



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES  
DEL DISTRITO FEDERAL  
NATURALEZA JURIDICA

## Tesis

Que para obtener el título de:  
*LICENCIADO EN DERECHO*

Presenta:

*Alberto Begné Guerra*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

INTRODUCCION . . . . .	1
------------------------	---

## CAPITULO I

### EL SISTEMA FEDERAL

1. Origen del Sistema Federal. . . . .	6
2. El Federalismo en Norteamérica. . . . .	18
3. El Federalismo en México, Evolución Histórica. . . . .	26
3.1 Las Ideas y las Instituciones. . . . .	26
3.2 El Liberalismo y la Evolución de la Idea Federal..	31
4. Naturaleza Jurídica del Sistema Federal Mexicano. . . . .	41
5. Centralismo y Confederación de Estados. . . . .	47
5.1 El Estado Unitario. . . . .	47
5.2 La Confederación de Estados . . . . .	48

## CAPITULO II

### EL DISTRITO FEDERAL

6. La Ciudad de México: Breve Crónica de su Naturaleza Jurídica y Régimen Político Desde la Independencia Nacional hasta 1987. . . . .	50
7. Naturaleza y Régimen Jurídico-Político del Distrito Federal. . . . .	62

7.1	Naturaleza del Distrito Federal . . . . .	.63
7.2	Régimen Jurídico-Político del Distrito Federal . . .	.66
7.3	Derecho Comparado . . . . .	.68
8.	Aspectos Generales de la Problemática Socioeconómica del Distrito Federal . . . . .	.73
8.1	Cifras Generales . . . . .	.74
9.	El Distrito Federal: Democracia y Participación Ciudadana . . . . .	.80

### CAPITULO III

#### LA CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

10.	Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Audiencias Públicas de Consulta . . . . .	.87
10.1	Partido Revolucionario Institucional . . . . .	.88
10.2	Partido de Acción Nacional . . . . .	.90
10.3	Partido Socialista Unificado de México . . . . .	.91
11.	Iniciativa de Decreto que Reforma los Artículo 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que delega la fracción VI del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentarios acerca de la exposición de motivos. . . . .	.94
12.	Iniciativa de Decreto, Continuación. Comentarios acerca de la integración y facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. . . . .	110

## CAPITULO IV

### LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. NATURALEZA JURIDICA

Comentario. . . . .	.123
13. La División de Funciones . . . . .	.126
13.1 La Idea de la División de Poderes . . . . .	.126
13.2 Las Funciones del Estado . . . . .	.133
13.2.1 La Función Legislativa . . . . .	.137
13.2.2 La Función Jurisdiccional. . . . .	.139
13.2.3 La Función Administrativa. . . . .	.141
13.3 Las Funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. . . . .	.151
14. Naturaleza Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal . . . . .	.168
14.1 Características Constitutivas. . . . .	.170
14.2 Constitucionalidad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal . . . . .	.177
15. Significado Político de la Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. . . . .	.182
 C O N C L U S I O N E S . . . . .	 .187
 B I B L I O G R A F I A . . . . .	 .192

## INTRODUCCION

Acerca de la democracia en el Distrito Federal mucho se ha de batido en nuestro país. Limitar o no los derechos políticos de sus ciudadanos en función de dar exclusividad territorial a los Poderes Federales de la República es la cuestión fundamental de ese debate que aún no encuentra solución. Polémica con historia; controversia que inicia en el Congreso Constituyente de 1823-24 con la adopción del sistema federal. Problema ya antiguo al que se han dado diversos enfoques; discusión en que se juegan grandes intereses políticos. Sin embargo, por encima del conflicto teórico y de la lucha de poder, la realidad de hoy nos muestra que la condición política de los ciudadanos del Distrito Federal difiere sustancialmente de la de los demás mexicanos. Diferencia que, por el sólo hecho de serlo, es cuestionable; diferencia sustancial porque implica serias restricciones al derecho de los ciudadanos de la Capital Federal a ser gobernados por sus legítimos representantes. Del régimen democrático consagrado en nuestra Constitución es excepción que quiere justificarse por ser la ciudad de México residencia de los Poderes Federales. Restringir o no el derecho a la democracia por ese motivo y en perjuicio de muchos millones de mexicanos es, como ya dijimos, la esencia del secular debate.

Sin embargo, la naturaleza jurídico-política de la ciudad de México no ha sido siempre la misma, y, en consecuencia, la condición política de sus ciudadanos también ha sufrido cambios. Durante el siglo pasado nuestro país pasó del triunfo sobre las fuerzas coloniales al caos económico y

al desorden social; del dominio y la explotación peninsulares al reto de construir la Nación. Fueron los primeros años tiempos de luchas internas, de pretensiones hegemónicas y de regionalismos de esencia separatista. Luego la consolidación de grupos políticos y la definición de ideologías; dos partidos y dos banderas de lucha: conservadores y liberales. Pugna para trazar un rumbo histórico, para dibujar un proyecto nacional. En efecto, las estructuras jurídico-políticas de México fueron objeto de cambios radicales; asimismo, el régimen de gobierno y la condición de la ciudad capital sufrieron alteraciones.

Liberales y conservadores, el vaivén de una lucha política e ideológica que encontraría su fin con la caída del imperio de Maximiliano y la restauración de la República. El triunfo del Partido Liberal traería consigo un perfil de Nación: libertades de trabajo, comercio, educación y letras; tolerancia de cultos, supeditación de la Iglesia al Estado, democracia representativa, división de poderes y federalismo. A partir de 1877 inicia el Porfiriato; con el transcurrir de ese período las decisiones fundamentales de la Constitución se van convirtiendo en letra muerta. El federalismo en el discurso y el centralismo en la práctica. Afán de modernidad y de progreso; avances en lo material y miseria entre la población. Con el final del siglo XIX se restringe la democracia en el Distrito Federal; la institución municipal como adorno. La decadencia del régimen que concluiría en 1911. Después la utopía de la democracia y más tarde la lucha armada. Constitucionalismo y caudillismo; proyecto nacional de gran contenido social y la gestación del sistema político mexicano. En 1928 la supresión del municipio en el Distrito Federal. Con esa historia y en ese contexto revive el debate

acerca de la democracia en la capital de la República. Punto nodal en el acontecer histórico nacional, la ciudad de México ha sido, en síntesis, Distrito Federal, capital del Estado de México y capital del Departamento de México. Regímenes de gobierno distintos, cambios en la condición política de sus ciudadanos. Demanda popular de democratización que persiste y se fortalece en la actualidad, sin que se hayan realizado modificaciones sustanciales en el régimen jurídico-político del Distrito Federal.

Como respuesta a la reiterada y legítima demanda popular de democratizar el gobierno del Distrito Federal, y en virtud del compromiso político contraído por el presidente De la Madrid en ese sentido al asumir su cargo, durante los meses de julio y agosto de 1986 se celebraron seis audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno de la entidad. A las mismas, que tuvieron lugar en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, fueron convocados partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general. Durante el debate allí celebrado se presentaron dos posiciones antagónicas: la primera, asumida por los representantes del Partido Revolucionario Institucional, consistió en proponer que se mantenga el Distrito Federal con su status político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de residencia de los Poderes Federales, pero abriendo canales o espacios para la participación de la ciudadanía en el gobierno de la entidad; y la segunda, defendida por los representantes de los partidos políticos de oposición, que propuso la creación de un Estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección de gobernador, de

los diputados al correspondiente congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del propio Distrito. En rigor, dos posturas irreconciliables; distintos enfoques para tratar el problema. Lo cierto es que en el fondo es más lucha política que discusión teórica.

