

VIII. LA REFORMA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL	237
1. Antecedentes . . . . .	237
2. Elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal y de los delegados . . . . .	239
3. Régimen jurídico electoral propio . . . . .	243
4. Delimitación de las funciones de los poderes federa- les y locales . . . . .	245
5. Configuración de la Asamblea Legislativa . . . . .	252
6. Ampliación de las facultades de la Asamblea Legis- lativa . . . . .	256
7. Régimen de sustitución del jefe de gobierno del Distrito Federal . . . . .	258

## VIII. LA REFORMA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

### 1. *Antecedentes*

El Distrito Federal es la capital del país y la sede de los poderes federales, de acuerdo con el artículo 44 constitucional. Su surgimiento, desde la Constitución de 1824, obedeció a la idea de que era necesario contar con un territorio no incluido en ninguna de las entidades federativas que formaban la nueva federación, en donde se asentaran los poderes federales, siguiendo un tanto la idea del distrito de Columbia en los Estados Unidos. En México, sin embargo, la densidad poblacional, política y cultural de la capital de la República concentró en ella una gran cantidad de actividades de la vida nacional y, en consecuencia, su situación política diferente a la de los estados de la República fue acentuándose a lo largo de los años. Ello generó en las elites políticas opositoras al gobierno —que estaba en manos del PRI desde 1929— la necesidad de pugnar por una plenitud de derechos de los habitantes de la capital de la República para que pudieran elegir a sus autoridades de manera directa, ya que la jefatura del Departamento del Distrito Federal era constitucionalmente decidida por el titular del Ejecutivo federal.

Se entendía que al ser la sede de los poderes federales, éstos tenían jurisdicción sobre el Distrito Federal y, en consecuencia, la votación de todo el país determinaba los resultados de quienes ocuparían los poderes federales y éstos a su vez asumirían el mando en el Distrito Federal dentro de la lógica original de la Constitución mexicana.

La lucha por obtener la posibilidad de elegir directamente a las autoridades del Distrito Federal se extiende por más de 20 años. Desde la reforma política de 1977 se planteaba por los partidos opositores como una demanda de la población el elegir directamente al entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, dado que incluso la posibilidad de elegir autoridades municipales había desaparecido desde 1928 con la modificación constitucional correspondiente. De ahí que en la reforma política de 1977 se incorporaran a la Constitución la figura del referéndum y la de iniciativa popular como opciones democráticas para los ciudadanos del Distrito Federal, que si bien carecían del privilegio de sufragar por sus autoridades locales porque éstas eran electas por todo el país considerando el carácter nacional de la capital republicana, tendrían a cambio la posibilidad de votar por medidas concretas del Distrito Federal o proponerlas a través de la iniciativa popular. Nunca se llegaron a actualizar estas figuras porque no se promulgó la legislación secundaria correspondiente y en la reforma constitucional de 1986 se suprimieron de la Constitución. En agosto de 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano colegiado con capacidad de reglamentar distintas materias en el ámbito de la capital de la República y en 1993 se determinó que el jefe del Distrito Federal, que fue el nombre que se dio al encargado del Poder Ejecutivo en dicha reforma, sería electo de manera indirecta por la Asamblea de Representantes de entre los diputados, senadores o asambleístas por el Distrito Federal, del partido que tuviese la mayoría en dicha Asamblea.

Esta norma nunca llegó a tener vigencia porque la reforma política de 1996 fue más lejos y creó nuevas circunstancias respecto a las autoridades del Distrito Federal.

A ello nos referiremos en los renglones subsiguientes. Primero, abordaremos la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal, lo cual es la novedad más importante de esta reforma, así como la elección directa de los delegados, como hasta ahora se les llama. En segundo lugar, analizaremos el régimen jurídico electoral propio del Distrito Federal que ha surgido con esta reforma. Después nos referiremos a la deli-

mitación de funciones entre los poderes federales —que siguen siendo los titulares de un conjunto de atribuciones por ser ésta su sede— y las autoridades locales del Distrito Federal. Por último revisaremos la ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para después analizar la configuración de la misma y, finalmente, referirnos al régimen de sustitución en caso de remoción o ausencia definitiva del jefe de gobierno del Distrito Federal.

## 2. Elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal y de los delegados

La reforma más trascendente realizada en el Distrito Federal con motivo de los cambios constitucionales de 1996, es la que consagra la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, encargado de la función ejecutiva en dicha entidad, por medio del voto universal, libre, directo y secreto. Esto permitirá, por primera vez, a los ciudadanos de la capital del país, elegir directamente al titular del Ejecutivo dentro del territorio del mencionado Distrito. Según indica la propia reforma, esta titularidad es unipersonal, se deposita en una sola persona, a la que se denomina jefe de gobierno del Distrito Federal. Este funcionario durará en su encargo seis años y tomará posesión el día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se realizará de acuerdo con la legislación electoral que se emita en el Distrito Federal, que tendrá un régimen propio en esta materia como veremos más adelante en este mismo capítulo.

