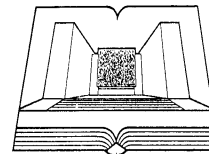


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL III)

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA

Ponencia presentada por:

José Luis Chávez García

“Congreso y diseño del Distrito Federal mexicano”
(Primera de dos partes)

Junio 2010

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

Congreso y diseño del Distrito Federal mexicano¹

Primera parte²

Por: José Luis Chávez García³

Resumen⁴

El interés de este trabajo es analizar el discurso legislativo de siglo XIX para explicar qué tipo de D. F. concibieron sus creadores; también estudiar los pronunciamientos de los senadores en el siglo XXI para rastrear las herencias y transformaciones conceptuales entre los legisladores de ambos siglos.

El propósito de este estudio comparativo es demostrar que la resolución del Senado en el 2002 permite medir la evolución de conceptos e ideas, tales como: división de poderes, federalismo, democracia, representación política, residencia de los poderes federales, gobierno del D. F., y derechos políticos, elementos clave del discurso legislativo.

¹ El presente documento es parte de la investigación doctoral que lleva por título El Congreso de la Unión y la discusión de la iniciativa de reforma política del D.F. (2001 y 2002). Un acercamiento desde el diseño institucional, el análisis espacial y deliberativo, cuyo asesor es el Dr. Adrián Sergio Giménez-Welsh Hernández. La investigación es cobijada por la UAM-I y apoyada por CONACYT; el documento también es parte de los avances presentados en el coloquio de línea del POES-UAMI el día martes 28 de junio del 2010.

² Agradezco sinceramente al Dr. Jorge González Chávez, Lic. Víctor Pitalúa Torres y Lic. Armando Torres Aguilar, por su apoyo en la recopilación de la información y por su valiosa ayuda.

³ Alumno del doctorado en Estudios Sociales, Procesos Políticos de la UAMI y miembro de la REDIPAL.

⁴ La revisión del estilo y redacción estuvo a cargo de la Mtra. Gabriela Peral G., y el Lic. Jacinto Ch. G., a quienes agradezco profundamente su apoyo. La revisión técnica de los datos estuvo a cargo de la Lic. Mayeli Miranda y del Lic. Jorge Adrián Salinas Cruz, trabajadores incansables y desatacadados de la Cámara de Diputados, también a ellos agradezco entrañablemente su valioso apoyo.

Congreso y diseño del Distrito Federal mexicano

Primera parte

Introducción

Las Comisiones de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado de la República, el día primero de octubre del año 2002, recomendaron en su dictamen se rechazara la minuta -con proyecto de decreto- que reformaría el régimen político de la capital mexicana. La mayoría de los senadores votaron en sentido aprobatorio de la minuta, después de conocerse el resultado (contrario al obtenido en la Asamblea Legislativa del D. F. y la Cámara de Diputados) el expediente fue devuelto a la Cámara de Diputados. La minuta incluyó una propuesta de los asambleístas y diputados que asignaría un mayor nivel de autonomía a los órganos de gobierno del Distrito Federal (D. F.).

Los argumentos que sustentaron la decisión de las comisiones fueron los siguientes: primero, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) no cuenta con facultades para presentar iniciativas de ley que motiven reformas constitucionales; segundo, que de aprobarse dicha minuta los Poderes Federales quedarían restringidos y limitados ante al gobierno local, lo que rompería con el orden constitucional vigente; por lo tanto, la mayoría de los senadores votaron en favor del proyecto presentado por las comisiones.⁵

⁵ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, martes 1 de octubre de 2002, LVIII Legislatura, tercer año de ejercicio, primer periodo extraordinario. <http://www.senado.gob.mx/>

Herencias y transformaciones

La formación del Estado mexicano en el siglo XIX no fue ajena a los conflictos políticos y religiosos cuyas raíces se extienden al siglo XV; es decir, la época del derrumbe del mundo medieval, sobre todo porque allí surge la controversia en torno a la naturaleza de la autoridad política. Además, los tres siglos de dominio colonial español en el continente americano influyeron en la confección institucional y el marco legal de las provincias dominadas. Por tanto, la estructura constitucional y el diseño de las instituciones políticas en nuestro país fueron creadas para delimitar el poder político -influido fuertemente por la herencia monárquica española- así se explica, porque los primeros legisladores privilegiaron el control y la administración del poder por autoridades legalmente constituidas. Lo anterior significa que la idea de *constitucionalidad* desplazó gradualmente a la idea *unipersonal-discrecional* implícita de la monarquía.⁶

La sustitución del régimen absolutista por el modelo republicano evolucionó de manera distinta, tanto en Europa como en América, y se reflejó en el diseño de sus instituciones;⁷ por lo tanto, la pretendida constitucionalidad no arribó a las naciones de la misma forma ni en la misma época. La vigencia del modelo monárquico en la Nueva España permitió que la figura del Rey concentrara el poder de manera absoluta. En consecuencia, el marco constitucional -aprobado en México en 1824- favoreció la adopción de la república federal representativa, pero en este intento ciertos elementos del viejo régimen se mantuvieron presentes, sobre todo los aspectos referentes a las facultades exclusivas del presidente o a la imposición oficial de la religión católica, por ejemplo.⁸ Este es el contexto del congreso constituyente de 1824 y su designación de establecer la sede de los poderes federales en la ciudad de México.

⁶ David Held. La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Barcelona, Paidós, 1997, p.60.

⁷ Samuel Huntington P. El Orden Político en las Sociedades en Cambio, España, Paidós, 2001, pp. 125-126.

⁸ Véase David Pantoja Morán y Jorge Mario García, Tres documentos constitucionales en la América Latina española pre independiente, México, IJ de la UNAM, 1975, pp. 8-21.

El análisis de siete conceptos son clave para explicar cómo procesaron los legisladores del XIX el *status* de la ciudad capital; además, los mismos conceptos sirven para comparar y evaluar la postura de los senadores en el año 2002, de esta forma intentamos mostrar la continuidad o evolución conceptual, que se registra en los argumentos de los legisladores de uno y otro siglo.

1. *División de poderes (facultades)*

La división de poderes, el sistema federal y el modelo republicano en nuestro país son tres categorías de orden político nacional, que incluyen un alto nivel de complementariedad entre ellas; en consecuencia, el correcto funcionamiento de una de las categorías se sujeta al estado que guarden las dos restantes. Así, la división de poderes no podrá explicarse, sin antes observar, lo que sucede con el sistema federal y el modelo republicano.⁹

La idea original de la división de poderes responde a dos criterios que lo fundamentan. Por un lado, con la división se asegura el funcionamiento equilibrado del gobierno y, por el otro lado, se garantiza la libertad de los ciudadanos. Dichas ideas fueron expuestas por Locke y Montesquieu en los siglos XVII y XVIII.¹⁰ Entonces, la división de poderes implica separar, descentralizar y desconcentrar el ejercicio del poder político, además, de asignar límites y espacios exclusivos a las autoridades (*checks and balances*); como consecuencia, la división de poderes, el sistema federal y el modelo representativo mantienen alianzas sólidas debido a que comparten los principios de la descentralización del poder político.¹¹

Los legisladores mexicanos que participaron en la creación de nuestra primera constitución - en el siglo XIX- hicieron una lectura de los principios de la descentralización del poder político y sus interpretaciones lograron proyectarse en el marco constitucional, inclusive ahora son conceptos relevantes para explicar

⁹ “El principio de división de poderes no es consustancial al federalismo sino hay división de poderes automática, éste no puede funcionar; éste es otro desafío absolutamente fundamental.” Antonio C. Viadel. Constitución, Estado y democracia en el siglo XXI, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, 2006, p.61.

