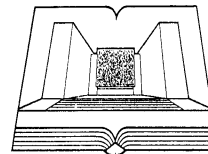


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



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”
(Segunda Parte)

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

Segunda 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 desatacados de la Cámara de Diputados, también a ellos agradezco entrañablemente su valioso apoyo.

(continuación)

5. Residencia de los poderes federales

La sede de los poderes de la federación se explica a partir de la teoría de la división de poderes y del sistema federal. John Locke propuso en el siglo XVII distribuir las funciones gubernativas entre el parlamento y el rey, para anular la concentración del poder en una sola persona. La idea de limitar el ejercicio del poder, a partir de una división de poderes, implicó repartir el ejercicio del poder político entre diversas esferas legítimamente reconocidas.⁵

Por su parte, Montesquieu concluyó que la estructura gubernativa tendría que garantizar no sólo el correcto funcionamiento equilibrado de su gobierno, sino la libertad de los ciudadanos, de allí la relevancia de separar las funciones de las esferas de gobierno. El rechazo a la concentración del poder en una sola institución motivó la división del poder, así se explica la aparición del poder ejecutivo, legislativo y judicial.⁶ La residencia de los poderes federales no fue discutida por Locke ni Montesquieu, tal vez por considerarse un aspecto técnico de pronta resolución.

La primera vez que se habló de la residencia de los poderes de la Unión se hizo para justificar la necesaria existencia de un espacio exclusivo de los poderes federales -así como su organización y facultades- esto sucedió en los Estados Unidos de Norte América, a finales del siglo XVIII. La obra de *El Federalista* plasma el funcionamiento y define a las partes componentes del sistema federal norteamericano, en general, y del *Distrito* en particular.⁷ La idea de establecer constitucionalmente un espacio exclusivo en dónde residieran los poderes federales, un *Distrito* de la *Federación*, era garantizar su independencia. Así, las decisiones de los tres poderes no serían afectadas ni influenciadas por los poderes locales constituidos.

⁵ John Locke. Op cit. , pp. 98-112.

⁶ Montesquieu, op cit. , pp. 23-45,33.

⁷ A. Hamilton et al, 2001.

Sin embargo, en la revisión que hicimos del modelo norteamericano detectamos que sus creadores no detallaron las peculiaridades de la conformación del *Distrito*, sus funciones de gobierno, ni los derechos políticos de sus habitantes, al momento de establecer la residencia de los poderes de la Unión, de hecho, en la constitución norteamericana es muy breve el espacio que ocupa el tema de la capital federal.⁸ Tal parece que sus diseñadores estuvieron más preocupados por hacer del sistema federal una fortaleza en contra las amenazas externas, que dejaron pendiente la tarea de ajustar el *Distrito* a los principios de la representación estatal, debido a su definición como territorio federal y no como entidad federativa, y a los principios de la democracia, puesto que los derechos políticos de sus pobladores fueron excepcionales (representación popular).

Por consiguiente, la incompatibilidad jurídica y política del D. F. (reconocimiento jurídico, atribuciones y facultades) con el resto de las entidades federativas y la excepcionalidad de los derechos políticos de sus habitantes, logró heredarse a diversas partes del mundo, con más o menos modificaciones.⁹

Así pues, los legisladores mexicanos del siglo XIX no acertaron en corregir la indefinición de la capital federal norteamericana; por lo que heredaron la idea de la superioridad constitucional, la división de poderes y los principios federativos sobre el gobierno de la capital federal, temas que guiaron el debate en los congresos de 1824 y 1856-1857.¹⁰

La postura gubernamental¹¹ en el congreso de 1824 fue favorecer la permanencia de la capital federal en el territorio del estado de México. La intervención en la tribuna la hizo el Secretario de Justicia, el señor Pablo de la Llave.¹² La decisión de establecer los poderes federales en el valle de México

⁸ Véase A. Hamilton et al, *ibidem.* , p. 390.

⁹ Véase Felipe Tena [b]. *Op cit.* , pp. 101-108.

¹⁰ La Constitución de 1824 fue vigente a partir del 4 de octubre y el D. F. nació por decreto presidencial el día 18 de octubre de ese mismo año. El articulado contempló que el estado del Valle de México se incorporaría al listado de las entidades integrantes de la nación siempre y cuando los poderes federales se trasladaran a otro lugar. Véase Felipe Tena [a], *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México, Porrúa, 1991, pp. 167-175; DDF[a], *op. cit.*, p. 7; Oziel Serrano, *op. cit.*, pp. 75-76; Martínez en Palacios, *op cit.* , p. 57.

¹¹ Triunvirato compuesto por Nicolás bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Véase José Rogelio Álvarez. *Op cit.* , p.4

¹² *Idem.*

respondió a cuestiones hacendarias, seguridad nacional, relaciones exteriores, etc. (DDF[a], pp. 13-14). Sin embargo, detrás de estas razones existió un proyecto nacional que fue el estandarte del grupo federalista, proyecto elitista cuyas raíces se extendían al modelo monárquico español.¹³ Los argumentos ofrecidos dan muestra de la existencia de un gobierno unificado que privilegió la eficiencia organizativa,¹⁴ así podemos determinar que el D. F. jugó un papel estratégico para sustentar la viabilidad del proyecto federalista.

