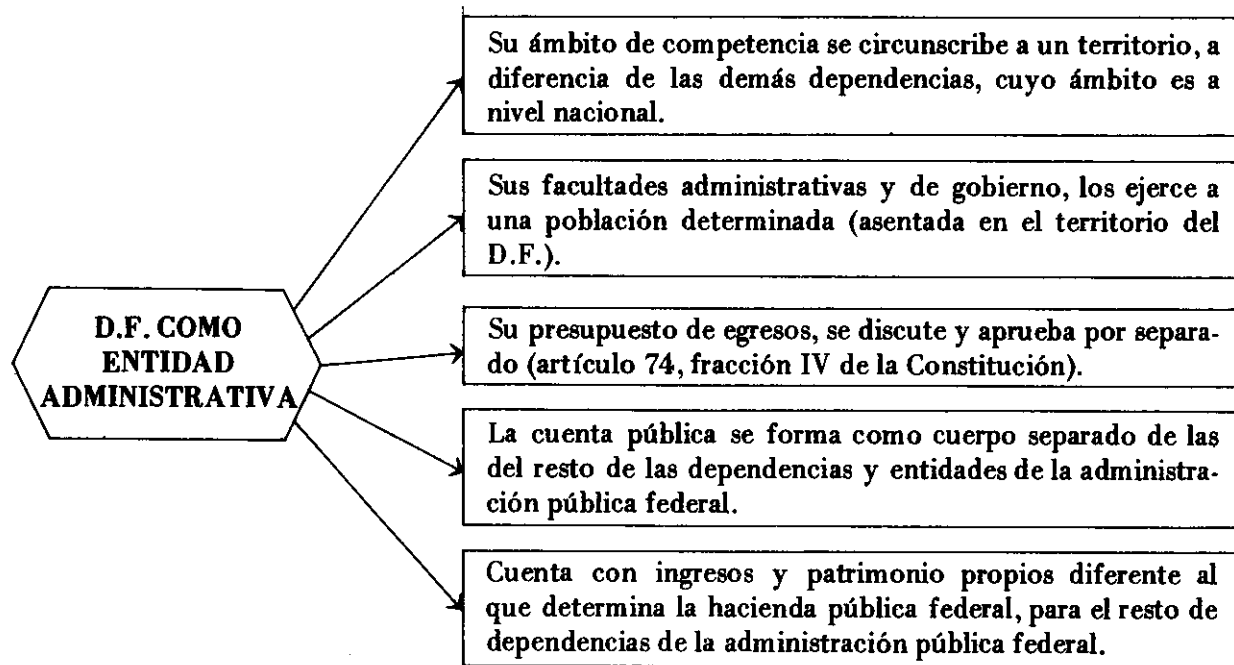
En 1902, el constitucionalista Eduardo Ruiz, refiriéndose al Distrito Federal, existente al amparo de la Constitución de 1857, afirmaba: “esta entidad anómala no tiene personalidad jurídica, sus habitantes gozan de todos los derechos naturales, civiles y religiosos. No son ciudadanos de un estado con título a sus privilegios; pero son ciudadanos de la nación. No tienen una legislatura propia, pero deben vanagloriarse de vivir bajo un gobierno paternal, atento a sus necesidades y celoso de su bienestar”.⁸

⁸ RUIZ, Eduardo. “Derecho Constitucional”. Edición Facsimilar. UNAM. México, 1978, pág. 238.

ENFOQUE PARA EL ANALISIS DEL D.F.
(CASO DE MEXICO)



DIFERENCIAS DEL D.F., EN RELACION CON LAS DEMAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



Semejante afirmación expresada a principios de siglo, adquiere una importante actualidad, porque sigue siendo válido el señalamiento de la diferencia, en el arreglo de gobierno, entre el Distrito Federal y los estados.

El análisis de esta singular entidad federativa sugiere la necesidad de que se plantee en dos sentidos: su régimen constitucional y su ámbito administrativo y de gobierno.

Desde el primer punto de vista es indudable que el Distrito Federal, como sede de los poderes de la Unión, forma parte de la federación. Conforme a lo dispuesto en el artículo 43 de nuestra Constitución, el Distrito Federal se concibe como parte integrante de la federación; esto es, tiene la naturaleza de entidad federativa.