En efecto, con fecha de 23 de diciembre de 1986, el presidente De la Madrid sometió a la consideración del Constiuyente Permanente una serie de reformas constitucionales cuyo objeto fundamental fue la creación de un órgano de representación ciudadana denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En términos estrictos, la iniciativa presidencial determina la preservación del régimen de gobierno y de la naturaleza jurídico-política actuales del Distrito Federal; es decir, no plantea modificaciones en cuanto a la integración, composición y facultades de los poderes públicos de la entidad. De esa manera, al haberse aprobado en esos términos la iniciativa presidencial, el órgano legislativo local del Distrito Federal seguirá siendo el Congreso de la Unión, y el presidente de la República, por conducto del jefe del Departamento correspondiente, continuará ejerciendo las funciones de titular del Ejecutivo del mismo Distrito.

En lo sustancial, al parecer, no hay cambios; la estructura de gobierno permanece aparentemente intacta. En consecuencia, determinar la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes es tarea que se complica. ¿Es un órgano legislativo? ¿Es un organismo auxiliar del Departamento del Distrito Federal? ¿Es un ente híbrido sin fundamento jurídico? Resolver esas cuestiones y, en consecuencia, definir

la naturaleza jurídica de la Asamblea, es el propósito fundamental de esta investigación.

Sin embargo, las implicaciones políticas de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y lo determinante del contexto mismo de la entidad, impiden que el estudio de dicho órgano se reduzca al aspecto estrictamente jurídico. Resultaría inconsistente un análisis que, meramente formal, omitiera el estudio de los problemas de fondo del Distrito Federal; su realidad socio-económica y la dimensión política de sus conflictos son aspectos relevantes en el desarrollo de este trabajo.

## CAPITULO I

### EL SISTEMA FEDERAL

#### 1. Origen del Sistema Federal.

Uno de los problemas más debatidos entre los estudiosos del sistema federal es el de su origen. La discusión teórica al respecto ha dado lugar a la formación de diversas corrientes de pensamiento, algunas de las cuales, por su radical purismo académico, se alejan evidentemente de la realidad o la contravienen llegando al extremo del absurdo; sin embargo, de esas elucubraciones doctrinarias es posible rescatar muy valiosas observaciones al problema planteado. Por el contrario, existen otras teorías que consideran la cuestión de la génesis del sistema federal como un fenómeno histórico-social que no se sujeta a un Derecho preexistente, sino que al surgir provoca la evolución de las concepciones jurídicas del pueblo protagonista de los hechos. En rigor, nos encontramos ante dos posiciones académicas diametralmente opuestas: la primera, que encuentra en el Derecho legislado el límite y fundamento necesario de la evolución de las instituciones jurídico-políticas; la segunda, que concibe el acontecer de una nación como la esencia que ha de motivar al Derecho para su evolución y adecuación a la realidad.

De manera sucinta haremos referencia a cuatro de las más importantes teorías acerca del origen y formación del sistema federal.

### Teoría de Calhoun

Para Calhoun, autor ubicado dentro de la corriente abstracta y doctrinaria, el problema fundamental del Estado federal es el de la soberanía, atributo esencial del Estado en general, que tiene la cualidad de ser única e indivisible. En consecuencia, dentro de una asociación de Estados no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los miembros. Hay dos alternativas, según Calhoun, que no admiten términos medios: o pertenece la soberanía a los Estados miembros o al Estado central. Si corresponde a los primeros nos hallamos ante una confederación de Estados; si por el contrario pertenece al Estado central nos encontramos ante un Estado unitario.

El mismo autor plantea otro problema. Existe una oposición irreconciliable entre un contrato y una Constitución. La confederación de Estados se basa en un tratado que celebran los Estados miembros en su calidad de soberanos. La base del Estado unitario es una Constitución; es decir, su existencia descansa sobre una ley, que es la voluntad propia de ese Estado y que domina a todas las personas que se encuentran sobre su territorio. En suma, Tratado y Constitución son nociones irreconciliables, puesto que el primero es un acuerdo entre iguales y la segunda implica una ley dada por un superior a un inferior.

La Constitución de los Estados federales tiene como base los tratados concertados entre los Estados particulares; y dichos Tratados, afirma Calhoun<sup>1</sup>, no pueden cambiar de naturaleza y transformarse en Constitución, es decir,

---

<sup>1</sup> Citado por Mouskheli, Teoría Jurídica del Estado Federal, pág. 134.

en ley. Y argumenta el autor: "...tan inexacto resulta el contrato social aplicado a los Estados, como lo es aplicado a los individuos. Y sobre todo no pueden los Estados, por obra de un Tratado, dar realidad a un Estado que sería superior a ellos y que los dominaría, porque las restricciones que se imponen las partes por el contrato no pueden llegar hasta la desaparición de su propia personalidad jurídica, porque con ello desaparecería, en Derecho estricto, el contrato mismo, no quedándole otro valor que el moral". Así llega a formular su conocido dilema: "O el Estado federal constituye una simple asociación contractual de los Estados soberanos, o no descansa sobre base jurídica alguna".<sup>2</sup>

Como ya señalaba al principio de este capítulo, hay autores que en virtud de su purismo teórico llegan al extremo de negar realidades evidentes. Calhoun es uno de ellos, pues sostener que el Estado federal "no descansa sobre base jurídica alguna" es no reconocer su existencia obvia. Y, por supuesto, posturas de esa naturaleza parecen contrariar neciamente la concepción del Derecho como una ciencia imaginativa, adecuada a la realidad y, sobre todo, humana. En este sentido, es su planteamiento en tor no al problema de la soberanía en los sistemas federales la aportación más importante de su teoría. A esa cuestión nos referiremos más adelante.

#### Teoría de Jellinek

Para Jorge Jellinek el dilema de Calhoun careció de

---

<sup>2</sup> Calhoun, citado por Mouskheli, Op. cit., pág. 256.

importancia, ya que empeñarse en buscar la explicación jurídica de la formación del Estado federal le parecía sencillamente ocioso. La formación de cualquier Estado, afirmaba el distinguido profesor de la Universidad de Heidelberg, es un puro hecho que escapa a todo análisis jurídico. La creación de un Estado nacional consiste en que un pueblo que tiene conciencia de su unidad, concreta este sentimiento organizándose en una unidad y constituye así un Estado. Y cuando el pueblo existe y actúa como unidad natural, como nación, busca la manera de que esta existencia de hecho se coloque dentro del dominio del Derecho. "En efecto —dice Jellinek— no hay que perder de vista que el Estado no es un fenómeno exclusivamente jurídico; sólo puede andar a la busca de la base jurídica de un Estado determinado aquel que no ve en éste más que una institución jurídica. El Estado es, por el contrario, una creación histórico-social, a la que se ajusta luego el Derecho y que éste no sería capaz de crear, porque la condición de su existencia es el Estado mismo".<sup>3</sup>