La residencia de los poderes federales en el valle de México fue nuevamente motivo de debate en el congreso constituyente de 1856- 1857, que evidenció la inconformidad de algunos diputados, quienes expresaron ideas con una carga de intolerancia hacia la capital federal. El discurso del diputado Moreno resulta ilustrativo del resentimiento hacia la ciudad de México (DDF[b], 1992:8; Zarco, 1956:1107). En el fondo, el legislador hizo un cuestionamiento acerca de las razones que ubicaron en este sitio la sede de los poderes federales, particularmente, su postura denota que ignoraron las razones de la legislatura de Jalisco. Por su parte, el diputado veracruzano José María Mata, aprovechó su intervención para testificar que la presencia de los poderes federales en la capital, sólo permitiría la existencia de municipios, según se expuso en el dictamen de la comisión especial que abordó el tema (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1239).

El senador perredista Demetrio Sodi argumentó en la Legislatura LVIII¹⁵ -un siglo y medio después, aproximadamente- que los poderes federales, particularmente el Poder Legislativo, carecen de conocimiento de causa para legislar de manera exclusiva la materia del D. F., en razón de que los legisladores provienen de otras realidades geográficas y poblacionales; aunque a partir de lo estudiado, creemos que los argumentos del legislador apuntan hacia una falta de legitimidad del Congreso (representación estatal) para ser el encargado de legislar para la capital federal (representación popular). Lo anterior demuestra

¹³ Véase David Pantoja Morán y Jorge Mario García, op cit., pp. 8-21; Castro, en Gimate-Welsh, 2010:13.

¹⁴ Véase Josep M. Colomer. Op. cit. p. 165.

¹⁵ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

nuevamente que los conflictos irresueltos en el siglo XIX, en materia del *status* del gobierno de la ciudad de México, tampoco han sido resueltos satisfactoriamente en el presente. Véase la tabla 5

Tabla 5: Residencia de los Poderes Federales		
Legisladores en 1824 ¹⁶	Legisladores en 1857 ¹⁷	Legisladores en 2002 ¹⁸
<p>Fecha: 22 julio de 1824 Orador: El Sr. Secretario de Justicia (Pablo de la Llave)¹⁹:</p> <p>“es imposible trasladarse [a Querétaro] para ello se necesita de una suma cuantiosa [...] [además de] negociar diariamente gruesas sumas [que financien al gobierno federal] solo se facilita en México, por la grande reunión que aquí hay de ricos capitalistas [...] [existe] entre nosotros, una predisposición, una cierta tendencia y conato á la disolución [que aparecerá en cuanto] el gobierno se arranque de México [...] [los promotores de la propuesta deben tomar en consideración [...] nuestras relaciones exteriores, y como decisiva la de nuestra seguridad é independencia [...] [el estado de] México está en el centro militar [...] en el círculo y área de nuestras comunicaciones con las potencias europeas” (DDF[a], pp. 13-14).</p>	<p>Fecha: 10 de diciembre de 1856 Orador: El Sr. [Espiridión] Moreno [representante de Jalisco]:</p> <p>“combinar la existencia del Estado del Valle con la estancia de los poderes supremos en la ciudad de México [...] es enteramente imposible [...] Conviene, pues, que el Gobierno abandone esta atmósfera corrompida, que salga a mudar temperamento y a respirar aires más puros” (DDF[b], 1992:8; Zarco, 1956:1107).</p> <p>En la ciudad de México “reinan las malas costumbres, aquí no hay ni rastro de virtudes [...] Aquí los hombres se afeminan porque hay riqueza, porque hay abundancia, porque hay agiotistas y [...] sobran recursos [...] Es preciso llegar al Gobierno lejos, muy lejos de este foco de corrupción” (DDF[b], 1992:14; Zarco, 1956:1111).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857 Orador: El Sr. [José María] Mata [representante de Veracruz]:</p> <p>La comision ha querido asegurar al distrito la libertad municipal, ya que el congreso ha creido imposible que ecsistan á la vez en un mismo punto los poderes de la Unión y los de un Estado” (DDF[b], 1992:33; Zarco, 1956:1239).</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Demetrio Sodi de la Tijera (PRD):</p> <p>“Pretender que el Congreso de la Unión siga definiendo cómo se resuelven los problemas de tránsito, o los problemas de seguridad o de ecología, de la ciudad de México, del Distrito Federal, pues es simplemente no reconocer que la mayor parte de los legisladores del país ignoran totalmente cuáles son los problemas de la ciudad.”</p>

¹⁶ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit.; Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. pp. 55-76.

¹⁷ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

¹⁸ Véase Senado de la República. Gaceta, op cit.

¹⁹ Véase Rogelio Álvarez. Op cit. , p. 4.

