

## CAPÍTULO X

### EL DISTRITO FEDERAL

LA CREACIÓN del Distrito Federal como sede de la Capital de la República Federal es una innovación de la historia constitucional estadounidense, ya que los patriarcas de la Constitución y de la independencia procuraron localizar la capital del país en un territorio que evitara las rivalidades entre el norte y el sur de la naciente república.

En esa época se efectuó un compromiso favoreciendo al sur y a través de este convenio fue localizada la capital en el año de 1800 en el llamado Distrito de Columbia, en el Potomac.

En un principio, el Distrito de Columbia poseía a través de su autonomía local una medida razonable de *self-government*, pero el sistema no funcionó de manera adecuada, como tampoco lo fue correctamente en los Estados Unidos en los principios del siglo XIX. Apareció entonces la demoleadora obra de Bryce discutiendo el gobierno municipal norteamericano, y en 1878 el Congreso Nacional abolió la autonomía y el gobierno local del Distrito de Columbia, en virtud de su ineficacia.

De esta manera, en la actualidad el Distrito de Columbia no tiene el carácter de Estado ni de Municipio, ya que su autonomía no depende de la Constitución Federal, sino del Congreso Federal, el cual puede concederla o negarla.

En los Estados Unidos el poder legislativo del Distrito de Columbia está en manos del Congreso de la Unión, que para estos fines designa comisiones permanentes, las que constituyen el llamado *Consejo de la Ciudad de Washington (Washington City Council)*, cuyas decisiones dependen en su mayoría del propio Congreso, que generalmente las aprueba y es también el mismo Congreso el que ejerce las atribuciones que normalmente competen a un cuerpo legislativo local.

El poder ejecutivo de la ciudad de Washington, se ejerce por una comisión de tres miembros, dos de los cuales son designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado entre los residentes en el Distrito de Columbia, debiendo estar representados los partidos mayoritarios, en tanto que el tercero es un oficial del Cuerpo de Ingeniería del Ejército. Los dos primeros duran tres años en su cargo, pero el último se designa sin limitación de tiempo.

El Distrito de Columbia poseía una situación singular y única en cuanto

su población carecía de derechos de ciudadanía activa, ya que no elegían diputados ni senadores federales para el Congreso Nacional; tampoco al Alcalde Mayor de la propia ciudad, ni a los consejeros municipales. No votaban para elegir al Presidente de la República y no podían enviar un delegado al Congreso Federal, por lo que en estricto sentido dichos habitantes habían sido privados del derecho de voto. Esta situación fue transformada por la vigésima tercera enmienda a la Constitución, que data de 1961.

Otras repúblicas federales latinoamericanas han imitado hasta cierto punto el modelo estadounidense, como ha ocurrido con Argentina, México, Venezuela y Brasil, pues en todos ellos se presentó el problema de la instalación de la capital de la República federal.

Buenos Aires, capital de la República Argentina posee un régimen especial y constituye un Distrito Federal en virtud de la ley número 1 209 de 1880, en tanto que el Congreso Nacional sancionó la Ley Orgánica de la Capital Federal, por ley número 1 260 de 1882, que regula el régimen municipal, que ha sido modificada posteriormente, pero en esencia su estructura sigue siendo la misma: el ejecutivo lo ejerce un delegado de confianza del Presidente de la República, pero el órgano legislativo es de elección popular, y además la propia Capital Federal tiene representación en el Senado y en la Cámara de Diputados, esto es, participa también en la formación de la voluntad del Estado Federal.

En México, su Capital del mismo nombre tiene su residencia en el Distrito Federal, según lo dispuesto por su Constitución de 5 de febrero de 1917, de acuerdo con la cual, el ejecutivo del propio Distrito recae en el Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto de un funcionario que designa y remueve libremente, denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 73, fracción V, base 1ª de la Carta Federal y la Ley Orgánica del citado Departamento), en la inteligencia de que los habitantes pueden elegir sus representantes a las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los términos de los artículos 52 y 56 de la misma Ley Suprema.

La Constitución venezolana de 23 de enero de 1961, actualmente en vigor, organiza al Distrito Federal de acuerdo con el principio de la autonomía municipal (artículo 12), y en él se encuentra la ciudad de Caracas, que es la Capital de la República (artículo 11); su gobierno reside en un Gobernador designado libremente por el Presidente de la República (artículo 190, ordinal 17º) y sus habitantes eligen sus representantes en las Cámaras de Diputados y de Senadores (artículos 151 y 148, respectivamente).

Por lo que se refiere a Brasil, durante el siglo XIX el actual Distrito Federal era sólo un municipio de la provincia de Río de Janeiro, pero con el Acta Adicional de 1834, la misma provincia fue desmembrada a fin de constituir el llamado *Municipio Neutro*, sede tanto de la Corte como del Gobierno central.

Al respecto conviene mencionar que desde 1572 la Colonia tenía dos capi-

tales, la de Bahía y la de Río, y esta última, fundada en 1565 por Estácio de Sá, se transformó en la única Capital desde 1765.

Con la proclamación de la República, el Municipio Neutro pasó a ser administrado directamente por el Gobierno Provisional, pero la Constitución de 1891 lo transformó en Distrito Federal, continuando como Capital del Brasil, no obstante lo cual, la misma Ley Suprema determinó la formación de un nuevo Distrito Federal localizado en el Altiplano Central de la República, en el Estado de Goiás, en una área que sería demarcada posteriormente, pero con una superficie de 14 400 Km<sup>2</sup>, y una vez establecido este nuevo Distrito, el territorio correspondiente a Río de Janeiro pasaría a integrar un Estado.

La Ley número 85 de 19 de septiembre de 1892 fue la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, y en ella se estableció un sistema de autonomía parcial, a través de un Prefecto designado por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y un Consejo Municipal formado con diez Intendentes electos por el pueblo.