Su concepción teórica es muy clara: el Derecho se ajusta al hecho; y ese hecho consiste en la presencia de los elementos esenciales del poder, en el ejercicio de éste, en su acatamiento y en la manifestación de la comunidad como Estado. Así, la formación del Estado federal es igualmente un hecho que escapa a la cualificación jurídica. Los Estados particulares participan en la realización de ese acto nacional como fuerzas histórico-sociales. El Tratado concertado por ellos sólo viene a demostrar que la creación del nuevo Estado no contraviene al Derecho público interno de cada Estado contratante y, por supuesto,

---

<sup>3</sup> Jellinek, Jorge, El Estado moderno, pág. 199.

determina las condiciones a que éstos subordinan su ingreso. Para concluir su Teoría, Jellinek afirma: "En cuanto al fundamento del Estado federal mismo no hay que buscarlo ni en los pactos concertados entre los Estados particulares, ni en el voto de la Constitución federal por la Asamblea constituyente y por los gobiernos, ni en su promulgación por los Estados particulares. Entre todos estos actos y el nacimiento del Estado federal hay y habrá siempre un vacío que es imposible de llenar".<sup>4</sup>

#### Teoría de Le Fur

Según el distinguido profesor francés, contemporáneo y crítico de Jellinek, el Estado federal puede nacer histórica y jurídicamente de dos maneras distintas, conforme a su doble carácter federal y nacional.

1ª El Estado federal puede surgir con independencia de todo Tratado, suceso que se realiza a partir de dos distintas situaciones:

- a) Cuando el Estado, originalmente unitario, se transforma en un Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y al darles la posibilidad de participar en la creación de la voluntad del Estado.

Tal es el caso de México.

Al plantear Le Fur esta posibilidad formula una

---

<sup>4</sup> Jellinek, Op.cit., pág. 203.

aguda crítica a la Teoría de Jorge Jellinek, ya que en un caso así no es posible hablar de la formación del Estado federal como de un simple hecho. Se trata, salvo que la transformación fuese producto de un movimiento revolucionario y, en consecuencia, extrajurídico, de una disposición de Derecho público del Estado soberano, acto esencialmente jurídico.<sup>5</sup>

b) Cuando el nacimiento del Estado federal no es un resultado de la voluntad de los Estados particulares preexistentes, sino la consecuencia de un movimiento nacional, pacífico o no, que eso no tiene importancia. Este movimiento nacional se realiza fuera de la acción de los Estados particulares y, en algunos casos, contra su propia voluntad.

2<sup>a</sup> El nacimiento del Estado federal puede tener por base los tratados concertados entre los Estados particulares.

Tal es el caso más común.

Finalmente, para apuntalar su Teoría acerca del nacimiento del Estado federal, refuta a Calhoun en lo referente a lo que éste denominó nociones irreconciliables de Tratado y Constitución.

Le Fur reconoce que el contrato social entre los individuos es prácticamente imposible de realizar a causa

---

<sup>5</sup> Cfr. Le Fur, citado por Mouskheli, Op. cit., págs. 257 y siguientes.

del gran número de personas cuyo consentimiento es indispensable. Distinto es el caso de los Estados: su número es limitado y es factible la concertación de voluntades. Reconoce también la grave complicación que significa, tratándose del contrato social aplicado a los individuos, la necesidad de una incesante renovación del mismo debido al constante nacimiento de personas y al inevitable, pero igualmente constante, hecho de su muerte. En cambio, si se trata de Estados, ese problema no se presenta dado que las partes del contrato gozan de la cualidad de ser perennes.

Ahora bien, resuelto lo anterior se enfrenta al problema señalado por Calhoun al dictar la conocida interrogante: "¿De qué manera se transforma el Tratado en Constitución?".<sup>6</sup> Al respecto, Le Fur afirma: "La formación contractual de una relación de Derecho no determina en manera alguna la naturaleza contractual de esa relación. La Constitución federal no es un Tratado, sino la consecuencia de un Tratado. El Tratado desaparece con su ejecución. Las relaciones contractuales dejan paso a las relaciones de dominio y de subordinación, y al Derecho internacional lo sustituye el Derecho público interno".<sup>7</sup>

Procurando ser más claro en su explicación, el autor francés expone de manera esquemática el proceso de formación del Estado federal.<sup>8</sup>

El primer acto consiste en la conclusión de un Tratado de unión, de orden internacional, por el que los Esta-

<sup>6</sup> Calhoun, citado por Mouskheli, Op.cit., pág. 134.

<sup>7</sup> Le Fur, citado por Mouskheli, Op. cit., pág. 140.

<sup>8</sup> Cfr. Le Fur, citado por Mouskheli, Op.cit., pág. 141.

dos particulares se obligan a crear por encima de ellos un Estado del que serán miembros y del cual dependerán. Dentro de esta primera etapa del proceso se formula un proyecto de Constitución federal.

El segundo acto consiste en la aprobación por los Estados del proyecto de Constitución federal, misma que deberá sujetarse en su forma y disposiciones fundamentales a la Constitución de cada Estado particular. Al respecto, Le Fur expone: "El verdadero alcance de las leyes particulares por las que se aprueba el proyecto de Constitución federal es éste: los Estados particulares publican, en forma de ley, por acuerdo unánime, su declaración de querer convertirse, a partir de una fecha determinada, en miembros de un Estado federal que tendrá por base la Constitución convenida entre los diversos Estados; semejante declaración implica para todos ellos la obligación de abrogar, a partir de la fecha fijada para el nacimiento del nuevo Estado, toda disposición constitucional que se halle en desacuerdo con las de la Constitución federal".<sup>9</sup>

En esta segunda etapa del proceso se encuentra una contradicción o, al menos, una imprecisión que se presta a confusiones. Le Fur primero afirma que la nueva Constitución deberá sujetarse a las disposiciones de la Constitución de cada Estado particular; posteriormente dice que los Estados miembros se obligan a abrogar, a partir de la fecha de nacimiento del nuevo Estado federal, toda disposición constitucional que se halle en desacuerdo con las de la Constitución general. Si esto sucediera, implicaría que la Constitución federal no fue elaborada respetando

---

<sup>9</sup> Le Fur, citado por Mouskheli, Op. cit., p<sup>o</sup>ag. 142.

las Constituciones de cada Estado particular, lo cual echaría abajo la argumentación y descripción del proceso de formación del Estado federal. Lo que creemos correcto es que la prevención señalada por el autor, se encaminará a evitar posibles reformas a las Constituciones de cada Estado miembro que pudieran contravenir disposiciones de la Constitución federal, si se efectuaran después del nacimiento del Estado federal.

Por último, el tercer acto, que está conformado por dos actos inseparables, consiste en la entrada en funciones de los órganos federales creados por el proyecto de Constitución aceptado por el Tratado de unión y en la promulgación inmediata, en nombre del Estado federal, de la nueva Constitución. Tal es la Teoría de Le Fur.

#### Teoría de la Escuela de Viena

En términos generales, la Teoría de los representantes de la Escuela de Viena acerca de la formación del Estado federal, significa un serio apoyo a la Teoría de Le Fur. Bien puede afirmarse que, aunque el punto de partida de ambas Teorías difiere, las conclusiones son muy parecidas.