6. El gobierno del D. F.

La adopción de la división de poderes, el sistema federal y el modelo republicano determinó; por un lado, la facultad del Congreso para designar la residencia de los poderes federales, por otro lado, el gobierno de dicho espacio recayó en las autoridades federales.²⁰

El gobierno del D. F. en México quedó en manos del poder federal. Desde 1824 la capital contó con autoridades municipales, único aspecto que hacía a la ciudad de México compatible con el resto de las entidades federativas. De esta forma, el único nivel de gobierno reconocido para la capital federal fue el municipal, organización que perduró hasta 1928, año en que Obregón propuso su abolición con el argumento de la incompatibilidad de funciones entre ambos niveles de gobierno.²¹

La instrumentalización del gobierno en la capital estuvo a cargo de un gobernador *sui generis* -desde el siglo XIX- debido a que se supeditó a la intención del Poder Ejecutivo nacional, al menos hasta el año de 1997; por lo tanto, la capital federal mantuvo casi intacto su diseño institucional desde el siglo XIX. Después de las reformas propuestas por el presidente Álvaro Obregón, el D. F. quedó aún más limitado en su gobierno, puesto que se sustituyeron los municipios por Delegaciones políticas, lo que extendió el control del Poder Ejecutivo sobre la capital de la República mexicana.

El debate provocado por la excepcionalidad del gobierno en la capital se explica a través del conflicto jerárquico y conceptual de la soberanía y la autonomía, que en México se ha abordado desde una perspectiva constitucionalista.

²⁰ Una parte considerable de las facultades del Congreso impactan sobre el gobierno del D. F.; sin embargo, se ha argumentado que dichas facultades están fuera de lugar ya que: “La verdadera misión de una Asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropia para ello, sino vigilar e intervenir al gobierno.” Para ampliar la información acerca de las facultades del Poder Legislativo Véase John Stuart Mill, *op cit.* , p. 102; Oziel Serrano, *op. cit.*, pp. 55-58; A. Hamilton et al, *op. cit.* 390.

²¹ DDF [d], Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1928, México, DDF, 1992, pp. 15-30.

De esta manera, los especialistas aseguran que la *autonomía* corresponde a las entidades federativas, mientras que la *soberanía* pertenece exclusivamente a la Federación.²² Lo anterior significa que las partes, antes de ostentar la categoría de entidades federativas, ceden su soberanía individual para incorporarse a un ente de orden superior, la Federación; por lo tanto, al momento de recibir la protección de la *soberanía nacional*, las partes pierden su soberanía individual y ganan la categoría de entidades federativas, puesto que se han incorporado a la Federación.²³ De esta forma, la soberanía le pertenece a la federación, que posee la capacidad de autodeterminarse, es decir, puede organizarse y limitarse a sí misma; por su parte, la autonomía corresponde a las entidades federativas, que expresa la facultad que tienen éstas para darse sus propias normas, aunque deben observar las limitaciones legales y libertades establecidas en el marco constitucional.²⁴

La teoría revisada deja fuera al D. F., debido a que no cuenta con el carácter de entidad federativa, ello marca la complejidad de su *status* jurídico y político. Desde el enfoque constitucionalista la capital federal no es entidad federativa, pues no signó el pacto federal y la Constitución no la enumera como tal, por lo que formalmente no aspira a ejercer la autonomía, como lo hacen los correspondientes gobiernos locales.

La condición jurídico-política de la capital sustentó -desde el siglo XIX- el argumento de la incompatibilidad de funciones entre los dos niveles de gobierno, el federal y el local, que a su vez ha justificado el control de los poderes federales sobre el gobierno del D. F.; sin embargo, observamos que esta idea descansa en la concepción de un gobierno federal unificado, que debilita la participación del Congreso y las entidades federativas, para incrementar la supremacía de la

²² Ignacio Burgoa. Op cit. , p. 412

²³ Oziel Serrano. Op cit. , p. 36

²⁴ Ignacio Burgoa. Idem.

Federación.²⁵ De forma que los argumentos que privilegian la constitucionalidad de la división de poderes, el sistema federal y el modelo representativo estatal, son expuestos para justificar el sometimiento de gobierno de la capital hacia la Federación y la vulneración de la representación popular.²⁶

Los argumentos en el congreso de 1824 reflejan el conflicto provocado por la coexistencia entre los poderes federales y los locales, es decir, la complejidad desprendida de la convivencia entre uno y otro en el mismo sitio. Los representantes del gobierno en turno (Lucas Alamán, Pablo de la Llave y Francisco Arriaga)²⁷ responsabilizaron a los propios legisladores por no acertar en delimitar ambas áreas de competencia y a su vez plasmarlo en el marco constitucional (DDF[a], pp. 17-18). Por tal razón, el diputado zacatecano Santos Vélez auguró un panorama conflictivo motivado por no resolver a tiempo esta problemática (DDF[a], pp. 22-28).

Los argumentos esgrimidos en el congreso de 1857 tomaron un cauce similar que en 1824. Algunos legisladores, como fue el caso del diputado Moreno, no encontraron problema alguno en que la Federación se encargara del gobierno local; sin embargo, otros legisladores, como el diputado Ignacio Ramírez, retomó la tesis que diferencia ambas esferas de gobierno y las hace convivir una al lado de la otra, sin que exista superioridad o inferioridad entre ellas. El diputado jalisciense Espiridión Moreno se inclinó por la idea que limitó la existencia de poderes locales en la capital federal (DDF[b], 1992:35; Zarco, 1956:1241), mientras que Ignacio Ramírez pronunció su discurso en sentido contrario (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106); aunque ambos atienden al principio teórico de la división de poderes, el diputado jalisciense apoya su argumentación en la dualidad división de poderes-sistema federal, mientras que el diputado sinaloense sustenta

²⁵ Véase Josep M. Colomer. Op. cit. p. 165.