¹⁰ John Locke. Ensayo sobre el Gobierno Civil, España, Aguilar, 1973; Charles Louis de Secondant Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes, España, Técnos, 1987, p. 33;

¹¹ Joseph M. Colomer explica que la división de poderes lleva inmersa el tipo de relaciones horizontales y verticales. Las relaciones horizontales señalan los márgenes de independencia que existen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por su parte, las relaciones verticales señalan los grados de descentralización política del gobierno central hacia las entidades federativas. Véase Josep M. Colomer. Instituciones Políticas, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, 163; A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. El Federalista, México, FCE, 2001, pp. 219-230, 261-272.

nuestro diseño institucional, además del funcionamiento del sistema político mexicano.¹²

El diputado Manuel Ortiz denunció -en 1824- que la designación de la sede de los poderes federales se realizó sin la participación ni autorización de las entidades federativas (DDF[a], p.57); es decir, sin el consentimiento de las legislaturas locales. La denuncia que hizo el legislador evidenció que la relación entre división de poderes, federalismo y representación política de las entidades no fue del todo equilibrada. La consecuencia de no contemplar la participación de los congresos locales fue la violación del principio de las relaciones verticales entre el centro y las entidades¹³; puesto que la propuesta del gobierno en turno logró imponerse en la agenda legislativa, así que las entidades federativas quedaron al margen de dicha decisión. Cabe señalar que los diputados del congreso constituyente de 1824 no fueron representantes de sus legislaturas locales sino que participaron en nombre de la entidad federativa de origen, que ciertamente aún no estaban del todo delimitadas territorialmente ni contaban con poderes locales constituidos.¹⁴

La decisión de establecer la residencia de los poderes fue facultad del congreso, puesto que en la Constitución después se establecería.¹⁵ Sin embargo, tenemos que discutir si la decisión de asentar los poderes federales en la ciudad de México atendió a los principios de la división de poderes, ya se omitió el principio de representación política de las entidades en la Federación, debido a que no se consultó ni consideró el voto de las legislaturas locales.

Consideramos que la designación de la ciudad capital fue una imposición del gobierno en funciones (Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro C. Negrete)

¹² Adrián Gimete-Welsh (coordinador). Sistema Político Mexicano: Ayer Hoy. Continuidades y Rupturas. Libro en proceso de publicación. El texto original se ubica en la Coordinación General del Posgrado en Estudios Sociales de la UAM-I. Junio del 2010, pp. 10-21.

¹³ Véase Josep M. Colomer. Op cit., p. 221.

¹⁴ “El 31 de marzo de 1823, el Congreso encargó el Poder Ejecutivo a un triunvirato formado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, cuyos suplentes fueron Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero. Después de alternarse el ejercicio del cargo, cesaron en sus funciones el 10 de octubre de 1824.” Véase José Rogelio Álvarez (director). Enciclopedia de México, México, Enciclopedia de México, 1978, p. 4.

¹⁵ A. Hamilton et al, op cit. , pp. 387-400.

y que ello distorsionó el principio de la división de poderes¹⁶: primero, porque la propuesta fue apuntalada por los representantes del gobierno, quienes lograron ubicar su propuesta en la agenda legislativa del congreso, con ello sembró la duda acerca de la separación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (relación horizontal), segundo, porque la decisión de elegir la sede de los poderes federales la resolvió un congreso constituyente y no el congreso constitucional, como lo estableció la Carta Magna, particularmente, en el apartado de la función del poder legislativo,¹⁷ tercero, porque los congresos locales no fueron considerados, así que prevaleció la decisión gubernamental (relación vertical), aunque ello no evitó la queja de algunos diputados en la tribuna, ello evidenció el conflicto entre las entidades y el gobierno central.¹⁸

Entonces, la residencia de los poderes federales en México se determinó por que los legisladores mostraron falta de pericia y conocimiento de los postulados federales, o porque el eco de un centralismo -de herencia monárquica- influyó sobremanera en la agenda legislativa del grupo federalista.¹⁹

Los diputados Ignacio Ramírez, Francisco Zarco y José María Mata retomaron la idea en 1857; sin embargo, en ambos congresos la mayoría de los diputados ignoraron que un congreso constituyente invadiera las funciones del congreso constitucional (DDF[b], 1992:10-16; Zarco, 1956:1106-1114). Lo anterior significa que el grupo hegemónico, en este caso el grupo federalista, logró imponer un proyecto nacional impenetrable que adoleció de errores de origen en su modelo.

¹⁶ Un gobierno horizontalmente unificado tiende a eliminar la división vertical de poderes [...] la Presidencia en una situación de gobierno unificado tiende a dominar, doblegar o incluso suprimir la Asamblea [...] tiende a reducir o eliminar la autonomía de los Gobiernos regionales y locales [con el propósito de convertirse en único ganador absoluto].” Véase Josep M. Colomer. *Instituciones Políticas*, op. cit. pp. 163 y 221.

¹⁷ Ricardo Espinoza Toledo. *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 20, México, IFE, 1999, pp. 28-29; Arturo Valenzuela. *El debate actual sobre Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina*, México, IFE, 1999, pp. 15-16.

¹⁸ Los representantes del gobierno mexicano, que participaron en la tribuna del congreso constituyente el 22 de julio de 1824, en favor de establecer los poderes federales en el valle de México, fueron: Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores (15 de mayo a 21 de septiembre de 1824); Pablo de la Llave, Secretario de Justicia (21 de abril a 10 de octubre de 1824); Francisco Arriaga, Secretario de Hacienda (2 de mayo a 8 de agosto de 1824). Véase Rogelio Álvarez. *Op cit.*, p. 4; *La idea de relaciones verticales y horizontales las retomamos de Josep M. Colomer. Op cit.*, 163

¹⁹ “El federalismo latinoamericano, no sólo el mexicano, a mi modo de ver es un pseudofeudalismo, un federalismo de tregua, o de transición para evitar las guerras civiles entre unitarios y federales.” Véase Antonio C. Viadel, *op cit.* 59.

A pesar de lo anterior, los senadores priistas pertenecientes a la LVIII legislatura²⁰ hicieron propios en tribuna los argumentos presentados en favor de que la ciudad capital conservara, en general, el diseño institucional asignado a la entidad desde el siglo XIX. En el discurso de algunos senadores sobresalen los principios del sistema federal y la división de poderes, por encima de los principios vinculados al modelo representativo. Por tanto, la división de poderes se ha convertido en México en un ariete dispuesto utilizarse para favorecer el predominio de la Federación sobre el D. F.; en consecuencia, la división de poderes y el sistema federal -creados en el siglo XIX- fueron los argumentos que ofrecieron los senadores para postergar el diseño institucional del D. F. e impedir cambios a la Constitución sobre este asunto.

Lo interesante del asunto, es que en el siglo XIX, consideramos que no se precisó suficientemente la preeminencia de la división de poderes y del sistema federal sobre la representación política de las entidades federativas, sin embargo, las razones manifiestas por los legisladores del año 2002 recaen en el diseño institucional y el marco jurídico del siglo decimonónico, al cual consideran si no perfecto sí intocable. Véase la tabla 1

Tabla 1: División de Poderes (facultades)		
Legisladores en 1824 ²¹	Legisladores en 1857 ²²	Legisladores en 2002 ²³
Fecha: 23 de julio de 1824	Fecha: 10 de diciembre de 1856	Fecha: 1 de octubre de 2002
Orador: El Sr. [Manuel] Ortiz de la Torre [representante del Territorio de Baja California]:	Orador: El Sr. [Ignacio] Ramírez [representante de Sinaloa]:	Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):
“el congreso general [para determinar o cambiar la residencia de los Poderes de la Unión debe observar que] las mutaciones de esta clase no se pueden [llevar a cabo] sino con la intervención y consentimiento de	“el Congreso no tiene facultad para atacar la soberanía de los Estados” (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106)	“Es importante resaltar que las comisiones dictaminadoras están muy conscientes, y tienen muy claros los derechos que deben tener todas las personas que habitan el Distrito Federal, así como también las atribuciones y competencias con las

²⁰ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N0 64, op cit.

²¹ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824, México, DDF, 1992; Oziel Serrano, La reforma política del Distrito Federal, México, CENAM-PyV, 2001, pp. 55-76.

²² Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso. op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1857, México, DDF, 1992.

²³ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N0 64, op cit.