Los juristas vieneses consideran que dentro del sistema unitario del Derecho ocupa la cúspide el Derecho internacional o el orden internacional. Y por ser éste el orden más elevado, el supremo, el soberano, todos los demás órdenes jurídicos, en especial el orden estatal, son órdenes delegados, subordinados a aquél. Corresponde, en con-

secuencia, al Derecho internacional fijar el conjunto de requisitos para el nacimiento de un Estado. Jorge Jellinek, por el contrario, sostuvo siempre la primacía del Derecho nacional sobre el internacional.

En suma, nos encontramos con dos concepciones del Derecho diametralmente opuestas. Para los integrantes de la Escuela de Viena el Estado se subordina a la comunidad de Estados; para Jellinek el Derecho internacional no existe sino porque los Estados nacionales existen. En este sentido, Kelsen afirmaba: "Sería imposible de todo punto el Derecho internacional si no determinase por sí mismo lo que es un Estado".<sup>10</sup> Y el mismo autor exponía la interrogante: "¿En qué consiste, para el Derecho internacional, el nacimiento de un orden estatal? Existe un Estado desde el punto de vista del Derecho internacional, cuando se establece un poder independiente sobre los habitantes de determinado territorio; dicho en otros términos: cuando se aplica de hecho en un dominio jurídico un orden de compulsión que no se halla subordinado mas que al orden jurídico internacional".<sup>11</sup>

Los requisitos que determina el Derecho internacional para el nacimiento de un Estado, son, según Verdross,<sup>12</sup> los siguientes:

- a) Que se trate de una comunidad completamente independiente, cuya competencia no se basa en otro orden jurídico estatal, sino que está subordinado de manera exclusiva al orden internacional, que es quien le otorga al mismo tiempo la autonomía cons-

<sup>10</sup> Kelsen, Hans, citado por Mouskheli, Op. cit., pág. 144.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Cfr. Verdross, citado por Mouskheli, pág. 145.

titucional.

- b) No basta con la promulgación de ciertas normas generales, como las Constituciones y las leyes; hace falta, además, que esas normas sean ejecutadas en los actos individuales, como las decisiones administrativas, los juicios, los actos de compulsión.

Con esta concepción, que descifra las palabras de Kelsen a la interrogante que él mismo planteó, se convierte la cuestión del nacimiento del Estado en un problema netamente jurídico. Para que una comunidad pueda atribuirse el calificativo de Estado en el sentido del Derecho internacional, hace falta que reúna las condiciones que tal orden jurídico exige.

Pero además, esas condiciones tienen que traducirse en hechos, es decir, los órganos de esa comunidad deben entrar en función.<sup>13</sup>

Es en este sentido en el que coinciden las Teorías de Le Fur y de la Escuela de Viena, pues para ambas, en el proceso de formación del Estado, el hecho y el Derecho se encuentran unidos indisolublemente. Separados esos dos elementos, afirmaba Le Fur, no es posible explicar el nacimiento del Estado. Del mismo modo, los representantes de la Escuela de Viena sostenían que no basta con que se realicen los requisitos que exige el Derecho internacional para el nacimiento del Estado; se necesita, además, de la realización de un hecho: que los órganos de la comunidad entren en función y sus normas se ejecuten.

---

<sup>13</sup> Cfr. Mouskheli, Op.cit., pág. 145.

A grandes rasgos han sido expuestas las más importantes teorías acerca de la formación del Estado y sistema federales. Lamentablemente, por no ser el objeto de este trabajo, no es posible profundizar más al respecto. Pero antes de pasar al tema del federalismo en norteamérica, se considera importante señalar que, a pesar de las críticas formuladas a su teoría, Calhoun deja en sus escritos, para quien esté dispuesto a rebatirlo, la cuestión de la soberanía en el Estado federal. Baste con decir que sus planteamientos al respecto nos parecen certeros y, comprensiblemente, no rebatidos. Transcribiremos nuevamente su dilema al respecto: "La soberanía, atributo esencial del Estado, es una e indivisible; por consiguiente, dentro de una asociación de Estados, es decir, dentro de un Estado formado por varios Estados, no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los miembros; o les corresponde a éstos, o le corresponde al Estado central".<sup>14</sup>

A pesar de ser una discusión eminentemente doctrinaria, la cuestión es de notable interés, cuando menos para los teóricos del lenguaje jurídico.

---

<sup>14</sup> Calhoun, citado por Mouskheli, Op.cit., pág. 133..

## 2. El Federalismo en Norteamérica.

El sistema federal es creación propia de los norteamericanos y resultado natural y espontáneo de su trayectoria histórica colonial. Desde sus orígenes, las trece colonias inglesas asentadas en la costa del Atlántico vivieron determinadas por una doble y especial circunstancia: la de ser al mismo tiempo independientes entre sí y estar sujetas y subordinadas al poder soberano de la Corona inglesa. Ese desequilibrio entre dos condiciones comunes identificó a las colonias en su lucha; para enfrentar al poder que les oprimía había que fortalecer los lazos de unidad entre sí. Romper la dependencia con la Corona haciéndose dependientes entre ellas, era la singular paradoja que la historia configuraba y que, naturalmente, desembocaría en la concepción de un nuevo sistema estatal. Pero ese proceso no fue tan sencillo, pues ante los numerosos y sólidos argumentos en pro de la Unión no dejaron de surgir sentimientos e ideas de clara tendencia regionalista.

La historia de la gestación del sistema federal norteamericano se inició en el año de 1754, poco más de dos décadas antes del estallido de la Guerra de Independencia, con la celebración de un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias en Albany.

Fue Benjamín Franklin quien elaboró un programa de gobierno federal que, al ser presentado y aprobado en el Congreso, sería bautizado con el nombre de Plan de Unión de Albany. Dicho programa pasó a ser la base de los que

posteriormente se elaboraron. En él se proponía que se confiaran los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente designado por la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos locales quedarían bajo la responsabilidad de cada una de las colonias. Al ser discutido el Plan al interior de las asambleas, el proyecto de unión se vino abajo; la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el Plan otorgaba al Órgano central, pareció herir los sentimientos regionalistas y, en consecuencia, provocar una fuerte oposición a lo que podría llamarse el primer boceto de sistematización federal.<sup>1</sup>

A partir de 1764, el Parlamento inglés comenzó a expedir leyes de carácter fiscal gravando seriamente el comercio colonial. La historia de la humanidad y del poder no cambia en esencia, quizá sólo las formas se modifican. Como ocurrió no sólo en las colonias inglesas, sino en las colonias de todos los imperios y en diversas épocas, el poder de la metrópoli se tornó aplastante sobre los pueblos súbditos; con ello resurgió vigorosamente el cuestionamiento a la idea de la imposición de cargas fiscales sin la compensación de representantes ante el Parlamento inglés. En efecto, parecía clara la arbitrariedad de contribuir al erario público de la Corona sin haber tenido participación en la fijación de los impuestos.

La historia da vueltas. Quién iba a pensar que el pueblo oprimido por el Imperio inglés llegaría a ser lo que es; hoy el imperialismo asume distintas formas, pero en esencia, la nación norteamericana pasó de ser víctima de la metrópoli a ser metrópoli en el sentido tradicional

---

<sup>1</sup> Cfr. Tema Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, pág. 103.

del concepto. En fin, ese es otro asunto.