Ruy Barbosa definía así la situación del Distrito Federal: "Es un semi Estado, un quasi Estado, un Estado que no dispone de su propia Constitución, como cada una de las veinte Provincias que recibieron esa categoría, pero al cual se le atribuye parte igual a la de los propios Estados en el gobierno de la nación y además se le reconoce el derecho de gobernarse a sí mismo por conducto de representantes propios, de acuerdo con la ley que el Congreso Nacional expida sobre el particular."<sup>49</sup>

Con el Gobierno Provisional de 1930, el Distrito Federal perdió la autonomía parcial de que disfrutaba, para vivir como el resto del país, en un régimen permanente de intervención, que fortaleció profundamente al Ejecutivo presidencial.

La situación cambió con motivo de la promulgación de la Constitución de 1934, que se inspiró en los principios democráticos de la Carta de 1891, pero superándolos a este respecto, ya que estableció la elección popular de la Cámara Municipal con 24 concejiles, así como también la elección del mismo Prefecto, anteriormente nombrado por el Presidente de la República.

El primer Prefecto electo por el Consejo Municipal lo fue Pedro Ernesto de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 4º, párrafo único de las disposiciones transitorias de la Constitución, en el concepto de que posteriores Prefectos deberían ser electos popularmente.

La citada Constitución de 1934 previó el traslado de la Capital de la República para la zona central del país, idea que había sido apadrinada desde hacía tiempo por numerosos sociólogos y estadistas, a partir de José Bonifacio.

La nueva Ley Orgánica del Distrito Federal fue expedida por el Congreso Federal el 18 de enero de 1936, bajo el número 196. Pedro Salmon elaboró

<sup>49</sup> *Comentários a Constituição Federal*, Río, 1934, tomo V, p. 39.

una frase muy expresiva sobre el Distrito Federal: "era más que un Municipio y menos que un Estado miembro", ya que tenía representación política en el Congreso Federal, pero no podía considerarse dotado de autonomía constitucional para equipararse a una Entidad federativa, ya que carecía de la facultad de expedir su propia Ley Fundamental.<sup>50</sup>

La Carta dictatorial de 1937 despojó al Distrito Federal de sus prerrogativas anteriores, ya que no obstante que Río era la ciudad más civilizada y progresista de la nación, se le privó de la facultad de elegir representantes para el Congreso, correspondiendo al Consejo Federal (nueva designación dada al Senado, y que nunca funcionó) ejercer las actividades legislativas. La nueva Ley Orgánica del citado Distrito fue expedida por el Dictador en el decreto-ley número 96, de 22 de diciembre de 1937.

La Constitución de 1946 restauró los principios democráticos tradicionales, aproximándose al régimen de la Ley Suprema de 1891 en cuanto al Distrito Federal, puesto que el Prefecto era designado por el Presidente de la República con aprobación del Senado; se consignaba un Consejo Municipal de elección popular con funciones legislativas restringidas y se dejaba a una ley federal la regulación de organización administrativa y la judicial; se estableció un régimen tributario idéntico al de las Entidades federativas y al de los Municipios; y servicios de justicia y de policía administrados por el Gobierno Federal. La nueva Ley Orgánica del Distrito Federal se expidió el 15 de enero de 1946, bajo el número 217.

Posteriormente, la enmienda constitucional número 2 de 3 de julio de 1956 otorgó autonomía completa al Distrito Federal y determinó la elección popular del Prefecto y de los concejiles.

El 21 de abril de 1960 y con el nombre de Brasilia fue transferida la capital de la República al altiplano central. Obra ciclópea y fabulosa, construida en un plazo relámpago por el Presidente Juscelino Kubitschek, aun cuando con un costo muy oneroso para las generaciones actuales del país, en tanto que el Distrito Federal pasó a constituir una Entidad federativa nueva de la Federación brasileña con la denominación de Estado de Guanabara, el cual dictó su primera Constitución, y eligió su primer Gobernador en la persona de Carlos Lacerda.

Según los datos obtenidos por el senador José Feliciano, Brasilia había costado al erario cerca de 125 billones de antiguos cruzeiros hasta principios de 1963, y constituye desde el punto de vista sociológico y económico un intento de mayor penetración en el oeste brasileño; pero la obra todavía no se ha consolidado definitivamente y por otra parte, no es posible proseguir las obras programadas con la misma intensidad, sin comprometer el futuro financiero del país.

Se ha procurado organizar Brasilia de acuerdo con el modelo del Distrito

<sup>50</sup> *Curso de Direito Constitucional.*

de Columbia, pero esta idea ha sido vigorosamente combatida por el senador Arélio Viana con razones plenamente justificadas, ya que si se admite la tesis de que Brasilia no debe autogobernarse con el objeto de lograr una mejor administración, se acepta automáticamente la quiebra del régimen democrático. El ejemplo de Washington no debe ser aplicado, ya que se justificó en una época en que la democracia no se encontraba consolidada, pero actualmente, por el contrario, el pensamiento democrático ha penetrado profundamente en la conciencia brasileña, por lo que es preciso tener fe y confianza en el éxito de la propia democracia.

La Constitución de 1967, en su texto reformado en octubre de 1969, dispone en la parte relativa del artículo 17:

“La ley dispondrá sobre la organización administrativa y judicial del Distrito Federal y de los Territorios:

”Parágrafo 1º Corresponderá al Senado Federal discutir y expedir los proyectos de ley sobre materia tributaria y presupuestal, servicios públicos y personal de la administración del Distrito Federal.

”Parágrafo 2º El Gobernador del Distrito Federal y los Gobernadores de los Territorios serán nombrados por el Presidente de la República.” (En el texto primitivo se exigía la aprobación del Senado.)