<p>las legislaturas particulares de los estados.” (DDF[a], p.57).²⁴</p> <hr/> <p>Fecha: 28 de octubre de 1824</p> <p>Orador: Ayuntamiento Constitucional (del estado de México):</p> <p>“nuestra constitución autoriza al congreso general para que elija el lugar de la residencia de los supremos poderes [sin embargo, este es una facultad exclusiva] de los congresos ordinarios [...] que han de componerse de dos camaras de representantes [y] el actual [Congreso Constituyente] siendo un cuerpo indiviso, es claro que está fuera de sus atribuciones” (DDF[a], p.69-70)</p>	<p>Fecha: 11 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [José María] Mata [representante de Veracruz]:</p> <p>A propósito de cambiar la residencia de los Poderes de la Unión:</p> <p>Dicha facultad “no corresponde al Congreso Constituyente, sino a los constitucionales, resolver esta cuestión” (DDF[b], 1992:13; Zarco, 1956:1110).</p> <hr/> <p>Fecha: 11 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [Francisco] Zarco [representante de Durango]:</p> <p>[La comisión estaba encargada sólo] de proponer una nueva división territorial [...], no estaba en sus atribuciones resolver la cuestión política y administrativa sobre la residencia de los supremos poderes [...] los Congresos Constitucionales deben tener la facultad de fijar y cambiar la residencia del Gobierno de la Unión” (DDF[b], 1992:14-16; Zarco, 1956:1111-1114).</p> <hr/> <p>Fecha: 3 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [Antonio] Aguado [representante de Guanajuato]:</p> <p>La propuesta de la comisión “coarta las facultades de los congresos constitucionales, [...] la mayoría de la comisión no alega ningún fundamento para probar que esta atribución corresponde al actual congreso [Constituyente]” (DDF[b], 1992:26; Zarco, 1956:1180).</p>	<p>que deben gobernar las autoridades legislativas, administrativas, judiciales, jurisdiccionales, delegacionales y políticas que gobiernan nuestra capital, por lo que nuestra tarea debe atender a la presentación de iniciativas orientadas a satisfacer el interés y el clamor de la ciudadanía. Por todo lo expuesto, compañeras y compañeros Senadores, les solicito su voto a favor del presente dictamen.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: David Jiménez González (PRI):</p> <p>“lo que no podemos aceptar es que se violente el pacto federal, se trastoken las facultades que tienen los poderes federales y fundamentalmente se les restrinja muchas de ellas a los que actualmente tienen”</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²⁴ “Sección V. De las facultades del Congreso general

Artículo 47.- Ninguna resolución del congreso general tendrá otro carácter, que el de ley o decreto.

Artículo 48.- Las resoluciones del congreso general, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

Artículo 49.- Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

2. Conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación;

Artículo 50.- Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:

28. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado; 29. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario” Véase Felipe Tena R. Leyes Fundamentales de México 1808 –1991, México, Porrúa, 1991, pp. 167-175.

2. Federalismo

Las definiciones típicas de federalismo dan cuenta de las relaciones entre un gobierno central, la Federación, y las entidades federativas, cuyas tareas están coordinadas, aunque prevalece la independencia entre una y otra esfera. Cada nivel de gobierno posee constitucionalmente la facultad de realizar actividades independientes y concurrentes, de tal manera que entre ambas esferas existe una relación de interdependencia.²⁵

El federalismo mexicano que se adoptó en 1824 se apegó a los criterios del sistema federal instaurado en los Estados Unidos desde 1789;²⁶ sin embargo, el modelo mexicano no quedó exento de incorporar elementos del régimen monárquico español²⁷; de tal suerte que algunos expertos le atribuyen rasgos pseudofeudales en su diseño y aplicación, debido a que se registró una tendencia por centralizar el poder con la protección del sistema federal. Una de las razones que se han expuesto para explicar este fedecentrismo fue la idea de evitar las guerras entre centralistas y federalistas.²⁸ La observación resulta pertinente, ya que el poder político del régimen colonial fue autoritario y personalista. En cambio la propuesta del federalista contempló la división y descentralización del poder político en distintas partes; en consecuencia, la indefinición o impureza del sistema federal en nuestro país despierta las críticas por su concepción e instrumentación centrípeta.

La idea de que existen Estados federales centralizados y descentralizados permite explicar el tipo de sistema federal adoptado en México. La concepción de los legisladores del siglo XIX, acerca de la división de poderes y la participación activa de las entidades federativas en la toma de decisiones fueron proyectos que no consiguieron solidificarse de inmediato, como una consecuencia de la visión

²⁵ Véase Josep M. Colomer. *Instituciones Políticas*, op. cit. p. 206.

²⁶ Véase A. Hamilton et al, op cit. , pp. 387-400.

²⁷ Véase David Pantoja Morán y Jorge Mario García, op cit. , pp. 8-21.

²⁸ Véase Antonio C. Viadel, op cit. 59.

centralista del poder político, a pesar de haber diseñado una constitución federal. De tal suerte que nuestro Estado federal (dividido y descentralizado) incluye aspectos que caracterizan a un Estado centralizado.²⁹

El ejercicio de las facultades del gobierno central y las entidades federativas en 1824, como la descentralización del poder político, demuestra que el gobierno central influyó en el diseño y desahogo de la agenda legislativa, lo que refleja el ejercicio práctico de un federalismo centralizado y, por tanto, unificado verticalmente; debido a que su decisión de fijar la ciudad capital, por ejemplo, se superpuso al congreso y omitió la participación de los gobiernos locales.³⁰

Federalismo y D. F.

La incorporación del concepto *federalismo* ha ocupado un espacio relevante dentro del discurso legislativo, al abordar el asunto del *status* jurídico-político de la ciudad capital. Nosotros estamos interesados en determinar qué vínculo existe entre las posturas que defienden la concepción de un “D. F. autónomo” y aquella que sustenta el predominio de la “soberanía de la Federación” en el sistema federal mexicano; específicamente, intentamos rastrear cómo esgrimen los legisladores ambos conceptos y cómo lo hacen para fijar una posición política al interior del congreso. El argumento de la soberanía sobre la autonomía tiene una explicación que se remonta a la aparición de los Estados nacionales y del resurgimiento de la democracia en la época moderna.

²⁹ La explicación que nos sirve de sustento en materia del gobierno unificado, es la siguiente: “Hay un gobierno unificado cuando un solo partido tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos: (ii) El partido del Presidente tiene una mayoría en la Asamblea; (iii) El partido del Gobierno central controla todos los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales.”. Existe una justificación para aceptar a un gobierno unificado, esta es la eficacia organizativa: “La eficacia organizativa refleja los problemas de la acción colectiva. Una sola persona o una organización pequeña como una Presidencia o un Gabinete, puede decidir más de prisa que una gran organización, como una Asamblea, por razones de unidad de propósitos y del tiempo requerido para reunir información, compartir la información de otros, negociar y votar, incluso si todos o una mayoría de los miembros de la organización numerosa comparten preferencias políticas parecidas.” Véase Josep M. Colomer. *Instituciones Políticas*, op. cit. pp. 164-165; Véase Antonio C. Viadel, op cit. 59.

³⁰ Véase Josep M. Colomer. *Ibidem*. pp. 169-221.