²⁶ Quienes argumentan la supremacía de la constitución para salvaguardar el diseño institucional y el marco legal aprobado en el siglo XIX, se hacen eco de la idea siguiente: “porque precisamente la subordinación [hacia el] poder central de los estados [entidades federativas] 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.

²⁷ Véase Rogelio Álvarez. Op cit. , p. 4.

su idea en la dualidad división de poderes-representación política, lo anterior detona una postura contraria no de origen sino de interpretación conceptual.

Por su parte, los senadores de la LVIII legislatura²⁸ dieron explicaciones que a nuestro parecer no reflejan una evolución sobresaliente, con respecto a los defendidos por los legisladores del siglo XIX. Los legisladores del PRI consideran el tema del gobierno local suficientemente abordado y resuelto, en cambio, la fracción perredista señaló que el asunto aún no lo estaba, puesto que las facultades asignadas al gobierno local resultaban insuficientes, al menos no cubría los requisitos para ser autónomo²⁹, así que una reforma constitucional en la materia representaba la solución.

Los senadores que aprobaron el dictamen de las comisiones nuevamente utilizaron razones expuestas previamente por los legisladores del siglo XIX, particularmente, las que impedirían se modificara el proyecto nacionalista cuyo estandarte es el sistema federal y el predominio de la Federación sobre las autoridades del D. F., es decir, los senadores priistas defendieron un sistema rígido e impenetrable que en su momento fue la expresión de la hegemonía del grupo en el poder. Véase la tabla 6

Tabla 6: Gobierno del D. F.		
Legisladores en 1824 ³⁰	Legisladores en 1857 ³¹	Legisladores en 2002 ³²
Fecha: 22 de julio de 1824 Orador: El Sr. Secretario de Relaciones (Exteriores):	Fecha: 10 de diciembre de 1856 Orador: El Sr. [Ignacio] Ramírez [representante de Sinaloa]:	Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):
“Si hay competencias [incompatibles] entre los supremos poderes y los particulares del estado, será menester suponer que la constitución está mal hecha porque no deslinda sus	“Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno otro poder, se verá que es imposible que se choquen. El Gobierno general puede muy bien [...] ejercer todas las atribuciones que le encomienda la Constitución. Ningún inconveniente hay en que los	“estimamos que lo que se propone en la minuta se orienta principalmente a acrecentar el poder de las autoridades del Distrito Federal, cuando debería orientarse a plantear soluciones que den respuesta al clamor de la población en torno a lo que, solamente por citar unos ejemplos, por ejemplo la inseguridad pública, a la generación de fuentes de riqueza y

²⁸ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

²⁹ Desde una perspectiva contraria al constitucionalismo, algunos autores consideran que la autonomía del gobierno local se construye gracias a una descentralización política, administrativa y financiera, en favor de los Gobiernos regionales, además, esta se verá favorecida si existe un sistema electoral nacional de representación proporcional, se cuenta con un multipartidismo y no prevalezca la mayoría absoluta de un solo partido en el centro. Véase Josep M. Colomer. Op. cit. , p. 223.

³⁰ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit. ; Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. , pp. 55-76.

³¹ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit. ; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

³² Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

<p>facultades y por consecuencia de los descubiertos los puntos en los cuales pueden chocar ” (DDF[a], pp. 17-18).</p> <hr/> <p>Fecha: 22 de julio de 1824 Orador: El Sr. [Santos] Vélez [representante de Zacatecas]: “esta concurrencia no podrá menos que implicar [al gobierno local y al federal] haciéndoles embarazoso el desempeño de sus respectivas atribuciones, por más bien marcadas que se pongan” (DDF[a], pp. 22-28).</p>	<p>poderes locales queden enteramente libres para ejercer sus funciones” (DDF[b], 1992:10-11; Zarco, 1956:1106).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero de 1857 Orador: El Sr. [Espiridión] Moreno [representante de Jalisco]: El Distrito Federal “no tiene por qué quejarse de desigualdad. Cuando sea Estado tendrá los mismos derechos, la misma organización que los demás Estados; pero entre tanto, es imposible que aquí subsistan uno frente a otro el poder local y el poder general. [...] [el] Estado de Jalisco [...] no quiere el ensanche del Distrito, que es ya demasiado poderoso” (DDF[b], 1992:35; Zarco, 1956:1241).</p>	<p>empleo, a combatir la contaminación que se padece, materias fundamentales ausentes en la minuta que se dictamina.”</p> <hr/> <p>Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Demetrio Sodi de la Tijera (PRD): “A partir de 1997 tenemos un gobierno auténtico, un gobierno que fue elegido por la población. Sin embargo, ese gobierno no tiene facultades suficientes para resolver muchas cosas. Para organizar al gobierno de la ciudad [este] no tiene facultades; no tiene facultades para decir cómo se organiza el gobierno de la ciudad, y como se da respuesta a ese gobierno, a los problemas que enfrenta la ciudad en ecología, a los problemas que enfrenta la ciudad en seguridad, en agua, en drenaje, etc.” “Sin duda, una vez que le demos más facultades al gobierno de la ciudad, pueda el gobierno de la ciudad, por sí mismo tener más facultades para resolver problemas con los cuales hoy tiene limitaciones.”</p>
---	--	---