No obstante, la reforma constitucional de 1996, prevé en su artículo séptimo transitorio, que en 1997 se elegirá al jefe de gobierno del Distrito Federal para un periodo que concluirá el 4 de diciembre del año 2000; es decir, se elige de manera directa al titular del Ejecutivo del Distrito Federal por un periodo de tres años, y a partir del 5 de diciembre del año 2000 se elegirá a un nuevo jefe de gobierno, que cumplirá el periodo del año 2000 a 2006.

Hay que señalar que decimos un *nuevo jefe necesariamente*, porque la propia Constitución prevé que quien haya ocupado

el cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal, con cualquier carácter, no podrá volver a ocuparlo, según indica el párrafo segundo de la fracción I de la base segunda del artículo 122. El artículo 9o. transitorio del decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, además, establece claramente que, para las elecciones a efectuarse a partir de la vigencia de la reforma constitucional, ninguna persona que hubiera ocupado el cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal, cualquiera que fuera el carácter con que lo hubiera hecho y, por lo tanto, cualquiera que fuese la denominación con la que lo hubiese ocupado, podrá volver a contender por la titularidad del Ejecutivo del Distrito Federal. Esto inhabilitaba a todos los que con anterioridad hubiesen ocupado dicho cargo, aunque fuese por designación del presidente de la República, como se hacía de acuerdo a las disposiciones constitucionales previas.

En cuanto a los requisitos para ser jefe de gobierno del Distrito Federal, la base segunda del artículo 122 constitucional determina un conjunto de requerimientos mínimos que, eventualmente, podrían ser ampliados por el Estatuto de gobierno que expida el Congreso de la Unión. Los requisitos señalados en la Constitución son: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos; con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial. Aquí es interesante apuntar que no se requiere haber nacido en el Distrito Federal para poder ocupar la jefatura de gobierno, como lo indica la propia Constitución y lo único que se exige es una residencia ininterrumpida más larga que cuando se trata de una persona nacida en el territorio del Distrito Federal. Por otro lado, se encuentra el hecho de que si se desempeña un cargo federal fuera del territorio del Distrito Federal no se considera que se interrumpa la residencia. En tales casos están, por ejemplo, los funcionarios del Poder Judicial federal que ejercen su función en el ámbito de la República o los delegados de las secretarías de Estado que tienen cargos federales desempeñados en el resto

de las entidades federativas, e incluso los embajadores o cónsules y en general miembros del servicio exterior que están desempeñando cargos de la Federación fuera del país.

La edad requerida es de 30 años, por lo menos, cumplidos al día de la elección y es impedimento para ocupar el cargo, como ya lo dijimos, el haber desempeñado esa responsabilidad anteriormente con cualquier carácter.

Por otro lado, el artículo decimoquinto transitorio del artículo que decreta las reformas al COFIPE de noviembre de 1996 señala que se aplicarán, en lo que no se oponga a lo señalado por el artículo 122 constitucional, los requisitos del artículo 55 para el caso de jefe de gobierno del Distrito Federal. Estos requisitos están plasmados en la Constitución para la elección de diputados y, los que resultan aplicables al jefe de gobierno del Distrito Federal se encuentran en las fracciones IV, V y VI, que contienen diversos impedimentos relacionados con el desempeño de otros cargos, por ejemplo, no estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella. Esto quiere decir que si pretendiese ser jefe de gobierno del Distrito Federal algún miembro activo del ejército tendría que separarse con 90 días de anticipación, igual cualquier persona que tuviera mando de policía, entre lo cual se incluye, a mi juicio, al procurador de Justicia del Distrito Federal, además del secretario de Seguridad Pública o el director de la Policía Judicial del Distrito Federal. También es impedimento no ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección en el caso de los primeros, y dos años en el caso de los ministros. Esto significa que para la elección de 1997 ningún ministro de la Corte podría aspirar a dicho cargo.

Los magistrados y jueces federales que se desempeñan en el Distrito Federal tendrían que separarse 90 días antes de la elección para poder resultar electos. También es impedimento para ocupar la jefatura de gobierno el ser ministro de algún culto religioso.

Para la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal en 1997 se aplicará lo dispuesto en el Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, todavía no existe una legislación electoral para el Distrito Federal. Se seguirá aplicando la legislación federal que en su Libro Octavo contiene previsiones para la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, y los órganos encargados de organizar la elección serán los desconcentrados en el Distrito Federal del Instituto Federal Electoral, o sea, el Consejo Local del Distrito Federal y los Consejos distritales. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal será el resultado de sumar las cantidades que se hayan fijado como topes de gastos de campaña para los cuarenta distritos en que se divide el Distrito Federal para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa. Este monto se dividirá entre los días que dura la campaña para diputado a la Asamblea, y luego se multiplicará por los días que dura la campaña de jefe de gobierno del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la elección de los ahora denominados delegados; es decir, los responsables de los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, señala la Constitución en el último párrafo de la base tercera del artículo 122, que serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa según lo determine la ley. Esta disposición que permitirá la elección también directa de los delegados se aplicará plenamente hasta el año 2000 ya que el artículo décimo transitorio del decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, dispone que la mencionada norma entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000, y se señala que en 1997 la elección de los delegados se hará en forma indirecta, en los términos que señale la ley y el artículo 21 transitorio de las reformas al COFIPE del 22 de noviembre de 1996 prevé que esta elección indirecta se realice conforme a las siguientes bases: el jefe de gobierno del Distrito Federal enviará a más tardar el día 15 de diciembre de 1997, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, propuestas individuales para cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal.