El concepto de soberanía³¹, que podemos rastrear en las obras de Rousseau y Sieyés, explica la aparición y organización de los Estados nacionales, aunque el concepto igualmente se relaciona con el desarrollo de la democracia moderna. En este sentido, la soberanía nacional se propuso como una respuesta que resolvería el problema concerniente a la naturaleza del poder político y del gobierno democrático.³² Cabe acotar que el concepto de soberanía se relacionó de manera directa con las constituciones de la América Latina del siglo XIX, de allí la prominencia que los legisladores mexicanos atribuyeron al concepto.³³

La caída del régimen monárquico español dejó un vacío en las ex colonias americanas. Así que, la propuesta de establecer una forma de gobierno impersonal, descentralizada y acotada por una constitución fue la opción más atractiva e impulsada por los legisladores. La alternativa de un gobierno constitucional se discutió entre los partidarios del régimen republicano y federal, los grupos que favorecían un régimen central, así como de los grupos de individuos ávidos de restaurar el modelo monárquico español, además de la Iglesia que tenía un papel preponderante en el esquema político y social imperante.³⁴ Entonces, la soberanía se presentó como el elemento que justificó y legitimó la nueva estructura de gobierno -la republicana constitucional- además de actuar como elemento aglutinante y cohesionador de los diversos grupos sociales. Sin embargo, quedó pendiente deslindar la prominencia de la soberanía nacional con respecto a la soberanía popular, como consecuencia, de dicha ambigüedad surgieron algunos problemas que se expusieron en el debate legislativo de los congresos de 1824 y 1856-1857.³⁵

³¹ En México prevaleció la propuesta teórica de Rousseau: la soberanía popular “no delegable porque esencialmente siempre permanece unida a su titular: el pueblo.” En cambio, la propuesta teórica de Sieyés fue adoptada en Argentina: la “Soberanía nacional, íntimamente vinculada al principio de representación política y al concepto moral y abstracto de nación.” Véase Antonio C. Viadel, op cit. p. 98.

³² David Held. La democracia y el orden global. op cit. , p.61.

³³ Véase Antonio C. Viadel, op cit. 48.

³⁴ La herencia centralista de la Corona española, la disputa entre centralistas y federalistas, e incorporados más tarde conservadores y liberales, además de la preocupante situación económica de la incipiente nación, sin olvidar el considerable influjo de la Iglesia en los asuntos propios de Estado, fueron factores que marcaron la pauta en la adopción del federalismo en México. Véase Patricia Galeana. México y sus Constituciones, México, FCE, 2003, pp. 78-132; Emilio Rabasa, *La Evolución Histórica de México*, México, Editorial Porrúa, 1972, pp. 32-63; Vázquez en CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. Historia General de México, obra presentada por el Centro de Estudios Históricos, Versión 2000, México, COLMEX, 2007, pp. 525-582.

³⁵ “En la disputa entre la Iglesia, el Estado y la comunidad, la soberanía ofreció una vía alternativa de concebir la legitimidad de las reclamaciones de poder.” “La idea de soberanía del Estado fue la fuente de la idea del poder estatal impersonal. Pero también fue el marco legitimante de un sistema de poder centralizado en el cual todos los grupos sociales, más tarde o más temprano, procuraron

La Independencia de nuestra nación con respecto a la de España y la disputa entre los grupos antagónicos -registrada en la primera mitad del siglo XIX aproximadamente- fueron factores primordiales para la organización del Estado mexicano; por otro lado, la tarea de integrar en un cuerpo unificado a la nación entera dio como resultado el origen del sistema político mexicano. Una de las consecuencias de este proceso cohesionador fue que el diseño institucional del D. F. logró proyectarse en el marco constitucional de nuestro país, desde las primeras décadas del siglo decimonónico y que ha sobrevivido hasta nuestros días.

El análisis de los argumentos expuestos, tanto en 1824 como en 1856-1857, indican que los legisladores se interesaron mayormente por apoyar sus concepciones en la categoría de *soberanía* nacional, antes que en la categoría *autonomía*³⁶ del D. F., el argumento principal que esgrimieron fue que a la primera sólo correspondía a la nación y la segunda a los gobiernos locales (Burgoa, 1996:407-412). Los diputados que defendieron dicha postura utilizaron el concepto de soberanía y lo relacionaron directamente con el concepto de constitucionalidad; de esta manera, el primero sería superpuesto al segundo, considerado de menor relevancia precisamente por no estar 'amparado' o 'avalado' por la constitución. En consecuencia, la discusión de la *soberanía* y *autonomía* abrió la ruta para abordar el asunto de la *libertad e independencia* dentro de la Federación;³⁷ la primera se reconoció a las entidades federativas y la segunda se asignó a la Federación, según esto para salvaguardar la independencia nacional.

De esta manera el diseño institucional aprobado en el siglo XIX para la capital no logró resolver el tema de la soberanía frente a la autonomía, tal vez

participar. Cómo habrían de combinarse de forma coherente la soberanía estatal y la soberanía popular fue una cuestión que distó mucho de encontrar una respuesta definitiva." David Held. La democracia y el orden global. Op. cit. pp.61, 69.

³⁶ "El principio de la autonomía expresa esencialmente dos ideas básicas: la idea de que las personas deben autodeterminarse y la idea de que el gobierno democrático debe ser un gobierno limitado –un gobierno que mantiene una estructura de poder legalmente circunscrita. En contra de la soberanía estatal insiste en que 'el pueblo' determina las condiciones de su asociación, y en contra de la soberanía popular señala la importancia de reconocer los límites del poder del pueblo por medio de una estructura regulatoria que es restrictiva y habilitante al mismo tiempo." David Held. La democracia y el orden global. Op. cit. pp. 183-184.

³⁷ Véase Flores en José Barragán et al. Teoría de la Constitución, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 301.

porque desde esa época el D. F. se erigió como el espacio huésped de un centralismo real, no así, en el lugar ejemplar de la descentralización formal que ofreció el sistema federal; el diseño institucional de la capital federal no sólo respondió a criterios administrativos, asimismo el articulado constitucional es representativo de la visión del grupo dominante, que ostentó un interés por la exclusividad del poder político.³⁸ Los propósitos de centralizar el poder por parte del grupo hegemónico explica por qué la superioridad conceptual de la soberanía nacional se impuso a la autonomía local,³⁹ en otras palabras, el proyecto nacional del grupo federalista se ancló en la capital e hizo de este espacio su hábitat natural, puesto que el lugar les aseguraba enormes ventajas frente a sus adversarios, una fortaleza natural de acción y reproducción de su proyecto nacional.

El argumento para preservar los rasgos que favorecen el predominio de la Federación frente al gobierno local del D. F., rasgos insertos en el diseño institucional y presentes en nuestros días,⁴⁰ ha sido la sistemática alusión a la eventual violación de la constitucionalidad como máxima infranqueable. En consecuencia, el apego al marco constitucional o su distanciamiento marca el inicio de una serie de desacuerdos entre los legisladores, es decir, entre quienes han aceptado la tesis constitucionalista⁴¹ -que contempla la preponderancia de la Federación con respecto a las entidades- en contra de aquellos legisladores que han optaron porque priven las relaciones descentralizadas entre las entidades federativas y la Federación;⁴² en consecuencia, en el siglo XIX la visión unitaria del poder se impuso sobre la concepción descentralizada de relaciones entre las partes con respecto a la poder federal.⁴³

Los argumentos en favor del predominio de la soberanía de la Federación sobre la autonomía de los gobiernos locales ha sido una constante en el

³⁸ Véase Pedro Castro en Adrián Gimete-Welsh. Op cit. , pp. 8-13.

³⁹ Véase Oziel Serrano, op cit. , p. 36.

⁴⁰ Véase Adrián Gimete-Welsh. Ibidem. , pp. 17-18.

⁴¹ Véase Flores en José Barragán op cit. , p. 301; Carl Schmitt. Teoría de la Constitución, España, Alianza Editorial, 1996, pp. 348-349.

⁴² Véase Josep M. Colomer. Op. cit. pp. 169-223.

⁴³ Véase Antonio C. Viadel. Op cit. 49.

constitucionalismo mexicano, aunque ello no significa que las voces contrarias no aparezcan; sin embargo, la primera visión se ha mantenido a lo largo de los siglos: en 1824 el secretario de hacienda, Francisco Arriaga⁴⁴, argumentó que el proyecto de trasladar a los poderes federales a otra espacio resultaba una labor imposible, ello nos sirve para testificar la visión centralista del poder político que influyó en el diseño institucional del D. F. (DDF[a], 1992:19-21).

Ignacio Ramírez señaló en 1857 que los representantes de Querétaro rechazaron la propuesta de hospedar a los poderes federales, luego de enterarse que su *libertad e independencia* se verían limitadas. Este pasaje de nuestra historia resalta el conflicto no resuelto entre ambos significados (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106).