7. *Derechos políticos en el D. F.*

La teoría asigna a la ciudadanía un *status* que a su vez confiere a los individuos derechos, obligaciones, libertades, restricciones, poderes y responsabilidades frente a la comunidad política.³³ En esta lógica, el régimen democrático salvaguarda el cumplimiento de los principios que lo fundamentan. Así, el papel de la ciudadanía resulta preponderante para el funcionamiento de los gobiernos democráticos; por lo tanto, el ejercicio del poder político democrático contempla, por una parte, el voto de los ciudadanos y, por otra parte, la posibilidad de designarlos representantes populares (servidores públicos o autoridades). De esta manera, la ciudadanía aprueba o rechaza el ejercicio del poder público y la composición del gobierno, por lo que las autoridades son evaluadas constantemente por sus actos a través del sufragio ciudadano.³⁴

³³ Véase David Held, *op cit.*, p. 91.

³⁴ Las instituciones que sostienen a un gobierno democrático son: autoridades electas, elecciones libres y justas; sufragio inclusivo, derecho a postularse para un cargo público, libertad de expresión, derecho a la información; libertad asociación. Véase Robert A. Dahl, *op cit.*, pp.220-221.

La protección que hace el régimen democrático de los derechos ciudadanos, si se contemplan en la constitución, determina que la democracia tenga un respaldo constitucional. De esta manera, los derechos ciudadanos también serán derechos democráticos constitucionales, puesto que están previstos por el régimen democrático y son amparados por la constitución. En consecuencia, los derechos que están protegidos por la constitución pueden aumentar o disminuir el grado y el plazo democrático de un régimen. La idea central de este planteamiento es que la constitución proteja el ejercicio pleno de los derechos democráticos, para así limitar la imperfección de la regla de la mayoría y favorecer el orden político.³⁵

A pesar de lo anterior, la protección y expansión de los derechos democráticos no fue una constante en todos los regímenes democráticos de siglos anteriores, su fallida consumación estuvo acompañada de resquemores y matices conservadores.³⁶ La consecuencia inmediata por limitar los derechos democráticos es el cuestionamiento que se ha hecho al sistema democrático y su funcionamiento, incluso desde sus primeras manifestaciones.³⁷

Los derechos democráticos

Los derechos democráticos de los habitantes del *Distrito* no fueron plasmados con rigor en *El Federalista*, sus redactores no asignaron un espacio que detallara la condición política y jurídica de los pobladores de la demarcación.³⁸ Por consiguiente, la constitución norteamericana no incluyó un apartado específico que detallara el *status* de los ciudadanos capitalinos. En primer lugar, la omisión tal vez podría explicarse en términos de la inercia legislativa importada de la tradición británica, que se apoya en el derecho consuetudinario y no tanto en el derecho positivo escrito;³⁹ en segundo lugar, la indefinición de la ciudadanía local

³⁵ Véase David Copp, *et al*, *op cit.*, pp. 119-120.

³⁶ Véase David Copp, *idem*.

³⁷ Véase David Held, *op cit.*, p. 232.

³⁸ Véase A. Hamilton et al, *op cit.*

³⁹ Véase Huntington, *op cit.*, pp. 125-126.

también puede explicarse por el hecho de que los creadores del sistema de gobierno estadounidense dieron por sentado el carácter global del régimen democrático, que formalmente imposibilitaba las prácticas ajenas a la democracia en su territorio.⁴⁰

Lo cierto es que la omisión de los legisladores norteamericanos, en materia de los derechos democráticos de los capitalinos, tampoco se resolvió por sus pares mexicanos del siglo XIX, incluso en la actualidad el debate persiste, tanto en espacios políticos como académicos. La configuración del gobierno en la capital mexicana se transformó, debido a que se incorporaron elementos democráticos en su estructura (ARDF, ALDF), sobre todo entre las décadas de 1980 1990.

Los limitados alcances de los órganos de gobierno en la capital mexicana somete a juicio los principios de los derechos democráticos,⁴¹ como una consecuencia de la intervención de la Federación, por ejemplo, en la creación de leyes internas (Estatuto de Gobierno), los asuntos financieros (tope de endeudamiento) y la seguridad pública (remoción del titular), etc.; postulados democráticos que en teoría otorgan el derecho a los ciudadanos de evaluar el ejercicio del poder público (votar), formar parte de su gobierno (ser votado),⁴² modificar a éste último o en su caso sustituirlo por otro.⁴³

El voto de la ciudadanía en la capital ha servido para aprobar o rechaza el ejercicio del poder público y la composición del gobierno, al menos desde las últimas décadas del siglo XX; sin embargo, la transformación estructural de su gobierno quedó en manos de la Federación, desde el siglo XIX, por lo que la autoridades locales no sólo dependen del sufragio ciudadano, sino del criterio de

⁴⁰ “La democracia confiere una aura de legitimidad a la vida política moderna: leyes, reglas y medidas políticas parecen justificadas si son ‘democráticas’”. Véase David Held, *op cit.* , 23; Alexis de Tocqueville, *op cit.* , 190-191.