El jefe de gobierno del Distrito Federal formulará las propuestas individuales para cada cargo y éstas deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa. En caso de que la Asamblea no apruebe alguna o algunas de las propuestas, el jefe de gobierno deberá remitir una segunda propuesta para los cargos que reste por designar y si no resultan aprobadas en esta nueva oportunidad, se presenta una tercera propuesta para cada cargo que falte por designar. En caso de que se vuelva a producir un rechazo, el jefe de gobierno presentará una terna con nuevos candidatos y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada mencionada, se designará al que haya obtenido el mayor número de votos, es decir, se pasa en esta última hipótesis, de una mayoría calificada de los dos tercios de los miembros presentes a una mayoría simple o relativa para la elección indirecta del delegado, que se hará por esta única vez en 1997, ya que a partir del 2000 la elección será directa.

### 3. Régimen jurídico electoral propio

Este punto es altamente interesante y se ha profundizado poco en su análisis, pero tiene una gran relevancia para el Distrito Federal, ya que éste deberá contar con una legislación propia en materia electoral distinta de la de carácter federal que se recoge en el COFIPE y en otras leyes como la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en cuanto a la estructura del Tribunal Electoral o la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La facultad en la que se sustenta este conjunto de disposiciones propias del Distrito Federal se encuentra en el inciso f) de la fracción V de la base primera del artículo 122, en donde se atribuye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En los mencionados incisos se establecieron un con-

junto de reglas para las elecciones en los estados de la República, que ya comentamos en páginas anteriores (véase el capítulo relativo al sistema jurisdiccional electoral) y que tendrán aplicación también en el Distrito Federal.

De esta manera habrá, pues, una legislación específica expedida por la Asamblea para las elecciones en el Distrito Federal. Una limitante que se le señala al órgano legislativo del Distrito Federal en cuanto a estas elecciones en la propia Constitución, es que en ellas sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

El artículo octavo transitorio prevé que la norma que determinará la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1998, y señala que para la elección de 1997 de jefe de gobierno y diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el COFIPE. Este artículo es del decreto de reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996. Por otra parte, el artículo vigésimo transitorio de las reformas al COFIPE indica que el Libro Octavo de dicho ordenamiento quedará derogado en su totalidad una vez concluido el proceso electoral de 1997. Aquí se plantea el problema de qué ley resultaría aplicable en caso de una elección extraordinaria durante 1997, dado que por una parte parecería que ya quedó derogado el Libro Octavo del COFIPE y, por otro, no hay facultades todavía para que la Asamblea expida legislación local. Cabrían dos posibles soluciones, o bien admitir que la Asamblea tiene facultades para normar esa elección extraordinaria dentro de la propia convocatoria, dado que tiene la facultad de expedir la convocatoria para las elecciones extraordinarias y ésta no está sujeta a una fecha distinta de entrada en vigor, o bien, considerar que esas elecciones extraordinarias siguen siendo parte del proceso electoral de 1997 y, en consecuencia, debe considerarse vigente para ellas el Libro Octavo hasta que concluya la última de estas elecciones. Yo me inclinaría por la segunda solución. En primer término, porque hemos señalado ya un principio general de aplicación de las facultades del Congreso de la Unión en caso de duda o de conflicto y, en segundo lugar, porque evitaría en el terreno

de la política práctica una discusión sobre leyes electorales locales, que eso sería la regulación para una elección extraordinaria hecha por la Asamblea y que estaría muy dudosamente fundada en las facultades de dicho órgano.

#### 4. *Delimitación de las funciones de los poderes federales y locales*

El artículo 122 constitucional se redactó muy cuidadosamente para mantener una diferenciación conceptual entre el Distrito Federal y los estados de la República. Se remite, de entrada, al artículo 44 de la propia Constitución, que señala a la ciudad de México con el carácter de Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, tiene una connotación específica en el régimen federal.

Por su característica de sede de los poderes federales, éstos tienen una jurisdicción fundamental en el Distrito Federal, y así lo reitera el artículo 122, en el que se precisa que el gobierno de dicha entidad federativa está a cargo de los poderes federales en primer término, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Inmediatamente se refiere a las autoridades locales del Distrito Federal indicando que éstas son: la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Es evidente que el Constituyente Permanente quiso dejar muy clara la preeminencia de los poderes federales en cuanto a su papel de gobernantes, en primer término, del Distrito Federal, y deliberadamente no se refirió a los órganos locales como *poderes*, dado que dicha expresión significaría una vinculación con el concepto de soberanía establecido en el artículo 41, que sí se reconoce a los estados de la República, los cuales se unen para formar la Federación en términos teóricos, pero no al Distrito Federal. Este es el resultado de la voluntad de toda la nación representada en los congresos constituyentes que determinaron establecerlo en la ciudad de México y por

eso su gobierno corresponde, en principio, a la representación nacional.