El senador Esteban Ángeles Cerón (PRI), quien habló en nombre de las comisiones dictaminadoras en el 2002 -a propósito de la minuta con proyecto de decreto para reformar el régimen político de la capital- dijo, que si se aprobaba dicha minuta los poderes federales quedarían restringidos, limitados y sometidos ante los órganos de gobierno del D. F., por lo que se rompería el orden constitucional vigente⁴⁵, aprobado desde el siglo XIX.⁴⁶ En los tres casos brevemente expuestos están presente las dos visiones, la primera que defiende la continuidad del modelo federal y el predominio de la Federación frente a las entidades federativas (un poder centralizado), la segunda, una visión refundacional del modelo federal (descentralización del poder), para lo cual, los legisladores proponen una adaptación del modelo que dé paso a una mayor participación del poder local y se supere así la supuesta vulnerabilidad de la constitucionalidad. Lo cierto es que persiste una continuidad de la discusión conceptual entre *soberanía* frente a *autonomía* o, al menos, para el caso del D. F.

⁴⁴ Véase Rogelio Álvarez. Op cit. , p. 4.

⁴⁵ El argumento que privilegia la supremacía de la constitución establece “porque precisamente la subordinación [de las entidades federativas en favor de la Federación] e incluso de los municipios viene en función de la idea de la propia supremacía de la constitución.” Véase Antonio C. Viadel. Op cit. p. 49.

⁴⁶ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N^o 64, op cit.

el debate sigue abierto.⁴⁷ Véase la tabla 2.

Tabla 2: Federalismo		
Legisladores en 1824 ⁴⁸	Legisladores en 1857 ⁴⁹	Legisladores en 2002 ⁵⁰
<p>Fecha: 22 de julio de 1824</p> <p>Orador: El Sr. Secretario de Relaciones (Exteriores e Interiores) (Lucas Alamán)⁵¹:</p> <p>“se debe buscar el centro de la población y no del país [...] [si permanecen los poderes federales en el estado de México] no habrá que erogar gasto alguno para comprar un territorio y edificar una nueva ciudad como en los Estados Unidos” (DDF[a], pp. 17-18).</p> <hr/> <p>Fecha: 22 de julio de 1824</p> <p>Orador: El Sr. Secretario de Hacienda (Francisco Arriaga)⁵²:</p> <p>“es absolutamente imposible la traslación de los supremos poderes [...] á otro estado [...] México está en el centro de los capitalistas [...] contacto inmediato del comercio de Europa [también es el lugar en donde concurren] todos los comerciantes extranjeros [...] el préstamo aquí jamás le hace falta al gobierno” (DDF[a], pp. 19-21).</p>	<p>Fecha: 10 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [Guillermo] Prieto: [representante de Puebla]:</p> <p>“Retardar la erección del Estado del Valle [de México] es conculcar el principio federativo, es violentar la misma Constitución, es incurrir en una monstruosa inconsecuencia” (DDF[b], 1992:11; Zarco, 1956:1107-1108).</p> <hr/> <p>Fecha: 10 de diciembre de 1856</p> <p>Orador: El Sr. [Ignacio] Ramírez: [representante de Sinaloa]⁵³:</p> <p>“Querétaro creyó ver un beneficio en la traslación de los supremos poderes; pero, luego que supo que iba a perder su libertad y su independencia, consideró la medida como una verdadera calamidad” (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [Francisco] Bauet</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p> <p>“de aprobarse la minuta quedarían restringidos y limitados los poderes federales ante los órganos de gobierno del Distrito Federal, rompiéndose, en consecuencia, el orden constitucional que actualmente impera, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los poderes federales.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: David Jiménez González (PRI):</p> <p>“de ninguna manera podemos nosotros quedar como poderes federales supeditados a los órganos de gobierno del Distrito Federal. Y por consiguiente, no lo podemos hacer por la misma naturaleza jurídica, política que la Constitución marca respecto a la ciudad de México como capital de la República.”</p>

⁴⁷ El principio de subsidiaridad del federalismo establece que “El federalismo, en suma, es un instrumento de la democracia [que] implica un principio de subsidiaridad por el cual, todo lo que podemos hacer en escala local, en la escala regional, no debe decidirse en escala nacional. Primero por un principio de eficacia política y, segundo, por un principio de favorecimiento de la participación como elemento fundamental de la dignidad política y del sentido de libertad.” Véase Antonio C. Viadel. *Ibidem*. p. 60.

⁴⁸ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824, México, DDF[a], 1992, 80 páginas; Oziel Serrano, *La Reforma Política del Distrito Federal*. México, CENAM-PyV, 2001, páginas 55-76.

⁴⁹ Véase Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, COLMEX, 1956; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1857, México, DDF, 1992.

⁵⁰ Véase Senado de la República. *Gaceta Parlamentaria*, op cit.

⁵¹ Véase Rogelio Álvarez. *Op cit.*, p. 4.

⁵² *Idem*.

⁵³ Para corroborar los nombres completos de los legisladores constituyentes de 1856-1857 y sus lugares de origen, véase Horacio Labastida, *Reforma y república restaurada*. Documentos para la historia de México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 233-237 y, DDF[b], op cit., páginas 7-38.

	<p>[representante de Puebla]:</p> <p>“[No existe] razón en privar al distrito de un gobierno propio, ni someter asuntos interiores de una localidad a los poderes de la Unión, que según el principio federativo, no debe tener incumbencia” (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1240).</p>	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

3. Democracia

La idea de la democracia en el siglo XIX tiene sus orígenes la experiencia de la *polis* griega. De esta manera, la concepción democrática de las ciudades-estado se incorporó en el mundo moderno para ordenar a los estados nacionales emergentes. Sin embargo, a diferencia de la propuesta original, la democracia moderna se convirtió en un sistema plural que incorporó a las asociaciones autónomas para legitimar el sistema y garantizar así su funcionalidad.⁵⁴

La teoría reconoce tres tipos de democracia: la democracia directa o participativa, la democracia representativa o liberal y la democracia de partido único.⁵⁵ Para propósitos de nuestro estudio estableceremos nuestra atención en la propuesta democrática liberal, debido a que en el siglo XIX se sentaron las bases del proyecto liberal mexicano.⁵⁶ Los criterios teóricos para avalar el proceso democrático en la propuesta liberal incluyen una participación efectiva, la igualdad de voto en las etapas decisorias; la comprensión inteligente, control de la agenda y la igualdad de oportunidades (o inclusión).⁵⁷

El concepto *democracia* se hizo presente en los discursos legislativos en 1824 y 1856-1857; sin embargo, el uso que hicieron del concepto los legisladores marca una diferencia en su acepción; por lo anterior, consideramos que existe una evolución del término entre el siglo XIX y XXI, en el discurso legislativo esto es patente.

Los legisladores mexicanos del siglo decimonónico tuvieron en frente la responsabilidad de organizar al país, sacarlo de la crisis económica, asignarle instituciones (diseño) y reglamentar las relaciones entre el Estado y la sociedad

⁵⁴ Véase Robert A Dahl. *Democracy and its critics*, USA, Yale University, 1989, p.30.

⁵⁵ Véase David Held. *La democracia y el orden global*. op cit., p. 25.

⁵⁶ La Relación entre democracia, liberalismo y poder público señala que el “significado de la democracia debe reconocer la importancia de un conjunto de principios liberales y democrático liberales. Uno de estos principios es la centralidad de una estructura ‘impersonal’ de poder público, de una constitución que garantice y proteja una serie de derechos, y de una diversidad de centros de poder dentro y fuera del Estado” Véase David Held, *Ibidem*, p.36.

⁵⁷ Véase Robert A Dahl. *Op. cit.* pp. 108-120.

(Constitución), entre otras tareas de la misma relevancia, así que más que reflexionar en una apropiación conceptual idónea del término democracia y una aplicación práctica, los diputados consideraron en sentar las bases de la organización nacional. De manera que el modelo norteamericano se presentó como fuente inmediata para construir el Estado mexicano, aunque la realidad social en ambas naciones distaba de ser simétrica.⁵⁸

Las ventajas de la democracia norteamericana se hacían realidad cada día, Tocqueville lo observó en las primeras décadas del siglo XIX, en cambio México representaba una región despoblada (al menos la región del norte, lo que nutrió el afán expansionista de los estadounidenses)⁵⁹ y desvinculada: los Estados Unidos había adoptado un nuevo modelo y una constitución en 1789. Mientras que en México la adopción del nuevo esquema de gobierno y la organización nacional se hizo realidad con la constitución de 1824 -treinta y cinco años después- lo anterior muestra las diferencias entre una nación y otra, tanto temporales como estructurales.