⁴¹ Véase John Stuart Mill, *op. cit.* , p. 85.

⁴² Véase David Copp, Jean Hampton y John E. Romer, *op. cit.* , p. 119.

⁴³ Véase Alexis de Tocqueville, *op. cit.* , p. 190; David Held, *ibidem.* , pp. 194-195

la eficacia organizativa del sistema federal.⁴⁴ En este sentido, la realidad política capitalina demuestra que la soberanía popular se sometió a la soberanía estatal.⁴⁵

El asunto de los derechos democráticos de los habitantes del D. F., como apreciamos líneas arriba, adquieren relevancia por su vínculo con el modelo democrático y el marco constitucional. De lo anterior se explica el nivel del debate sostenido en los congresos constituyentes del siglo XIX. Sin embargo, desde perspectiva moderna de la democracia (Held, 1997; Dahl, 1989), planteamos que el tema de los derechos democráticos de los habitantes del D. F. no se agotó satisfactoriamente, debido a que los habitantes de este perímetro quedaron indefinidos jurídicamente, pues el reconocimiento y la protección de sus derechos políticos no los amparó la legislación nacional ni la local.

Los legisladores de 1824 solicitaron se pospusiera la discusión de los derechos políticos en el D. F. para que lo resolviera el congreso ordinario, no así por el congreso constituyente; además, para que se incorporara al debate la participación de las legislaturas de las entidades federativas, debido a la complejidad que la materia invistió.

Los argumentos de los diputados Marín y Mora son muestra de lo anterior (DDF[a], pp.61, 77-79). El rechazo de aprobar la residencia de los poderes federales, en ese momento, significó que no existían condiciones para abordar el tema o que los legisladores demostraban así su falta de pericia, o tal vez que era la única forma de hacerle frente a una propuesta elaborada por el grupo hegemónico, a causa de que no contaban con el apoyo de todos los sectores políticos. La última opción parece la correcta, sobre todo porque quienes se opusieron a la propuesta, que el valle de México fuese la sede de la Federación, vieron con recelo cómo se validó la continuidad de un poder federal unificado y fortalecido por herencia de la monarquía española.⁴⁶

⁴⁴ Véase Josep M. Colomer. *Op cit.*, p. 165.

⁴⁵ Véase David Held. *Op cit.*, p. 69.

⁴⁶ Véase David Pantoja Morán y Jorge Mario García, *op cit.*, pp. 8-12; Josep M. Colomer. *Op cit.*, p. 165.

El discurso del diputado Espiridión Moreno en 1857 da muestra del conflicto (DDF[b], 1992:35; Zarco, 1956:1241). La incorporación de los razonamientos en pro de los derechos democráticos de los habitantes de la capital federal son abundantes en los discursos pronunciados en el siglo XIX, particularmente en el congreso constituyente de 1857, aspecto que contrasta enormemente con la poca atención prestada por parte de los senadores de la legislatura LVIII.⁴⁷

El senador priista Esteban Ángeles indicó que las reformas previas para el D. F. dejaron resuelto el asunto de la ciudadanía y sus derechos políticos. Sin embargo, hay que señalar que el senador Ángeles parte de una concepción de un gobierno federal unificado, habida cuenta que retoma la noción dual decimonónica que privilegia la representación política en favor de las entidades federativas (soberanía estatal), y que se traduce en la hegemonía de la Federación hacia las entidades federativas. Su visión se aleja de aquella otra que concibe a un gobierno federal descentralizado, que privilegiaría la representación política del gobierno del D. F. (soberanía popular), y reivindica los derechos democráticos de los capitalinos.⁴⁸

La eficacia organizativa es el principal razonamiento del senador para sostener la existencia de un gobierno federal unificado⁴⁹, que en términos inmediatos detona la subordinación del gobierno en la capital para favorecer el correcto funcionamiento del sistema federal. Además, su postura queda adscrita a la idea de la *constitucionalidad* de la representación estatal, que se expresa para justificar el predominio de la Federación sobre el gobierno local, que erróneamente ha sido considerada contraria a la concepción de la *constitucionalidad* de la representación popular, que garantiza a los ciudadanos de la capital ejercer sus derechos democráticos. Véase la tabla 7

⁴⁷ Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

⁴⁸ Véase David Held, *op cit.*, p. 69 ; Josep M. Colomer. *Ibidem*, pp. 164-179, 221.

⁴⁹ Véase Josep M. Colomer, *Ibidem.*, p. 165.