El artículo 41 señala que 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. Ahí hay una referencia expresa a los poderes de los estados que se consideran *libres* y *soberanos* de acuerdo a la propia Constitución en el artículo 40, de manera que el pueblo del Distrito Federal comparte con el resto del país el ser depositario de la soberanía nacional, pero no dispone de una soberanía específica, desde el punto de vista teórico, con relación al gobierno del Distrito Federal. En la práctica, por supuesto, se acerca mucho a una capacidad de decisión soberana la que ejercerá el pueblo del Distrito Federal al elegir por voto universal, libre, secreto y directo a los órganos que realizan la función ejecutiva y legislativa pero, insisto, desde el punto de vista teórico no se trata del ejercicio de soberanía a la manera de los estados de la República, sino de una expresión de voluntad que permite configurar los órganos locales de gobierno, pero que se diluye en el resto de la soberanía popular atribuida al pueblo de toda la nación. Veamos a continuación cómo se compatibiliza la presencia de poderes federales, como los poderes originarios que sí ejercen una soberanía sobre el Distrito Federal en su carácter de poderes surgidos de la voluntad de todo el país, con la presencia de los órganos locales en los que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

La Constitución prevé, en el propio artículo 122, la distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal y ahí se nota, a través de la terminología, como se separa la expresión *poderes* para los federales y *autoridades* para los órganos locales.

En el mencionado artículo se reservan al Congreso de la Unión las siguientes facultades:

- a) Legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea

Legislativa. Esto significa que la facultad originaria legislativa en el Distrito Federal sigue correspondiéndole al Congreso de la Unión y el Constituyente permanente ha querido trasladar un conjunto de materias para que sobre ellas legisle la Asamblea Legislativa. Queda un ámbito de legislación para las Cámaras federales, si bien no muy amplio porque, como diremos más adelante, es grande la lista de temas en los que puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De todas maneras esta previsión permite al Congreso de la Unión retener una facultad general en materia legislativa y, es más, la Asamblea Legislativa sólo puede legislar en las materias expresamente señaladas para ella y cualquiera otra, se entiende reservada al Congreso de la Unión. Hay también otro efecto interesante de esta medida, si bien no es explícito en la Constitución, pero sería resultado de una interpretación sistemática de la misma y es la idea de que ante la ausencia de una legislación necesaria en el Distrito Federal que no hubiese sido emitida, por cualquier motivo, por la Asamblea Legislativa, el Congreso de la Unión podría recuperar su facultad originaria para no dejar un vacío legal en el Distrito Federal. Pongamos por caso la legislación electoral; ya vimos que se considerará derogado todo el Libro Octavo del COFIPE, una vez que concluya el proceso electoral de 1997. Supongamos que no se logra una mayoría para pasar una ley electoral en el Distrito Federal, y se acerca el proceso sin la legislación aplicable. Es evidente que no podría quedar ese vacío que impidiera la renovación de autoridades en el Distrito Federal y, a mi juicio, sería constitucionalmente procedente que el Congreso de la Unión dictara las leyes necesarias para poder realizar dicha elección, independientemente de que en el momento que la Asamblea Legislativa decidiera ejercitar sus facultades, quedara sin efecto la legislación emitida por el Congreso.

- b) Expedir el Estatuto de gobierno del Distrito Federal. El Estatuto es, por así decirlo, una especie de Constitución

local, toda proporción guardada, por los motivos que ya hemos dicho en cuanto a la naturaleza diferente del Distrito Federal en relación con la de los estados. Pero el Estatuto estructura la organización básica de las autoridades en el Distrito Federal y, en consecuencia, cumple la función de una norma fundamental que a su vez deriva, por supuesto, del artículo 122 constitucional. De este modo la organización del gobierno de la capital sigue siendo facultad del Congreso de la Unión.

- c) Este órgano federal también legislará en materia de deuda pública del Distrito Federal. Tal disposición tiene por objeto garantizar un control del endeudamiento del gobierno de la ciudad de México por parte del Congreso General y hacerlo compatible con el presupuesto general del país.
- d) Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión. Esta es una facultad toral que se reserva al Congreso de la Unión para asegurar la viabilidad de los poderes federales en el Distrito Federal, ante la eventualidad de una posible colisión con poderes locales. La Constitución dejó claramente establecida la supremacía de los poderes de la Unión para el caso de que se entorpeciera de alguna manera, con motivo de la acción de las autoridades locales, la eficacia y oportunidad de las actividades del gobierno federal.

Por lo que respecta a la relación entre el Poder Ejecutivo federal y el jefe de gobierno del Distrito Federal, la Constitución reserva al presidente de los Estados Unidos Mexicanos las facultades siguientes:

- a) La de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; es decir, en aquellas materias en las que tiene facultad de legislar el Congreso de la Unión y en la particularmente importante que es la emisión del Estatuto de gobierno del Distrito Federal tiene

facultad de iniciativa el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la posibilidad también de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, de manera que el órgano legislativo local bien podría, igualmente presentar propuestas de modificaciones al Estatuto de gobierno. Por otra parte, el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene facultad de iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo al inciso c) de la base segunda del artículo 122.