Pronto comenzó la lucha. Por iniciativa de la Cámara de Massachusetts, en el año de 1765, se reunió en Nueva York el primer congreso intercolonial de clara tendencia independentista. La idea del americanismo, como elemento de cohesión entre los diversos pueblos, campeó en el ambiente. El sentimiento y la conciencia nacionales eran lo único que podía ofrecer solidez al proyecto de unión.

La Corona quiso castigar a Massachusetts, pero las demás colonias le brindaron su apoyo haciendo causa común con ella, e incluso, por iniciativa de Virginia, se reunieron en Filadelfia en el año de 1774 los delegados de doce colonias con el propósito de integrar el Congreso Continental.

De manera paralela al acontecer netamente político o militar, fueron configurándose una serie de ideas que se convertirían en el fundamento del constitucionalismo norteamericano, significando además una aportación de gran trascendencia para el Derecho público universal. Frente a los abusos de poder que el Parlamento inglés practicaba, en virtud de que la Constitución flexible lo permitía por su cualidad de ser modificable con facilidad, los pensadores de las colonias concibieron la idea de una Constitución rígida y suprema que limitara el ejercicio del poder en función del respeto a los derechos naturales del pueblo.

Del mismo modo, los juristas norteamericanos, observando el esquema de gobierno para las colonias, considera-

ron la creación de un régimen que se basara en aquél orden ya dado, como el propio para el naciente país. Es decir, las distintas colonias inglesas, independientes unas de otras y autónomas en lo que a su régimen administrativo correspondía, se encontraban ligadas por la común circunstancia de estar sujetas al poder de la Corona. En cuanto a la forma, el sistema federal parte de lo mismo. Fueron Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson, quienes, por caminos separados, llegaron a esa conclusión. El primer Congreso Continental fracasó en cuanto a la aceptación del sistema federal; las posturas regionalistas aún prevalecían.

El segundo Congreso Continental se reunió también en Filadelfia en mayo de 1775. Ahí se formuló la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776: la Guerra había comenzado. Las colonias se convirtieron en Estados independientes y establecieron un sistema confederado de alianza.

En julio de 1776 se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, mismo que fue aprobado hasta noviembre de 1777, para entrar en vigor tras la aprobación de los Congresos locales, en el año de 1781. El paso fue muy importante, pues a pesar de conservar los Estados su soberanía, un considerable número de atribuciones se otorgaron al Congreso General: relaciones exteriores, sostenimiento de las fuerzas armadas, regulación de la moneda, correos, pesas y medidas, entre otras.

Celebrada la paz con Inglaterra, en 1783, la Confederación llegó al punto decisivo de fortalecerse o desaparecer.

La disputa por las tierras del Oeste y la resolución final de ese problema, significaron un factor de suma importancia para la preservación y fortalecimiento de la Unión, pues el territorio en cuestión fue cedido a la Confederación. Pero a pesar de ese logro hacían falta elementos que dieran al Congreso General la facultad de imponerse sobre los Estados en lugar de que sucediera, como sucedía, lo contrario.

Frente a esa crisis de poder surgió la incertidumbre e, incluso, se llegó a pensar en la restauración de un régimen monárquico. Pero los voceros de la democracia se hicieron escuchar y, en mayo de 1787, se convocó en Filadelfia a una convención federal de la que iba a emanar una auténtica Constitución federal.<sup>2</sup>

En torno a la polémica desahogada en la Convención de Filadelfia, Hamilton sostendría: "Después de haber experimentado de modo inequívoco la ineficacia del gobierno federal vigente (o sea el de la Confederación)<sup>\*</sup>, sois llamados a deliberar sobre una nueva Constitución para los Estados Unidos de América. No es necesario insistir acerca de la importancia del asunto, ya que de sus resultados dependen nada menos que la existencia de la Unión, la seguridad y el bienestar de las partes que la integran y el destino de un imperio que es en muchos aspectos el más interesante del mundo".<sup>3</sup> Al mismo respecto Jay planteaba: "Na-

---

<sup>2</sup> Cfr. Tema Ramírez, Felipe, Op.cit., pág. 106.

\* La nota es mía.

<sup>3</sup> Hamilton, Alexander, Jay John y Madison, James, El Federalista, pág. 3.

da es más cierto que la indispensable necesidad de un gobierno, y no menos innegable que al instituirse éste, en cualquier forma que sea, el pueblo debe cederle algunos de sus derechos naturales a fin de investirlo de lo poderes necesarios. Bien vale la pena, por tanto, considerar si conviene más a los intereses del pueblo de América el constituir una sola nación bajo un gobierno federal, para todos aquellos objetos de carácter general, o dividirse en confederaciones separadas, confiriendo a la cabeza de cada una de ellas los mismos poderes que se le aconseja poner en manos de un único gobierno nacional". Y agregaría: "He observado a menudo y con gusto que la independiente América no se compone de territorios separados entre sí y distantes unos de otros, sino que un país unido, fértil y vasto fue el patri<sup>o</sup>monio de los hijos occidentales de la libertad".<sup>4</sup>

Dentro de la Convención, presidida por Washington e integrada por los hombres más destacados de los Estados, se impusieron dos tendencias generales: la de los Estados grandes y la de los Estados pequeños. Los primeros presentaron el denominado Plan de Virginia, en el que se proponía la formación de un poder nacional dividido para su ejercicio, en las tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa se dividía en dos órganos, siendo sus integrantes designados en forma proporcional a la población y dotados de facultades para legislar en todo lo que no quedara dentro de la competencia de los Estados. Con respecto al acatamiento del derecho federal, se proponía el juramento de oficio, la supresión de las leyes contrarias a las federales y la facultad de coacción para el gobierno federal sobre los Estados indisciplinados.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Jay, ver Hamilton, Op. cit., pág. 6.

<sup>5</sup> Cfr. Tema Ramírez, Felipe, Op.cit., pág. 106.

Por su parte, los segundos presentaron un contraproyecto llamado Plan de New Jersey, en el cual se adoptaba de la Confederación el sistema unicameral, estableciéndose igual representación para todos los Estados, y se otorgaba al gobierno general la facultad de coacción armada para imponer el Derecho federal. En rigor, lo más trascendente de este Plan fueron sus disposiciones para instituir la supremacía del Derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad.<sup>6</sup>

Como era de esperarse, el Plan de Virginia no fue aceptado por los Estados pequeños, ya que la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados grandes mayor número de votos. A su vez, el Plan de New Jersey fue rechazado por los Estados grandes, pues al contar cada Estado con voto idéntico, el mayor número de Estados pequeños daría a éstos la posibilidad de disponer de la suerte de los grandes.

Frente a tal pugna, fue necesario formar una Comisión integrada por un miembro de cada Estado, con el propósito de formular un plan que conciliara los intereses de ambos grupos. Fue así como se elaboró un tercer plan, denominado Transacción de Connecticut, cuya solución recogía elementos de los anteriores planes. Del de Virginia adoptó la representación proporcional al número de habitantes, pero exclusivamente para la Cámara de Representantes, que tendría como única materia la financiera. Del de New Jersey tomó el voto igual para cada Estado, pero dentro de la

---

<sup>6</sup> Cfr. Tema Ramírez, Felipe, Op.cit., pág. 107.