Tabla 7: Derechos políticos en el D.F.		
Legisladores en 1824 ⁵⁰	Legisladores en 1857 ⁵¹	Legisladores en 2002 ⁵²
<p>Fecha: 23 de octubre de 1824 Orador: El Sr. [Mariano] Marín [representante de Puebla]:</p>	<p>Fecha: 10 de diciembre de 1856 Orador: El Sr. [Francisco] Zarco: [representante de Durango]</p>	<p>Fecha: 1 de octubre de 2002 Orador: Senador Esteban Ángeles Cerón (PRI) (a nombre de las comisiones dictaminadoras):</p>
<p>“Es más conveniente reservar esta asignación al futuro congreso [...] el mismo congreso ha de ejercer en el distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado, y para no privar á sus vecinos del derecho á obrar activamente en todos los asuntos de la federación, las juntas electorales de todos los estados pueden nombrar para diputados y senador á los vecinos del distrito de la federación como (a) sus propios vecinos” (DDF[a], p.61).</p> <hr/> <p>Fecha: 17 de mayo de 1825 Orador: El Sr. Mora (¿Ignacio de Mora y Villamil, representante de Guanajuato?) “pedimos al congreso [...] para que no se proceda á discutir el dictamen pendiente sobre el distrito federal: primero, sin oír previamente el voto de las legislaturas de los estados. Segundo, [...] [se] consulte el modo de arreglar el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del pretendido distrito [...] [es] preciso que los [habitantes de la ciudad de México] ejerciten estos mismos derechos que los demas ciudadanos, y que si bajo el pretesto de</p>	<p>“si el Congreso ha reconocido los legítimos e incuestionables derechos del pueblo del Distrito a tener un gobierno propio y a existir como Estado de la federación, debe acompañarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica y no una vana promesa que sólo sirva para crear dificultades. La condición que retarda al Distrito su erección en Estado sólo tiende a nulificar el acuerdo del Congreso” (DDF[b], 1992:8; Zarco, 1956:1104).</p> <hr/> <p>Fecha: 10 de diciembre d 1856 Orador: El Sr. [Guillermo] Prieto [representante de Puebla]: “los derechos no se proclaman con condiciones y porque la rectitud del Congreso no pude querer imponer una especie de pena a la población de [la ciudad de] México, mientras, por estas o aquellas causas residan aquí los poderes de la federación. Si tal se hiciere, se excitaría al Distrito a la rebelión para reivindicar sus derechos” (DDF[b], 1992:11; Zarco, 1956:1107-1108).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero d 1856 Orador: El Sr. [Guillermo] Prieto [representante de Puebla]: “están pendientes las adiciones relativas á los derechos [políticos de los habitantes] del Distrito [...] El Congreso [constituyente] debe detenerse ante el riesgo de cometer una injusticia, no ya contra población tan numerosa, sino aun contra un solo ciudadano” (DDF[b], 1992:31-32; Zarco, 1956:1235-1237).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero d 1856 Orador: El Sr. [Ignacio] Ramírez [representante de Sinaloa]: “el dictamen [de la comisión consume] el despojo de todos los derechos, privándolo [a los habitantes</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>

⁵⁰ Véase DDF[a], Cuadernos de la Reforma Política ... op cit.; Oziel Serrano, La Reforma ... op cit. , pp. 55-76.

⁵¹ Véase Francisco Zarco, Historia del Congreso ...op cit.; DDF[b], DDF Cuadernos de la Reforma Política... op cit.

⁵² Véase Senado de la República. Gaceta Parlamentaria N° 64, op cit.

<p>conveniencia pública se decreta que una parte de la población tan considerable como esta deje de ejercer sus derechos políticos [...] la legislatura de México [...] pide á la cámara declare previamente los derechos (políticos), porque dejando esta resolución para (después) nunca llegara a conseguirse” (DDF[a], p. 77-79).</p>	<p>del Distrito Federal] de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior, y arrebatándole sus rentas” (DDF[b], 1992:32-33; Zarco, 1956:1239).</p> <hr/> <p>Fecha: 28 al 31 de enero d 1856 Orador: El Sr. [Francisco] Zarco [representante de Durango]: Con respecto al Distrito Federal “se proclaman sus derechos, pero con plazo, con condiciones, de tal manera, que la proclamación es una burla sangrienta, una inhumana ironía, una Constitución idilio, una (Constitución) novela [...] Pide autoridades propias, organización que convenga á sus necesidades, y se le concede el gran favor de que nombre á sus ayuntamientos!” (DDF[b], 1992:38; Zarco, 1956:1254-1256).</p>	
---	---	--

Conclusiones

El debate legislativo en torno a la condición jurídico-política de la ciudad capital no fue resuelto completamente por los legisladores del siglo 1824, debido a que – creemos– quedó inconcluso el debate a fondo de ciertos temas relacionados con la sede de los poderes federales, sobre todo los relacionados con la autonomía del gobierno local y los derechos políticos de sus habitantes. Por su parte, los diputados del congreso constituyentes de 1857 dieron continuidad a los razonamientos que favorecieron la concentración del poder político en la capital y defendieron la supremacía la Federación sobre el gobierno local, veamos: a) la designación de la capital la hizo un congreso constituyente y no el congreso constitucional; b) el concepto de constitucionalidad se ligó al concepto de soberanía nacional, de esta manera el concepto de autonomía local fue relegado a un segundo nivel; c) la representación política de las entidades en la Federación se impuso a la representación política de los habitantes del D. F. , así, la soberanía estatal se impuso a la soberanía popular; d) el principio constitucional de la soberanía nacional apuntaló la división de poderes y al sistema federal, pero principio no protegió de la misma forma el ejercicio democrático en la capital ni la autonomía de su gobierno.