A pesar de las disparidades entre las naciones, el interés de los legisladores mexicanos se apoyó en la experiencia de los norteamericanos, específicamente en un elemento importante: la creación del Estado norteamericano que incluyó la participación de la sociedad. De esta forma, la voluntad popular se concibió en la constitución superior al gobierno, puesto que en última instancia serían los ciudadanos los encargados de cambiar o sustituir al régimen, aspecto crucial que explica la naturaleza organizativa y democrática de los Estados Unidos.⁶⁰ La incorporación de la sociedad en la conformación del modelo republicano, federal y representativo, es decir, la inclusión de la sociedad en la creación de la autoridad impersonal -seccionada para su ejercicio- llamó la

⁵⁸ Martínez en Mariano Palacios Alcocer (coordinador) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura, 2003, p. 57; Felipe Tena R. [b] *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998, pp. 101-108.

⁵⁹ Véase Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*, México, FCE, 1996, p. 380.

⁶⁰ Tocqueville observó en Norteamérica que existía una relación entre el poder del pueblo y su gobierno, que a su vez se asentaba en los principios democráticos “El pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; él mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la ley. No solamente las instituciones son democráticas en su principio, sino también en todo su desarrollo. Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge en general cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia.” Véase Alexis de Tocqueville. *Ibidem*. pp. 190-191.

atención de la mayoría de los legisladores mexicanos, puesto que, el sistema descentralizado rompía con el modelo monárquico español concentrador de un poder absoluto.⁶¹

Por tanto, los proyectos nacionales de los federalistas y centralistas entraron en pugna y distaron mucho de ser incluyentes; al contrario, en el afán de imponer su cosmovisión, dejaban fuera *al grupo contrario* y a la mayor parte de la población, era una realidad distinta en el caso norteamericano.⁶² De esta manera, tenemos que el diseño institucional y el armado constitucional en el siglo decimonónico se construyó sobre la base de proyectos nacionales en pugna, ya que eran mutuamente excluyentes, además, los proyectos de centralistas y federalistas omitieron la necesaria legitimidad democrática.⁶³

Los grupos encargados de sentar las bases de la organización nacional contaron con planes propios; así que, realistas y republicanos, centralistas y federalistas, liberales y conservadores, todos en su momento impulsaron proyectos nacionales que intentaban resolver los problemas políticos, sociales, económicos de la nación mexicana emergente, aunque en sus proyectos de construcción nacional se incluyeron los anhelos del grupo o clase al que pertenecían.

El proyecto nacional de los federalistas, por lo tanto, se sustentó en un sistema federal rígido, con facultades y atribuciones definidas. De manera que las facultades de las entidades federativas fueron delimitadas con rigor, es decir, la alternativa federalista diseñó un gobierno horizontalmente unificado,⁶⁴ así que cualquier modificación al sistema resultaba impensable, puesto que toda

⁶¹ El principio de igualdad en la democracia norteamericana se abrió espacio por sí solo ya que, escribe Dahl, el argumento que sostienen el principio de Igualdad establece los requisitos necesarios para justificar la idea de la inclusión, que todo proceso democrático tendrá que satisfacer: el demos debe incluir a todos los adultos sujetos de las decisiones colectivas vinculantes de la asociación. Véase Robert A. Dahl. *Democracy and its critics*, op. cit. p. 120.

⁶² Los pobres y los ricos aprovecharon los beneficios que ofreció la democracia norteamericana: “Los más opulentos de los Estados Unidos tienen buen cuidado de no aislarse del pueblo: se acercan a él constantemente, lo escuchan con agrado y le hablan todos los días. Saben que los ricos en las democracias tienen siempre necesidad de los pobres, y que a éstos se les gana más bien en los tiempos democráticos con los buenos modales que con beneficios.” Véase Alexis de Tocqueville. *Ibidem*. p. 471.

⁶³ Véase Castro en Adrián Giménez-Welsh. *Op cit.*, p. 13.

⁶⁴ Véase Josep M. Colomer. *Op. cit.* pp. 169-221.

modificación era considerada un retroceso de terreno frente al *contrario*, de allí la rigidez e impenetrabilidad del sistema federal. En estas condiciones se diseñó el D. F.

La postura de los legisladores en el siglo XIX no siguió una línea continua para justificar en su discurso la permanencia o cambio de la sede de los poderes federales. La noción *democracia* –muchas veces implícita en el discurso– desempeña una función determinante en el diseño institucional y en la creación del marco jurídico nacional, también fue determinante en la asignación del *status* para la capital federal. Los conceptos de *soberanía* y *autonomía*, *libertad* e *independencia* fueron incorporados al debate, junto con la noción del modelo democrático, aunque la relación entre los conceptos se hizo de manera diferente.

El concepto *democracia* en el siglo XIX pareciera entonces restringirse al correcto funcionamiento del sistema federal en el D. F., ello se hace patente por el vínculo sistemático que se hizo entre el federalismo, la división de poderes y la asignación jerárquica de facultades en favor de la Federación. La eficacia organizativa, que ofrecía el sistema federal, respondió a la idea de un gobierno unificado, es decir, justificó la preponderancia de la Federación sobre las entidades federativas.⁶⁵

Lo anterior explica por qué en 1824 el legislador Santos Vélez se opuso a validar la concentración del poder político en la capital, él consideró que la propuesta atentaba contra la libertad, podemos suponer que se refería tanto a la libertad de las entidades como la concerniente a los individuos, ambas frente a la Federación (DDF[a], pp. 22-28).

⁶⁵ La eficacia organizativa justifica la existencia de un gobierno federal unificado, que se superpone al poder Legislativo y debilita la participación de las entidades federativas: “La eficacia organizativa refleja los problemas de la acción colectiva. Una sola persona o una organización pequeña como una Presidencia o un Gabinete, puede decidir más de prisa que una gran organización, como una Asamblea, por razones de unidad de propósitos y del tiempo requerido para reunir información, compartir la información de otros, negociar y votar, incluso si todos o una mayoría de los miembros de la organización numerosa comparten preferencias políticas parecidas.” Véase Josep M. Colomer. Op. cit. p. 165.

Los pronunciamientos hechos en el congreso de 1857 corroboran la idea de supeditar *democracia* para favorecer y garantizar el funcionamiento del sistema federal en la capital. El discurso de los diputados Mata y Ramírez incluye argumentos que dan por salvada la complejidad del asunto, para el primero la existencia de un gobierno municipal es suficiente para atestiguar el pleno ejercicio de la democracia local (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1239); para el segundo, el estado de excepción del D. F., junto con las condiciones limitadas de sus autoridades y habitantes se justificaba por privilegiar el correcto funcionamiento del sistema federal, por lo que el asunto de la democracia fue omitido en su planteamiento (DDF[b], 1992:36-37; Zarco, 1956:1243).

El Senador Esteban Ángeles Cerón del PRI, quien habló en nombre de las comisiones dictaminadoras de la minuta del 2002, empleó argumentos para solicitar el rechazo a la propuesta, sobre todo porque se consideró que estaba superada la discusión en torno a la democracia interna del D. F. En el discurso del senador se pueden rastrear argumentos expuestos en el siglo XIX, por los diputados Mata y Ramírez; es decir, quienes asignaron a la democracia de la localidad un trato diferenciado, con respecto a la reconocida a las entidades federativas, como resultado de privilegiar el libre accionar de los poderes federales en la ciudad de México. Véase la tabla 3.