Cámara de Senadores. Sintetizando de esa manera las dos posturas antagónicas previas, surgió el sistema bicameral, en el que una Cámara representa directamente al pueblo y la otra a los Estados de la Unión. Para complementar ese sistema se estableció la necesaria intervención de las legislaturas locales en la revisión de la Constitución federal.

La Constitución norteamericana de 1787 consagraba así un sistema nacional que no quebraba lo regional. Frente a una situación histórica particular surgía una respuesta jurídico-política adecuada. El esquema era muy claro: sobre la existencia de dos órdenes de gobierno se encontraba la supremacía constitucional. Ya al referirme más adelante a la naturaleza jurídica del sistema federal, procuraremos exponer sus rasgos más generales. Pero, en esencia, al conocer el proceso de formación dado en norteamérica, la cuestión se desentraña: son los Estados miembros quienes, detentando las facultades plenas de gobierno, ceden al Estado federal facultades determinadas para que éste ejerza sus funciones.

En suma, lo anterior es un argumento más en favor de la concepción del Derecho como una ciencia imaginativa, humana y adecuada a las realidades concretas.

### 3. El Federalismo en México. Evolución Histórica.

El estudio del federalismo mexicano obliga al análisis de los mecanismos intelectuales que, por un lado, incidieron en la creación de instituciones jurídico-políticas coloniales que serían el germen del sistema federal y, por el otro, identificaron esa forma de gobierno con las ideas del pensamiento liberal, dando lugar al inicio de una lucha política que determinaría el acontecer del siglo XIX mexicano.

#### 3.1 Las Ideas y las Instituciones.

Debido a la gran distancia que separaba a la metrópoli de sus colonias, el Imperio español había venido imponiendo, desde la segunda mitad del siglo XVIII, una serie de mecanismos de control sobre el poder prácticamente ilimitado que ejercían los virreyes. Esa desconfianza por parte de la Corona determinó que, en términos formales, la tendencia centralista se agudizara notablemente. Sin embargo, la realidad no operó en ese sentido; por el contrario, las intendencias y las provincias de las colonias alcanzaron importantes niveles de autonomía.

Por otra parte, el ambiente social en la Nueva España se distinguía por el evidente descontento de amplios sectores de la población frente al extraordinario poder político y económico de los peninsulares. Por un lado, la oligarquía criolla y las clases medias civiles y religiosas; por el otro, la masa proletaria urbana y campesina. Ambos sectores de la sociedad novohispana se necesitaban para

enfrentar al enemigo común, a pesar de ser el motivo de su inconformidad tan distinto como lo son la miseria y la ambición. En suma, la situación era delicada y la gente pro piensa al cambio.

Frente a ese estado de cosas, los sucesos de 1808 en la Península significaron la pauta para la movilización en la Nueva España.

A la degradación de la Corona por parte de las tropas de Napoleón responde el pueblo español. Ante la usurpación de la Corona y la ausencia del monarca, el poder real pasa a las juntas de ciudadanos; mientras tanto, formalmente, en Bayona se firma la entrega del Imperio español. José Bonaparte se eleva al trono de España e Indias.

La ciudadanía, en la península, forma las juntas provinciales para guardar la soberanía en nombre del monarca. Así, en la práctica, no por disposiciones teóricas, la soberanía recaía en el pueblo.

En la Nueva España se comenzaron a plantear questionamientos con respecto a la idea de soberanía. La decisión más trascendente en ese sentido fue el acuerdo del Ayuntamiento de México, tomado el 19 de julio de 1808, por medio del cual el pueblo debía reasumir la soberanía, pues en él reside originalmente, en virtud de lo cual las autoridades constituidas deberían independizarse de la autoridad real o central. Francisco Primo de Verdad y Francisco de Azcarate<sup>1</sup> fueron los protagonistas.

Frustrado ese intento libertario, las ideas prevale-

---

<sup>1</sup> Cfr. Cueva, Mario de la, La idea de la soberanía, p.p. 306-307.

cieron y se consolidaron. Ignacio López Rayón consideraba que España no gozaba de un título respetable para sojuzgar a la Nueva España: su origen se encontraba en el empleo de la fuerza. Además, sostenía el ilustre mexicano, la soberanía emanaba directamente del pueblo y no del monarca. Dados estos planteamientos resulta clara la diferencia del origen federalista en México y en Norteamérica, pues en este país la soberanía se fincaba en los Estados.

A pesar de lo dicho, es importante señalar que en México, por diversas razones de carácter ideológico y práctico que requerirían de un análisis profundo que aquí no cabe, la idea de la soberanía, en esos primeros años de insurgencia, se ligó más con la nación que con el pueblo.

Pero, en suma, la lucha comenzaba.

Sin lugar a dudas, el germen del sistema federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales, cuyo antecedente inmediato está en las juntas provinciales que, como se sabe, se formaron desde la invasión francesa a España.

La Constitución de Cádiz de 1812, disponía la independencia entre sí de cada una de las diputaciones provinciales; en términos de gobierno, todas las diputaciones contaban con un aparato administrativo propio. En relación a lo anterior, González Oropeza<sup>2</sup> dice: "...la diputación provincial fue particularmente favorable para establecer

---

<sup>2</sup> González Oropeza, Manuel, La Intervención Federal en la desaparición de Poderes, pág. 21.

una descentralización política en la Nueva España, ya que tales diputaciones dependían directamente del gobierno central de Madrid, con lo que se lograba nulificar el poder del Virrey".

Para el año de 1813 las Cortes de Cádiz ordenaron la creación de seis diputaciones provinciales en la Nueva España, siendo las primeras en integrarse las de Mérida, Guadalajara y Monterrey. Hacia 1822 se habían formado ya 22 diputaciones provinciales y en 1823 existían 23, cuyas circunscripciones son la base de la división territorial actual de nuestro país.<sup>3</sup>

En gran medida, la radical centralización característica del régimen colonial se había superado. Las bases para la configuración del sistema federal se habían trazado y la lucha por la independencia continuaba su marcha.

Al triunfo del movimiento independentista, con la firma de los tratados de Córdoba y la ratificación del Plan de Iguala (documentos ilegales para las Cortes españolas), se forma el Ejército Trigarante que, en septiembre de 1821, entra a la Ciudad de México. De inmediato se integran la Junta Provincial Gubernativa y la Regencia, eligiéndose como presidente de ambos órganos a Agustín de Iturbide.

El 24 de febrero de 1822 se reunió el Congreso Constituyente previsto en el Plan de Iguala que, en principio, reconoció como bases de su tarea legislativa las directrices trazadas en dicho Plan. Pero, en realidad, se gestaba

<sup>3</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, pág. 90.

entre muchos de los congresistas un espíritu no acorde con el proyecto imperial de Iturbide que, finalmente, llevaría a éste a la decisión, tras tres meses de instaurado, de disolver el Congreso y de proclamarse emperador de México.

Al mismo tiempo jura la Constitución de Cádiz como la ley suprema del país y establece la Junta Nacional Instituyente, organismo encargado de elaborar un reglamento político provisional del imperio.

Frente a tales sucesos, en diciembre de 1822, Antonio López de Santa Anna, en Veracruz, a través del Plan de Casamata desconoce a Iturbide como emperador y exige la restauración del Congreso.