Los resultados señalan que el sistema de la división de poderes y el sistema federal fueron elaborados para unificar el poder político, ello explica porque el poder Legislativo, al menos en 1824, se vio influenciado por los intereses del gobierno central para instaurar los poderes federales en la ciudad de México y por la omisión que se hizo de las legislaturas locales al decidirlo.

El federalismo mexicano, en el asunto de la capital, por un lado, se instauró desde una perspectiva unitaria del poder (centralista) y, por otro lado, sus apologistas no resolvieron que la democracia y el federalismo lograran convivir en el asiento de la Federación, debido a que los poderes federales serían gobierno a

nivel nacional y local. En este sentido, la división de poderes y el sistema federal se instauraron en México para reconocer a los criterios de la eficacia política y administrativa (eficacia organizativa), pero se omitieron dos conceptos claves de la democracia, el tema de la libertad individual (derechos políticos) y la autonomía del gobierno del D. F. (libertad de gobierno).

El ejercicio de la democracia del D. F. en el siglo XIX se restringió al criterio de la eficacia organizativa; es decir, se privilegió el correcto funcionamiento del sistema federal, de esto desprende el vínculo sistemático que se hizo entre el federalismo, la división de poderes y la asignación jerárquica de facultades en favor de la Federación. Por tanto, la eficacia organizativa del sistema federal denotó la existencia de un gobierno unificado, que a su vez, justificó la preponderancia de la Federación sobre el gobierno local. La perspectiva liberal decimonónica no contempló las contradicciones o tensiones entre la división de poderes, el sistema federal y el modelo republicano en la sede de los poderes federales.

Los casos expuestos evidencian dos visiones de federalismo. La primera defendió la continuidad del modelo federal y el predominio de la Federación frente a las autoridades de la capital (un poder centralizado); la segunda perspectiva apuntó hacia la descentralización del modelo federal, de manera que se permitiera mayor participación del poder local, sin vulnerar el funcionamiento de la división de poderes ni del sistema federal. La discrepancia se registró por el conflicto conceptual entre la *soberanía* nacional frente a la *autonomía* local.

Los razonamientos de los legisladores en el año 2002 privilegiaron la visión de la soberanía estatal: 1) para privilegiar el principio cohesionador de las entidades federativas integradas en la Federación; 2) para justificar la supremacía constitucional de la representación estatal, como requisito obligado que garantiza el funcionamiento del sistema federal, argumento que justifica la subordinación las autoridades locales del D. F. con respecto a la Federación. Ciertamente, la

eficacia organizativa respondió a un principio instrumentalista: la necesidad de garantizar el funcionamiento del sistema federal, aunque se quedó pendiente el tema de la representación política de los ciudadanos.

Los argumentos que defendieron la representación popular en favor de la capital se esgrimieron: 1) para cuestionar el *status sui generis* asignado a D. F. que deja a la capital en un esquema diferenciado respecto a las entidades federativas, lo procesan como tema insuficientemente estudiado y discutido; 2) para señalar que no existe contradicción, sino complementariedad, entre la división de poderes, el sistema federal (eficacia organizativa) y el ejercicio democrático en la capital (soberanía popular). En otras palabras, que el principio de constitucionalidad no justifica el sometimiento del D. F. ante la Federación, debido a que la división de poderes, el sistema federal y el modelo democrático representativo son sistemas de organización nacional, poseedores del mismo nivel jerárquico (constitucional y conceptual) que los hace complementarios. Estado, constitucionalidad y democracia son elementos entrelazados.

El asunto de la representación política y los derechos democráticos de los habitantes del D. F., resulta preponderante debido a ambos mantienen un vínculo con el modelo democrático y el marco constitucional. El voto ciudadano ha servido para designar autoridades y evaluar su ejercicio público, a partir de 1987 con la creación de la ARDF. Sin embargo, la transformación estructural del gobierno local es facultad de la Federación, ni los ciudadanos, ni las autoridades locales tienen facultades para promover modificaciones constitucionales, que cambien la condición jurídica y política del gobierno del D. F., siendo este el argumento principal de los senadores. Por lo tanto, la realidad política capitalina demuestra que la soberanía popular se sometió a la soberanía estatal.

Los legisladores del 2002 no profundizaron en el debate del *status* de la ciudad capital, su razonamiento fue que la ALDF no puede promover cambios constitucionales; en consecuencia, no resolvieron las tareas pendientes que

heredaron de los legisladores del siglo XIX. Los senadores nuevamente privilegiaron el principio de la constitucionalidad para impedir cambios al marco legal en materia del D. F., de esta manera dieron continuidad del diseño institucional decimonónico de la capital federal.

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>