No obstante, no reúne todas las características de un estado federado, aunque en él se ejercen las funciones típicas de éste: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

Los estados federados tienen un apartado específico para su normación constitucional, que es el comprendido en el título quinto de la carta magna, que les otorga plena autonomía "en cuanto a su régimen interior", sin que se incluya disposición alguna para la entidad federativa denominada Distrito Federal. Esto nos permite afirmar que esta entidad está sujeta a un régimen constitucional de excepción, que es el comprendido en las distintas bases de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

Mientras que los estados son autónomos en cuanto a su régimen interior, lo que les permite tener su propia constitución

y elegir a sus representantes ante el Poder Legislativo y a quien ejerce el Poder Ejecutivo; en el Distrito Federal, aunque existen los tres poderes que dan contenido al gobierno de un estado federado, no son poderes particulares de esta entidad —con excepción del judicial— ni son elegidos directamente por los ciudadanos, como gobierno propio y exclusivo.

De acuerdo con lo señalado, queda claro que no obstante la semejanza que, en cuanto a su carácter de parte integrante de la federación posee el Distrito Federal con los estados miembros, existen diferencias sustantivas entre sí, derivadas de la naturaleza diversa del gobierno de ambos.

Por otra parte, desde el punto de vista de su administración y gobierno, parece ser más clara la diferencia entre el Distrito Federal y los estados miembros.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere al arreglo constitucional de la administración pública federal —como órgano auxiliar del Poder Ejecutivo de la Unión—, “la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos...”.

En el artículo transcrito encontramos que la estructura administrativa que compone lo que se denomina administración pública centralizada, se divide en secretarías de Estado y departamentos administrativos. La regulación específica de este aparato constitucional, se da en la respectiva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al respecto, dicho cuerpo normativo establece en su primer artículo la forma de integración de la administración pública centralizada y la correspondiente de la paraestatal.

Por su parte, el artículo segundo de dicha ley previene la existencia de las dependencias de la administración pública centralizada, distinguiéndolas en secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Del análisis de tal ordenamiento legal, encontramos que actualmente el único departamento administrativo que existe en la estructura del Poder Ejecutivo, es el del Distrito Federal; a éste se le da un tratamiento específico en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al respecto, el artículo 5o. establece que “el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente”.

Esta separación normativa coincide con lo que dispone la propia Constitución política que en su artículo 73, fracción VI, base 1a., establece 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”; dicho órgano es precisamente el Departamento del Distrito Federal.

Cabe destacar que esta regulación constitucional y ordinaria sobre el “órgano de gobierno” del Distrito Federal, ha motivado algunas discusiones doctrinarias, pues se ha llegado a afirmar

que "al indicar al Departamento del Distrito (Federal) como el órgano de gobierno de esta entidad federativa, en verdad, la ley se aparta del texto constitucional y de la tradición política del Distrito Federal".⁹

En realidad lo que sucede es que por la naturaleza del Distrito Federal, éste enfrenta una doble circunstancia: como sede de los poderes de la Unión, su gobierno está sujeto al Presidente de la República; pero la administración de este territorio es encargada a un departamento de la administración centralizada, dada la imposibilidad práctica de que el Presidente de la República pueda ejercerla de manera directa.

De lo anterior podemos pues concluir que el Departamento del Distrito Federal es una dependencia centralizada que forma parte de la administración pública federal centralizada. No obstante lo anterior, en su regulación y normatividad jurídicas encontramos elementos que, como antes señalamos, lo hacen ser una dependencia diferente al resto de las que tienen ese carácter en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Vale la pena destacar algunas que confirmen nuestra aseveración.

En primer término, es la única dependencia cuyo ámbito de acción se encuentra delimitado a un territorio específico, el del Distrito Federal y sus facultades administrativas y de gobierno las ejercen sobre una población determinada.

Otra diferencia importante la constituye su particularidad financiera, dado que, si bien es cierto que su presupuesto de egresos forma parte del presupuesto total de la administración

⁹ SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Decimosegunda Edición. Porrúa, México, pág. 582.

pública federal, se examina, discute y aprueba por separado.¹⁰ De igual forma, en lo referente a la cuenta pública de dicha entidad federativa, se forma un cuerpo separado de la del resto de las dependencias y entidades que la conforman.

En lo referente a los ingresos, es también notorio que el Distrito Federal, se separa del resto de las dependencias centralizadas, ya que posee una ley de ingresos propia con un catálogo impositivo diferente al de la hacienda pública federal; lo anterior se complementa al contar con un patrimonio que le es propio, como lo establecen los artículos 32 al 43 del capítulo respectivo de la propia ley orgánica que lo rige.

Si bien el artículo 32 le atribuye al Distrito Federal “personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios”, esto no hace que se rompa la relación de dependencias y jerarquía respecto al titular del Poder Ejecutivo Federal, según antes lo demostramos, dado que dicha personería jurídica se limita a la adquisición y administración de un patrimonio que le permita flexibilidad y oportunidad en las decisiones administrativas, pero no llega en ningún caso a conformar una personalidad jurídica diferente de la del Ejecutivo Federal.

¹⁰ Artículo 74, fracción IV.