Finalmente, el 19 de marzo de 1823, Agustín de Iturbide abdica ante el Congreso Constituyente restaurado que, de inmediato, expide un decreto declarando inexistente la forma de Estado establecida en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba.

En tanto lo anterior acontecía, las provincias (recuérdese que en esas fechas ya existían 23 diputaciones provinciales), al sentir rotas las ligas con el poder central y, en consecuencia, percibir la posibilidad de su autonomía, se manifiestan en contra de que el Congreso restaurado tuviese el carácter de constituyente y presionan para que fuese únicamente convocante.

Así, el hecho determinante para la gestación del federalismo mexicano fue que las provincias exigieron ese sistema bajo la amenaza de separarse de México.

1823.

En marzo Guadalajara declara su separación.

En mayo se constituye la República Federativa de Yucatan.

En junio Oaxaca se constituye en República Federal.

Querétaro y Zacatecas declaran en esos días que desconocen el carácter constituyente del Congreso, permitiéndole únicamente la calidad de convocante.

Saltillo pide que se convoque a un Congreso para organizar al país bajo la forma de república federal.<sup>4</sup>

Ante tal situación el Congreso convocante, que no constituyente, expidió el voto mediante el cual se establecía la forma de república federal. Pero dicho voto, expedido el 12 de junio de 1823, en términos estrictos no tenía ninguna validez, pues al ser emitido por un congreso convocante que carecía de la facultad constitutiva, no podía disponer la erección de un régimen federal que afectaba al país todo.

### 3.2 El Liberalismo y la Evolución de la Idea Federal.

El liberalismo mexicano y el surgimiento de México como nación no pueden ser vistos sino como los elementos de una relación simbiótica. En ese sentido, el maestro Reyes Heróles afirmaba con precisión que "el liberalismo

<sup>4</sup> Cfr. Carpizo. Op. cit., pág. 91.

nace con la nación y ésta surge con él".<sup>5</sup>

El estudio de las ideas liberales, en consecuencia, requiere de una visión que, totalizadora, abarque todos los aspectos de la corriente de pensamiento que definió el acontecer y desarrollo de México durante el siglo XIX y, sin exagerar, delinió el perfil actual de la nación.

Fue en los primeros años del siglo pasado cuando en México se reciben abiertamente (o al menos eso indican las evidencias) las ideas del pensamiento liberal; y es en ese proceso en donde se puede apreciar que la estructuración del liberalismo mexicano se da con la gestación misma de México, nutriéndose de su realidad y adoptando modalidades propias de su situación específica.

Pero para comprender cabalmente el liberalismo mexicano es necesario entender su esencia y su espíritu libertario que, prácticamente, afecta todos los aspectos de la sociedad. Al respecto, vale la pena citar de nueva cuenta al maestro Reyes Heróles, quien en el siguiente párrafo expone con claridad esa necesidad:

"¿Puede, por ejemplo, comprenderse el liberalismo mexicano como un simple anticlericalismo? La desamortización de los bienes de la iglesia, el hacer civil el matrimonio, el nacimiento y la muerte, el afirmar la supremacía del estado en la sociedad, el suprimir el fuero eclesiástico, son, con otros elementos, partes de un aspecto del liberalismo mexicano: la secularización de la sociedad, para definirlo con la expresión empleada por Benito Juárez. Pero, a su vez, la secularización está íntimamente conecta-

<sup>5</sup> Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, Tomo I, Los Orígenes, pág. XII.

da con la libertad de cultos, ésta con la libertad de opiniones, la que, a su vez, deriva de la libertad de conciencia. ¿Y es posible suponer la existencia de la libertad de conciencia sin seguridad y libertad personal? ¿Son factibles las libertades civiles sin las políticas? ¿Funcionan éstas sin una división de poderes que haga en términos clásicos que el poder detenga al poder y evite la arbitrariedad? ¿La división de poderes opera —y aquí liberalismo y democracia se hermanan— sin un poder democráticamente representativo? Las interrogaciones podrían multiplicarse: la secularización de la sociedad está trabada con las libertades liberales y éstas con las libertades democráticas".<sup>6</sup>

En suma, es posible hablar de dos grandes aspectos que el liberalismo mexicano comprende: el primero, se refiere al liberalismo económico social; el segundo, al liberalismo político jurídico. Y es en éste último en el que, además de las libertades civiles y políticas y las ideas democráticas (régimen representativo, división de poderes) y de supremacía estatal, se encuentra la identidad entre liberalismo y federalismo. De hecho, se muestra así que el liberalismo se gestó en México apegándose a las exigencias de la realidad. Las corrientes de pensamiento centralista se habían concebido bajo el esquema de la vida colonial. El sistema federal y su fundamento liberal nacieron y se desarrollan a la par de la nación y como respuesta a las exigencias de libertad del pueblo.

De ahí que resulte falso afirmar que el federalismo es imposición de un modelo extraño, pues es evidente que la alternativa que podía evitar la desintegración nacional

---

<sup>6</sup> Reyes Heróles, Jesús, Op.cit., pág. XV.

frente a las pretensiones autonómicas de las provincias, era la adopción de ese sistema. Y aunque es claro que la idea federalista no surgió en México, sino en un país con antecedentes distintos, los acontecimientos exigieron su institución. Baste decir, además, que las propuestas del pensamiento son patrimonio universal y que, a pesar de su necesaria adecuación a la realidad de cada pueblo, todas son susceptibles de adopción y aplicación.

El liberalismo mexicano es basto y profundo. Su estudio requiere gran dedicación. Referirnos a él es pretender mostrar (con lo que ni siquiera se pueden llamar pinceladas) que su origen, su desarrollo y su estrecha vinculación con el nacer del país y con el federalismo significan un permanente nutrirse de la realidad y sus conflictos específicos. De esa identidad entre las ideas liberales mexicanas y el federalismo, se genera, como ya se apuntó, la lucha política que determinó la vida de México en el siglo XIX y que definió nuestro perfil actual como nación.

El segundo Congreso Constituyente se reunió por primera vez el 5 de noviembre de 1823 y, luego de tres meses de labores, el 31 de enero de 1824 expidió el Acta Constitutiva del país, la que en su artículo 5<sup>a</sup> adoptó la forma de gobierno federal; en el 6<sup>a</sup> señaló que la federación se integraba por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior"; y en el artículo 7<sup>a</sup> enumeró los Estados miembros de la federación.<sup>7</sup>

Es importante señalar que, a pesar que algunos Esta-

---

<sup>7</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, pág. 91.

dos ya se habían declarado constituidos como tales para ese entonces, no puede sostenerse que el Pacto Federal se haya celebrado como una integración entre Estados libres y soberanos, pues ni de hecho ni de derecho existieron como verdaderos Estados. Los pronunciamientos de independencia con respecto al centro significaron amenazas, como presión, y no auténticas declaraciones separatistas.

Al respecto, el maestro Tena Ramírez afirma: "En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados".<sup>8</sup>

Es en la Constitución federal de 1824 donde se consagran, en forma definitiva, la unión federal y la garantía de la forma de gobierno; con ello, se apuntalaban las disposiciones que, al respecto, señalaba el Acta Constitutiva.