- b) El titular del Ejecutivo federal tiene facultad de proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del Distrito Federal, esto es, conserva el Ejecutivo de la Unión la posibilidad de influir en la designación del jefe de gobierno, en el caso excepcional de que sea removido. Veremos más adelante este esquema de sustitución del jefe de gobierno del Distrito Federal, en quien se deposita la autoridad ejecutiva y el ejercicio de la administración pública en el Distrito Federal con carácter unipersonal y electo, como ya vimos, por votación universal, libre, directa y secreta. Por cierto, los órganos revisores de la Constitución no denominaron *gobernador* al titular del Ejecutivo en la ciudad de México, para que quedara clara su diferencia con los poderes ejecutivos de los estados.
- c) El presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene también la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, para tal efecto, el jefe de gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley. Esto se prevé en el propio apartado b) de la parte inicial del artículo 122 constitucional y tiene por objeto mantener un control sobre el endeudamiento del Distrito Federal.

- d) La fracción IV del propio apartado b) otorga la facultad reglamentaria al Ejecutivo de la Unión respecto de las leyes que expida el Congreso de la Unión en relación con el Distrito Federal. Aquí hay una cuestión que se plantea como duda en cuanto a si el presidente de la República podría reglamentar el Estatuto de gobierno del Distrito Federal. A mi juicio, éste queda excluido de esa facultad reglamentaria, ya que en su carácter de ley fundamental *sui generis* del Distrito Federal, es la base sobre la cual se habrá de construir el edificio legislativo mediante las facultades otorgadas a la Asamblea y, de alguna manera, las leyes que desarrollen principios establecidos en el Estatuto de gobierno son leyes reglamentarias del Estatuto de gobierno expedidas por la Asamblea.

En todo caso, si se hiciese necesaria, por razón de la prevalencia de los poderes de la Unión sobre las autoridades locales, la expedición de alguna norma reglamentaria del Estatuto de gobierno por los poderes federales, ésta no sería un reglamento del Ejecutivo, sino una ley o disposición general emitida por el Congreso de la Unión que, como ya vimos, tiene facultades para ello.

El Ejecutivo local en el Distrito Federal tiene la facultad reglamentaria respecto de las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, según consta en la fracción II de la base segunda del artículo 122 constitucional. En su apartado b) le da también facultad de veto respecto de las leyes de la Asamblea Legislativa, ya que puede hacer observaciones a dichas leyes en un plazo no mayor de diez días hábiles. La manera de superar el veto de parte de la Asamblea Legislativa es aprobar la ley por una mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes y, en tal caso, el jefe de gobierno del Distrito Federal está obligado a promulgarla.

No está de más señalar que la facultad de veto presidencial opera también para las leyes que emita el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, no por ninguna disposi-

ción expresa del artículo 122, sino por la norma genérica que le otorga la mencionada facultad al Ejecutivo de la Unión en el artículo 72 de la Constitución General de la República.

Por otro lado, la función ejecutiva de todas las leyes, tanto las expedidas por el Congreso de la Unión, como por la Asamblea Legislativa para ser aplicadas en el Distrito Federal corresponde al jefe de gobierno del Distrito Federal. Tiene también la atribución de nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano Ejecutivo local siempre que no se prevea otra forma de designación para los mismos. En cuanto a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, se señala que el jefe de gobierno tiene facultad exclusiva de iniciativa, es decir, quedan excluidos de la posibilidad de iniciar estas disposiciones los diputados de la Asamblea Legislativa.

Por lo que respecta a la fuerza pública en el Distrito Federal, existen dos disposiciones que pueden dar lugar a una aparente contradicción o a una confusión de facultades entre el Ejecutivo federal y el jefe de gobierno del Distrito Federal. En el inciso e) de la fracción II de la base segunda del artículo 122, se prevé que el jefe de gobierno del Distrito Federal ejerza las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de gobierno y en la base quinta del mismo artículo en su párrafo cuarto se indica que en el Distrito Federal será aplicable respecto del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de la Constitución. Esta fracción, a su vez, dice que el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. En consecuencia, se entiende que el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal corresponde originalmente al presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esta interpretación, en realidad, no es incongruente con la función de dirección de los servicios de seguridad pública que ejerza el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Aquí valdría la pena también, en virtud de las consideraciones teóricas que ya hicimos respecto de la relación entre los poderes de la Unión y los órganos locales, establecer un

principio interpretativo de la Constitución en el sentido de que en caso de conflicto de atribuciones o de obscuridad en la legislación, se estará a la interpretación que favorezca la prevalencia de los poderes de la Unión. De tal manera que en este caso se entiende que el presidente de la República tiene un mando original y supremo sobre la fuerza pública del Distrito Federal y que el jefe de gobierno del Distrito Federal realiza una función directiva, ya que a él le corresponde ejecutar las leyes de seguridad pública, organizar a las fuerzas policiales, regularlas y establecer las políticas a seguir en esta materia, pero siempre, en última instancia, el mando supremo queda reservado al presidente de la República. En cuanto a la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública, éste se hará en los términos que señale el Estatuto de gobierno. Esto es, además del mando originario depositado en el presidente y la dirección confiada al jefe de gobierno del Distrito Federal, habrá un funcionario, que ahora se denomina secretario de Seguridad Pública, el cual tendrá a su cargo el mando directo e inmediato de la policía en el Distrito Federal, pero sujeto a la jerarquía que ya comentamos.