Tabla 3: Democracia		
Legisladores en 1824 ⁶⁶	Legisladores en 1857 ⁶⁷	Legisladores en 2002 ⁶⁸
<p>Fecha: 22 de julio de 1824</p> <p>Orador: El Sr. [Santos] Vélez</p> <p>[representante de Zacatecas]:</p>	<p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [José María] Mata</p> <p>[representante de Veracruz]:</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p>
<p>“la nación toda teme [...] el influjo siempre funesto á la libertad, de tanto poder y riqueza aglomerada en un solo punto” (DDF[a], pp. 22-28).</p>	<p>“la organización municipal en manos del pueblo, basta para asegurar la libertad local y la buena administración de las rentas [...] sobran motivos para esperar [que el gobierno local] sea democrático y arreglado á los principios de la Constitución.” (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1239).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. Ramírez.⁶⁹</p> <p>Aseguró que “donde reside el gobierno de la Unión, no pueden tener los ciudadanos autoridades propias ni derechos políticos, es menos malo que el lugar sacrificado sea el mas corto posible y que se busque un pueblo que sus intereses materiales pueda recibir algun beneficio de la residencia del gobierno” (DDF[b], 1992:36-37; Zarco, 1956:1243).</p>	<p>“en los últimos años se han realizado reformas tendientes a dotar al Distrito Federal, y a su población, de amplias atribuciones y derechos, destacándose la creación de un gobierno propio, y la participación ciudadana en la elección de sus autoridades y representantes.”</p>

⁶⁶ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit.; Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. pp. 55-76.

⁶⁷ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

⁶⁸ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

⁶⁹ Para aclaración acerca del apellido de este legislador, ver el apartado de la sesiones del 28 al 31 de enero de 1857, puesto que no se trata del Legislador sinaloense Ignacio Ramírez. Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política. Op cit.

4. *Representación política*

El término *representación política* está circunscrito al modelo democrático moderno, lo anterior significa que la explicación de uno no se logra sin considerar al otro, por lo que existe una complementariedad entre ambos. Así, la democracia representativa, que fue instaurada en el siglo XIX por los liberales, da razón de un sistema de gobierno cuyos miembros, los funcionarios públicos, son electos de manera universal por los ciudadanos, con la encomienda de representar los intereses e inquietudes colectivas, lo mismo que para asegurar la vigencia de la constitución.⁷⁰

La teoría liberal moderna procesó la representación política para justificar la supremacía de la soberanía estatal y limitar así, sus esferas de acción, en otras palabras, la representación política sirve para equilibrar *el ser y el deber, el poder y la ley, las obligaciones y los derechos*; por lo tanto, la capacidad coercitiva y regulatoria estatal quedó garantizada; en consecuencia, las libertades políticas y sociales de los individuos se supeditarían al poder del Estado.⁷¹

El gobierno representativo, según la perspectiva de John Stuart Mill, implica que la nación o una parte de ella ejerza el poder supremo de inspeccionar e intervenir en las acciones de gobierno, a través de diputados electos periódicamente; de tal manera que este derecho deberá establecerse constitucionalmente, con el propósito de asignarle relevancia de primer orden.⁷² La opción de Stuart Mill es ilustrativa de la corriente de pensamiento que privilegia la soberanía popular sobre la soberanía estatal,⁷³ ésta última defendida por los constitucionalistas. De esta manera, la idea de Mill acerca de la representación política, favorece nuestro propósito en la investigación -no obstante que el autor ha recibido críticas por proponer un tipo de democrática elitista- en la cual, los

⁷⁰ David Held. La democracia y el orden global. Op cit. , p. 25

⁷¹ David Held. Ibidem, p.29

⁷² Véase John Stuart Mill. Del gobierno representativo, Madrid, Editorial Técnos, 2007, p. 85

⁷³ David Held. Op cit. , p.69

ciudadanos gozarían votos de mayor o menor cantidad, número sujeto a sus habilidades mentales, además, lo más aptos estaría encargados de las funciones legislativas.⁷⁴

El estudio del discurso legislativo, podemos por medio de los argumentos, denota que el concepto de *representación política* también es clave para entender cómo procesaron los legisladores (su estructura mental) el asunto del D. F. La iteración discursiva y el hincapié que se hizo del concepto nos aproximan a las acepciones de los legisladores de ambos periodos. Lo más relevante es el tipo de representación política que los legisladores otorgaron a la ciudad capital, debido a que no recibió el carácter de entidad federativa y eso le restó presencia ante la Federación. Se trata del conflicto por establecer jerárquicamente la prioridad constitucional de la representación estatal y la representación popular.

La peculiaridad jurídica y política del D. F. se justificó con la premisa de la funcionalidad del sistema federal. De esta manera, significó que la funcionalidad del sistema federal se superpuso a la representación política de los capitalinos. El argumento principal, que explica la superioridad real del sistema federal sobre la representación política, nuevamente se ubica en los postulados de la teoría constitucionalista, puesto que ésta sostiene que la Federación es representativa de las partes,⁷⁵ por lo tanto, el lugar en donde residen los poderes federales le resulta exclusivo de su jurisdicción.

La revisión del discurso legislativo en ambos siglos denota que la representación política se abordó desde dos perspectivas distintas; la primera atendió la soberanía estatal, una visión general, y la segunda contempló la soberanía popular, con alcances individuales. Así pues, quienes defendieron la tesis constitucionalista concibieron una representación política aglutinante de las entidades en la Federación; es decir, la Federación es representativa de las partes

⁷⁴ Véase David Copp, Jean Hampton y John E. Romer. *The idea of Democracy*, New York, Cambridge University Press, 1993, p. 133; Véase John Stuart Mill. *Op cit.*, pp. 90-96.

⁷⁵ Ignacio Burgoa Orihuela. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1996, pp. 407-412.

integrantes de la Unión, lo que explica porque el D. F. quedó en segundo plano, debido a que éste no se le reconoce la misma personalidad jurídica que sí poseen las entidades federativas. La representación política general, aglutinante de las partes, materializa en la Federación y, a su vez, justifica el funcionamiento del sistema federal.⁷⁶

En cambio, las posturas contrarias, la visión individual, conciben una representación política no para la Federación, sino en términos de una representación política propia del D. F. y sus pobladores. En otras palabras, una visión que favorece la existencia de autoridades propias cuya autonomía tendría que ser reconocida por parte de la Federación, como sucede con el resto de las entidades federativas. De esta idea surge la propuesta por definir, por un lado, las esferas de acción correspondientes a la Federación y a las entidades, además, por otro lado, resolver el conflicto entre la representación (soberanía) estatal frente a la representación (soberanía) popular, para concebirlas como criterios de organización nacional de la misma jerarquía conceptual.⁷⁷

La concepción de representación política que hicieron los legisladores, registrada en los discursos estudiados, expresa la continuidad de un conflicto con capacidad de hacer interpretaciones diferentes; aunque la visión que privilegia la representación política de la Federación, en razón de la soberanía estatal, ha perdurado sobre la representación política del D. F. frente a esta (en términos de la soberanía popular).

El diputado zacatecano Santos Vélez advirtió en 1824 que los poderes federales suplantaban de facto al gobierno de la capital federal, por lo que su estancia restaba representación política a las autoridades locales.⁷⁸ Por su parte, el diputado veracruzano José María Becerra encontró una posible solución, para que la representación política de una y otra esfera de gobierno pudieran convivir

⁷⁶ “Como habrían de combinarse de forma coherente la soberanía estatal y la soberanía popular fue una cuestión que distó mucho de encontrar una respuesta definitiva.” David Held. *La democracia y el orden global*. Op cit., p. 69; Carl Schmitt. Op cit. , pp. 348-349.

⁷⁷ Véase Antonio C. Viadel. Op cit. p. 60; Josep M. Colomer. Op. cit. p. 169.

⁷⁸ David Held. Op cit., p.69.

en el D. F. , la propuesta era incluir en el marco legal las competencias del gobierno local y las respectivas del gobierno federal, es decir, redujo el conflicto a una cuestión reglamentaria; de esa manera –según el diputado– ambos niveles de gobierno conservarían intacta su respectiva estructura y funciones, lo que a su vez salvaría el conflicto de la representación política. Sin embargo, el desacuerdo perduró y se puso en evidencia en 1857.