De acuerdo a la parte final del artículo 122, las prohibiciones y limitaciones que la Constitución establece para los estados se aplicarán a las autoridades del Distrito Federal. Las principales limitaciones en este sentido se encuentran en los artículos 117 y 118 de la propia Constitución.

### *5. Configuración de la Asamblea Legislativa*

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se creó por reforma constitucional al artículo 73, publicada el 10 de agosto de 1987. Las facultades de la Asamblea eran de carácter estrictamente reglamentario y ahora se trata ya de un órgano plenamente legislativo con los límites ya indicados en cuanto a facultades reservadas al Congreso de la Unión. La Asamblea Legislativa hereda la misma configuración que tenía la Asamblea de Representantes en la práctica, sin embargo, la expre-

sión del artículo 122 ha dejado abierta la posibilidad de cambios en su conformación más adelante, ya que señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de gobierno. En cuanto a la configuración de la Asamblea, la Constitución sólo dispone que debe conformarse con diputados de mayoría y de representación proporcional, pero deja al Estatuto de gobierno la cantidad de miembros que deba tener. El anterior artículo 122 constitucional señalaba la manera de constituir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sin embargo, esa disposición ya quedó derogada. Empero, en el Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que sigue vigente para la elección de 1997, se prevé la integración de la Asamblea de Representantes con cuarenta miembros, que ahora se denominan *diputados* a la Asamblea Legislativa, electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional para un total de 66.

En la elección de 1997 se producirá un cambio en cuanto a la manera como se demarcan los distritos en el Distrito Federal. Hasta ahora, el número de miembros de la Asamblea electos por mayoría, correspondían a idéntico número de diputados federales en el Distrito Federal, de manera que había cuarenta distritos para elegir en cada uno de ellos a un *representante*, que era así denominado, para la Asamblea y a un diputado federal. En virtud del

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la nueva demarcación territorial de los 40 distritos electorales uninominales, en que se divide el Distrito Federal para la elección de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa y bases para establecer la organización electoral para la elección de que se trata, con vistas al proceso electoral de 1997.

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 1996, se establece, una nueva distritación en el ámbito del Distrito Federal para definir los cuarenta distritos que servirán de base para la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, en la redistribución también hecha por acuerdo del Consejo General del IFE en publicación del *Diario Oficial* del 12 de agosto de 1996 se indica la demarcación de los treinta distritos electorales uninominales en los que se elegirán diputados de mayoría para el Congreso de la Unión en la elección de 1997. Así, pues, ahora ya no hay coincidencia entre los distritos para la elección local y la federal igual que ocurre en muchas entidades de la República, porque la Asamblea Legislativa estará conformada por cuarenta miembros surgidos en distritos uninominales y para ello habrá cuarenta distritos que sirvan de base a esa elección, en tanto que para la elección de diputados federales habrá solamente treinta distritos.

La reforma al COFIPE previó, en su artículo decimoquinto transitorio, que en virtud de la no correspondencia numérica y geográfica entre los treinta distritos electorales federales uninominales para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión, y los cuarenta distritos electorales en que también se divide el Distrito Federal para la elección del mismo número de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, y de que la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal deberá tener como base la votación que se deposite en los cuarenta distritos electorales locales, en que se divide el Distrito Federal, las elecciones se organizarán bajo un conjunto de bases en que se prevé establecer, con carácter temporal, cuarenta consejos distritales locales en el Distrito Federal, para realizar tareas y actividades vinculadas con el proceso electoral para la elección de jefe de gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa. En cada uno de esos cuarenta consejos distritales habrá seis consejeros electorales designados por el Consejo local del IFE en el Distrito Federal y un representante por cada uno de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, con voz pero sin voto; un coordinador ejecutivo y un

coordinador secretario. Estos consejos distritales locales realizarán el registro de candidatos a la Asamblea, harán los cómputos e integrarán los expedientes de las elecciones de diputados a dicho cuerpo colegiado. El registro de candidatos a jefe de gobierno del Distrito Federal se hará ante el Consejo local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, entre el 1o. y el 15 de marzo de 1997. Por otra parte, habrá los consejos distritales en número de treinta para realizar las funciones necesarias para llevar a efecto la elección federal de los diputados al Congreso de la Unión en dichas demarcaciones territoriales.

Los diputados a la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 122 constitucional, son electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto y no se admite la reelección inmediata. También previene la Constitución que los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Estos requisitos están en el artículo 55 constitucional y se entiende que el Estatuto de gobierno podría poner algún requisito adicional a los señalados en el mencionado artículo 55. Por cada miembro propietario de la Asamblea Legislativa, debe elegirse un suplente. Los diputados a la Asamblea Legislativa gozan de fuero constitucional, el cual se compone de la inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos ya que jamás pueden ser reconvenidos por ellas, y la inmunidad respecto de persecuciones penales que, en todo caso, tendría que ser levantada por el pleno de la Cámara de Diputados. Estas características del fuero de los legisladores locales del Distrito Federal se recogen en los artículos 61 y 111 de la Constitución.

Las vacantes de los miembros de la Asamblea se cubren de acuerdo a lo previsto por el artículo 77 fracción IV de la propia Constitución. En el caso de vacante de diputados de mayoría; es decir, cuando falten el propietario y el suplente, deberá convocarse a una elección extraordinaria y si es una vacante de diputados de representación proporcional, se acudirá al candidato que hubiere seguido en el orden de la lista regional del partido correspondiente.

En la fracción III de la base primera del artículo 122 se establece una cláusula de gobernabilidad para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al disponerse que al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% 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. Esto permite garantizar que un partido político tenga el control de las decisiones en la Asamblea, siempre que sea, el mayoritario por el número de constancias de mayoría, o sea de triunfos distritales obtenidos y que cuente con por lo menos el 30% de la votación; si no llega a ese límite de votación, no opera la cláusula de gobernabilidad. La misma disposición regía para la Asamblea de Representantes. Finalmente, respecto a la configuración de la Asamblea, es necesario hacer notar que existía para su antecesora una norma que impedía a un solo partido político contar con más del 63% de los lugares en dicha Asamblea, sumando los miembros electos por ambos principios. Esta norma ya no figura actualmente en el texto constitucional.

## *6. Ampliación de las facultades de la Asamblea Legislativa*

Como ya hemos indicado, cuando surgió con la reforma constitucional de 1987, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenía exclusivamente facultades reglamentarias. La nueva reforma de 1993 permitió que la Asamblea electa en 1994 se convirtiera si bien no de nombre, sí en razón de sus funciones, en un verdadero órgano legislativo. Dicha reforma le concedió una amplia gama de facultades para la emisión de leyes locales en el Distrito Federal, la cual es recogida en la regulación que ahora se aplicará a la Asamblea Legislativa y que se amplía en algunos puntos, particularmente importantes, como son las atribuciones para expedir la legislación local del Distrito Federal, aspecto que ya analizamos en el apartado correspondiente.

Se precisan las facultades para legislar en materia de adquisiciones y obra pública, así como el incluir la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos de los órganos judiciales en el Distrito Federal, además se le otorga la facultad de legislar en materia de servicios de seguridad prestados por empresas privadas. En cuanto a las atribuciones en materia civil y penal, éstas ya estaban señaladas desde la reforma de 1993, si bien no se han ejercido, y en la reforma constitucional de agosto de 1996 se aclara en el artículo décimo primero transitorio, que la norma que establece las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1999. Esto quiere decir, pues, que los Códigos Civil y Penal y los correspondientes Códigos procesales deberán seguir en vigor por lo menos hasta esa fecha.

Por supuesto, todos los ordenamientos legales vigentes en el Distrito Federal siguen siendo aplicables hasta que no legisle sobre las materias en las que tiene facultades la Asamblea Legislativa. Al respecto, el artículo decimotercero transitorio del decreto del 22 de agosto de 1996, señala que todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha, los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan, por los órganos competentes, aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este decreto. Se entiende en general, que no solamente las leyes referidas a la regulación de órganos locales, sino todas las leyes vigentes en las distintas materias. En general, las facultades legislativas de la Asamblea están acotadas por los términos del Estatuto de gobierno que expide el Congreso de la Unión, como ya lo hemos dicho, pero tiene una gran cantidad de atribuciones que, prácticamente, son equivalentes a las de cualquier órgano legislativo local.

En la fracción V del artículo 122 constitucional se consagran sus facultades en materia hacendaria, que comprende la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. En materia de hacienda pública, el propio Congreso de la

Unión está limitado por la Constitución, al igual que ocurre respecto de los estados de la República en los términos del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional. Tiene dentro de este rubro de facultades también la de revisar la cuenta pública del año anterior. Por otro lado, como ya indicamos, ostenta un conjunto de facultades legislativas muy amplias y como cuerpo colegiado tiene la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

Una nueva capacidad, de particular relevancia, es la de nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al jefe de gobierno del Distrito Federal. Al tema concreto de la sustitución del titular del Ejecutivo en el Distrito Federal nos referiremos en el punto siguiente.

### *7. Régimen de sustitución del jefe de gobierno del Distrito Federal*

En el caso de este funcionario se da un régimen específico con diversas modalidades para decidir acerca de la sustitución del mismo según el motivo por el que haya dejado de ocupar el cargo y se prevé un procedimiento también especial, en cuanto a su posible destitución o remoción del cargo. Debe decirse que, en términos generales, el jefe de gobierno del Distrito Federal está sujeto a las disposiciones del título de responsabilidades de la Constitución General de la República, ya que se encuentra dentro de la lista de funcionarios que pueden ser sujetos a juicio político y, en consecuencia, podría iniciarse contra él este procedimiento en el caso de que incurriera en lo previsto en la fracción I del artículo 109 constitucional, esto es, en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho de sus funciones. En ese caso le sería aplicable el régimen general del juicio político en el que la Cámara de Diputados está facultada para hacer la acusación ante la Cámara de Senadores previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en dicha Cámara y el Senado actúa como jurado de sentencia, pudiendo destituir e inhabilitar al mencionado servidor público.

Por otro lado, existe otro medio de remoción específicamente previsto en la Constitución para el jefe de gobierno del Distrito Federal; esta hipótesis aparece en la base quinta del artículo 122 constitucional y en ella se otorgan facultades a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y en los recesos de ésta a la Comisión Permanente, para remover al jefe de gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Como puede apreciarse, este caso se refiere a causas no necesariamente vinculadas al despacho de las funciones del jefe de gobierno, sino a posibles conflictos con los poderes federales o a razones de afectación del orden público, caso este último que sí podría coincidir con lo previsto para el juicio político, puesto que estaría también afectando intereses públicos fundamentales.