La argumentación hecha por Guillermo Prieto en 1857, para oponerse al sometimiento de las autoridades locales de la capital respecto a la Federación, revive la idea de la superposición del sistema federal sobre el modelo representativo en el D. F. (DDF[b], 1992:31-32; Zarco, 1956:1235-1237). En ese tenor, el diputado poblano Francisco Bauet abonó la discusión, en materia de la representación política dual (representación estatal o popular), al señalar que la inexistencia de órganos de gobierno cuestionaba la organización local, aunque se inclinó en favor de la visión individual, que privilegia la representación política del D. F. (representación popular). Por el contrario, los pronunciamientos contrarios en el Senado de la república, (en favor de la representación estatal) planteados en el 2002, revelan que la discusión aún no se ha superado.

El portavoz de las comisiones especiales, que determinaron no aprobar la minuta en favor de una reforma de la capital, Esteban ángeles Cerón del PRI, afirmó que la ALDF no cuenta con facultades para proponer cambios a la Constitución, postura acogida y respaldada por los miembros del PRI en el Senado, según lo dicho por su compañero de partido el senador David Jiménez González. En el fondo persiste la idea de anteponer la supremacía constitucional para así restringir la reforma de la división de poderes, el sistema federal y del modelo republicano.

En consecuencia, los argumentos vertidos en el 2002 se anclan en el debate sostenido en el siglo decimonónico, debido a que los legisladores privilegian la representación política de las entidades y omiten la representación popular de los

capitalinos, para garantizar la vigencia de la división de poderes, el sistema federal y del modelo republicano en México.⁷⁹ Por su parte, el senador Demetrio Sodi del PRD también recuperó en su discurso los argumentos expuestos en 1824 y 1857 (expresados por el diputado José María Becerra y Guillermo Prieto respectivamente), para regresar al debate la reivindicación de la representación política del D. F. frente a la Federación. Véase la tabla 4

Tabla 4: Representación política		
Legisladores en 1824 ⁸⁰	Legisladores en 1857 ⁸¹	Legisladores en 2002 ⁸²
<p>Fecha: 22 de julio de 1824</p> <p>Orador: El Sr. [Santos] Vélez</p> <p>[representante de Zacatecas]⁸³:</p>	<p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [Guillermo] Prieto</p> <p>[representante de Puebla]:</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p>
<p>“Parece por una parte chocante que los poderes generales ecsistan en un pueblo que no gobiernan, [es] repugnante que esta misma autoridad [...] tenga que rendir a los primeros ciertos respetos y consideraciones.” (DDF[a], pp. 22-28).</p> <hr/> <p>Fecha: 29 de octubre de 1824</p> <p>Orador: El Sr. [José María] Becerra [representante de Veracruz]:</p> <p>“lo que todos llevaríamos con gusto seria que los supremos poderes se alojasen en las capitales de nuestros estados, permaneciendo los nuestros en ellas, observando el reglamento que se jugase conveniente [...] lo contrario seria una iniquidad” (DDF[a], p.73).</p>	<p>Con respecto a que los Poderes de la Unión permanecieran en el Valle de México dijo:</p> <p>“Cuando se salvan los trámites casi siempre se atropellan los derechos y se comenten iniquidades” (DDF[b], 1992:31-32; Zarco, 1956:1235-1237).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857</p> <p>Orador: El Sr. [Francisco] Bauet [representante de Puebla]:</p> <p>“La redacción del artículo es poco clara [...] y como el pueblo no ha de tener legislatura, o una asamblea por su régimen interior, resulta</p>	<p>“la Asamblea Legislativa no tiene competencias para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el H. Congreso de la Unión.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p> <p>Orador: Demetrio Sodi de la Tijera (PRD):</p> <p>“No se trata de quitarle facultades ni al Senado de la República, ni al Congreso de la Unión, ni al gobierno federal; de lo que se trata es que los capitalinos, los representantes populares del Distrito Federal puedan darle al Distrito Federal el marco de gobierno, de organización de gobierno que requiere la ciudad.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002</p>

⁷⁹ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

⁸⁰ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit. Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. pp. 55-76.

⁸¹ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

⁸² Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

⁸³ Véase Horacio Labastida, Reforma y República Restaurada. Documentos para la historia del México independiente, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 149-153.

<p>Fecha: 17 de mayo de 1825</p> <p>Orador: El Sr. Nájera:</p> <p>“no solo el estado de México que con su desmembración de su capital queda reducido á la nulidad, sino aun todos los demas estados se perderán de vista ante el poder supremo de la república que será formidable: que la declaración de distrito federal que se ha hecho de esta ciudad, es por tanto contraria al espíritu de la constitución” (DDF[a], p. 78).</p>	<p>que es ilusoria la reserva que se le hace de su organización municipal, pues en realidad no tiene medios para arreglarla” (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1240).</p>	<p>Orador: David Jiménez González (PRI):</p> <p>“no estamos de acuerdo en que la Asamblea tenga facultades para poder presentar iniciativas de reformas constitucionales”</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Aparato crítico y referencias bibliográficas (temática)

Teoría Política

- DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*, USA, Yale University, 1989.
HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, México, FCE, 2001
HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
HUNTINGTON P., Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, España, Paidós, 2001
LOCKE, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, España, Aguilar, 1973
MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*, Madrid, Editorial Técnos, 2007.
MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant. *Del Espíritu de las Leyes*, España, Técnos, 1987
TOCQUEVILLE Alexis de. *La democracia en América*, México, FCE, 1996.
SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996

Historia de México

- CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. *Historia General de México*, obra presentada por el Centro de Estudios Históricos, Versión 2000, México, COLMEX, 2007
RABASA, Emilio. *La Evolución Histórica de México*, México, Editorial Porrúa, 1972

Régimen Político

- ÁLVAREZ, José Rogelio Álvarez (director). *Enciclopedia de México*, México, Enciclopedia de México, 1978
BARRAGÁN Barragán, José. *Introducción al federalismo. La formación de los poderes 1824*, México, UNAM, 1978
BARRAGÁN Barragán, José et al. *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 2003
BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1996
COLOMER M. Josep. *Instituciones Políticas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001
COLOMER Viadel, Antonio. *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, España, 2006
COPP David, Jean Hampton y John E. Romer. *The idea of Democracy*, New York, Cambridge University Press, 1993. Traducción propia (trad. pro.)
ESPINOZA Toledo, Ricardo. *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 20, México, IFE, 1999
GALEANA, Patricia. *México y sus Constituciones*, México, FCE, 2003
GIMATE-WELSH, Adrián (coordinador). *Sistema Político Mexicano: Ayer Hoy. Continuidades y Rupturas*. Libro en proceso de publicación. El texto original se ubica en la Coordinación General del Posgrado en Estudios Sociales de la UAM-I. Junio del 2010
LABASTIDA, Horacio. *Reforma y República Restaurada. Documentos para la historia del México independiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995
PALACIOS Alcocer, Mariano (coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura, 2003
PANTOJA Morán, David y Jorge Mario García. *Tres Documentos Constitucionales en la América Latina Española pre independiente*, México, UNAM-IIJ, 1975
SERRANO Salazar, Oziel. *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, CENAM-P y V, 2001
TENA Ramírez, Felipe [a]. *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México, Porrúa, 1991.
..... [b]. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998
VALENZUELA, Arturo. *El debate actual sobre Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina*, México, IFE, 1999
ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, COLMEX, 1956

Documentos

D.D.F. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824[a], 1857[b]*, México, DDF, 1992.

HCDD. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994*. (Disco 1: noviembre de 1916-agosto de 1952), México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Comité de Biblioteca, 2006
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2009

Internet

http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/116/dictamen_reformas73_76_etc.html; además, Diario de los debates N0 10, 1 de octubre de 2002, LVIII Legislatura, tercer año de ejercicio, primer periodo extraordinario.

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LVIII&a=III&diario=10&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Octubre%201.%202002&id=220&id=221&id=222&id=223&id=224&id=225&id=226&id=227&id=228&id=229&id=230&id=231&id=232&id=233>