La solicitud de remoción, en este procedimiento concreto, debe ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. Nótese que aquí no se señala que sea la mitad de los miembros presentes en una sesión, sino la mitad del total de integrantes del Senado o de la Comisión Permanente.

Así pues, existen dos vías para la posible remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal; el juicio político, que es aplicable a los demás servidores públicos listados en el artículo 111 constitucional y el proceso de remoción que está considerado en la base quinta del artículo 122. En el primer caso, la facultad para iniciar el juicio político corresponde a la Cámara de Diputados en una decisión tomada por mayoría absoluta, en tanto que la remoción acordada por la Cámara de Senadores debe iniciarse en esta misma Cámara por la mitad de sus miembros o en la Comisión Permanente también por la mitad de los mismos.

En relación con la manera de designar al sustituto del jefe de gobierno del Distrito Federal, la base segunda del artículo 122 en su fracción I señala distintos supuestos de ausencia del responsable de la función ejecutiva en dicha entidad. Estos son los siguientes:

- a) Falta temporal. Cuando se trata de una ausencia de carácter temporal se encargará del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de gobierno. El Estatuto deberá prever un orden de sucesión para faltas temporales, así como regular la concesión de licencias de acuerdo con lo que señala el propio precepto constitucional.
- b) Falta absoluta por renuncia o cualquier otra causa distinta a la remoción acordada por el Senado o la Comisión Permanente. En este caso la Asamblea Legislativa tiene facultades para designar un sustituto, cualquiera que sea el momento en que se produzca la falta. Aquí es de destacarse que no existe un régimen de diferenciación, como ocurre en los estados de la República o en las propias determinaciones para sustituir al presidente de la República, que distinguen entre la falta absoluta durante los dos primeros años, que generalmente lleva a una elección extraordinaria, o la falta absoluta en los últimos cuatro años. Para el caso del jefe de gobierno del Distrito Federal, cualquiera que sea el momento en que se genere esta falta absoluta, la Asamblea Legislativa designará al sustituto para que termine el encargo de seis años, por supuesto, con excepción del caso de la elección de 1997 que será para un periodo exclusivamente de tres años. La renuncia del jefe de gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Si bien no hay una disposición expresa de ante quien presenta su renuncia el jefe de gobierno del Distrito Federal y, en consecuencia, cuál es el órgano que conoce y decide respecto de ella, del contexto de la propia Constitución en su artículo 122 se desprende que esta facultad corresponde a la propia Asamblea, ya que el párrafo tercero de la fracción I de la base segunda, coloca la facultad de nombramiento de la Asamblea Legislativa para caso de falta absoluta por renuncia, en un plano que hace suponer que la propia Asamblea decide sobre la renuncia. Esa misma facultad de nombrar a un sustituto ya la vimos, está prevista

expresamente entre las atribuciones de la Asamblea, en el inciso d) de la fracción V del artículo 122 constitucional.

La atribución de la Asamblea para conocer de la renuncia del jefe de gobierno del Distrito Federal, está ya prevista en el Estatuto de gobierno del Distrito Federal en su artículo 42 fracción IV, si bien hace alusión a que la renuncia o la solicitud de licencia le sean enviadas por el presidente de la República, esta disposición preveía, pues, la intervención del Ejecutivo federal en el procedimiento, sin embargo, dado el sentido actual del artículo 122 parecería que el Estatuto debe regular este aspecto sin intervención del titular del Ejecutivo federal.

- c) En el caso de que la falta absoluta del jefe de gobierno se deba a remoción acordada por el Senado o la Comisión Permanente, es distinta la manera de designarlo. Esto se justifica porque se supone que en el momento en que llegue a producirse una remoción de esta naturaleza, ha existido ya un enfrentamiento entre poderes federales y locales y debe ser el Congreso de la Unión, a través de la propia Cámara de Senadores, depositaria teóricamente de la representación del pacto federal, la que nombre al sustituto que concluya el mandato, a propuesta del presidente de la República. No hay una previsión específica sobre el tipo de mayoría que debe existir en este caso y, por lo tanto, se entiende que es por mayoría absoluta de los miembros presentes del Senado, dado que sólo así puede alcanzarse la nominación, ya que es una disyuntiva de si o no, respecto de si se aprueba o no la propuesta del titular del Ejecutivo federal. El artículo 76 de la Constitución en su fracción IX otorga también expresamente al Senado esta facultad de nombrar y remover al “jefe del Distrito Federal” (designación que se quedó sin reformar al hacerse las modificaciones de agosto de 1996 y que correspondía a la terminología anterior) en los supuestos previstos en la Constitución, que son los que ya hemos comentado. Es importante recalcar

que la facultad de destitución corresponde al Senado o a la Comisión Permanente si aquél no está en sesiones, en cambio el nombramiento es facultad exclusiva del Senado; es decir, que si no se encuentra en sesiones podría ser llamado a un periodo extraordinario para que realice el nombramiento correspondiente.