En su artículo 49 se estableció que el Congreso General tendería a la conservación de tales principios, con el auxilio, para su ejecución, del ejecutivo federal; y en el artículo 171 se dispuso que nunca podrían ser reformados los artículos de la propia Constitución que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, ni su religión, forma de gobierno, división de poderes y garantías.<sup>9</sup>

Poco a poco, conforme transcurrían los primeros años de vida independiente, México se fue viendo afectado por las luchas internas de poder. Los Estados de la Unión fueron adquiriendo fuerza y relevancia en el acontecer político nacional. Las facciones sociales y políticas, cu-

<sup>8</sup> Tena Ramírez, D.C.M., pág. 110.

<sup>9</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, Op.cit., pág. 33.

yos intereses opuestos o al menos distintos subyacían desde el movimiento independentista (e incluso desde antes), irrumpieron en la escena frágil del país luchando por el poder.

Así, paradójicamente, de los Estados surgieron reclamos centralistas. En 1829, Yucatán se separó del resto de la República proclamando la ruina del federalismo; Veracruz, cuyo jefe era el mismo vicepresidente de México, Anastasio Bustamante, se levantó contra el régimen federal a través del Plan de Jalapa.

El poder de los centralistas aumentaba. Sánchez de Tagle y Lucas Alamán, desde el Congreso, comenzaron a cuestionar la forma federal de gobierno, y lograron, en 1835, investir al Congreso de facultades constituyentes, lo que significaba una clara violación a la Constitución de 1824.

Así sobrevinieron los regímenes centralistas que, organizados con base en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, retornaron a la antigua relación centro-provincias. Al referirse a los años de vigencia de la ley fundamental de 1836, el doctor Carpizo señala: "...fueron turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Farfías, el 15 de julio de 1840, con miras a reestablecer el sistema federal".<sup>10</sup>

Poco más de un año después, el general Mariano Paredes encabezó una sublevación que, finalmente, derrocaría al presidente Bustamante: eran los primeros días del mes de agosto de 1841. De acuerdo a las Bases de Tacubaya

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge. Op. cit., pág. 91.

del 28 de septiembre del mismo año, se convocó a un congreso constituyente, el cual inició sus labores el 10 de junio de 1842.

El espíritu que campeó durante dicho Congreso tenía las suficientes características liberales como para alar-  
mar al Ejecutivo; en términos generales, es posible hablar de tres claras corrientes de opinión que ahí se manifesta-  
ron: la mayoría de los diputados, a pesar de su filiación centralista, sostenían propuestas de corte liberal que apuntaban a otorgar autonomía administrativa a los departa-  
mentos del interior; una minoría de legisladores se pronun-  
ciaba abiertamente en favor de un régimen federal; y el resto de los congresistas optaron por una solución eclécti-  
ca entre las otras posturas.

La represión no se hizo esperar: Santa Anna disol-  
vió la Asamblea Constituyente y, tras designar a los inte-  
grantes de una especie de junta de notables, expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, cuya tendencia centralista fue más aguda que la de 1836.

El 4 de agosto de 1846 se dio el pronunciamiento de la Ciudadela, a través del cual se convocó para un nuevo congreso constituyente que, expresamente, tendría la misión de discutir la forma de gobierno apropiada para el país. El 22 de agosto de ese mismo año, los rebeldes ven-  
cedores decretaron el reestablecimiento de la Constitución federal de 1824 y convocaron a una asamblea constituyente que, unos meses después, ratificaría el régimen federal de gobierno al expedir el Acta de Reformas de 1847.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Op.cit., pág. 92.

Aún no se cumplían seis años de vigencia del régimen federal, cuando Santa Anna, protagonista controvertido de aquella aciaga primera mitad del siglo XIX en México, encabezó una rebelión que lo llevó de nueva cuenta al poder; el 22 de abril de 1853 expidió las Bases para la Administración de la República y, con ello, impuso un régimen de acentuado centralismo que otorgaba poder pleno al titular del Ejecutivo.

Sin duda, fue ese uno de los períodos más difíciles que nuestro país ha vivido. En el interior reinaba el desorden y campeaba la miseria en los sectores mayoritarios de la sociedad; como contraste, la aristocracia celebraba con derroches su decadencia moral. En el exterior, no conformes con los despojos ya perpetrados en perjuicio de México, continuaban cavilando nuevas formas de agresión.

Ante tal situación, el 1° de marzo de 1854, el coronel Villarreal expidió el Plan de Ayutla, a través del cual se desconocía al gobierno y al sistema imperante. El 9 de agosto de 1855, Santa Anna, derrotado, abandonó el país. Dos meses más tarde se convocó a un nuevo congreso constituyente.<sup>12</sup>

Siendo Comonfort el titular del Ejecutivo, el Constituyente inició sus sesiones el 18 de febrero de 1856. Entre los diputados al Congreso imperaba la idea del sistema federal, razón por la cual, a pesar que el presidente expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de claro corte centralista, finalmente triunfó el federalismo.

---

<sup>12</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Op.cit., pág. 92.

La Constitución de 1857 estableció, en forma perfectamente definida, el sistema federal y, con ello, se daba fin a una costosa lucha intestina que no había permitido en más de tres décadas, mantener un régimen estable de gobierno.

El liberalismo y la idea federal lograban configurar los trazos fundamentales del perfil de la nación, en lo que era el resultado de un combate netamente político. Como se señaló, el federalismo se había identificado, desde un principio, con el espíritu libertario de quienes tuvieron la visión de encontrar en ese sistema la solución adecuada a la realidad del país. Y, en efecto, su triunfo fue el triunfo del país todo, pues era esa, definitivamente, la forma de gobierno que la situación exigía.

Con la invasión francesa y la implantación del Imperio, la Constitución de 1857 y el sistema federal en ella consagrado fueron letra muerta. Al reestablecerse la República se reinstauró el régimen federal, pero, en realidad, la Constitución fue documento decorativo con la dictadura de Porfirio Díaz, imperando más la miseria y la desigualdad social que el Derecho y la justicia.

Producto de la Revolución de 1910, el 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución que hoy nos rige y que, en su esencia, preservó los lineamientos del sistema federal que trazaba su antecesora.

Hoy vivimos bajo un sui generis sistema federal. El poder central se ha fortalecido con la figura presidencial y la desigualdad económica entre el Gobierno federal

y las entidades federativas y municipios es marcadísima.

#### 4 Naturaleza Jurídica del Sistema Federal Mexicano.

La característica esencial del Estado Federal es poseer un doble rostro: en ciertos aspectos se nos presenta como un Estado unitario y, en otros, como una agrupación federativa de colectividades inferiores descentralizadas en alto grado.<sup>1</sup>

Analizar la naturaleza del sistema federal, en consecuencia, lleva implícitas múltiples complicaciones de naturaleza teórica y práctica. Al respecto se han elaborado muchas teorías que, lamentablemente, no es posible exponer en este trabajo, pues ello significaría alejarse del objetivo central del mismo.

En efecto, únicamente se hará referencia a los planteamientos más importantes de esa discusión doctrinal y se expondrán los rasgos específicos de nuestro sistema federal según la Constitución de 1917 que, prácticamente, transcribe en esa materia lo establecido en su antecesora inmediata.

El sistema federal se ubica en un sitio intermedio entre el sistema central y la confederación de Estados (la naturaleza de estos dos sistemas será analizada en el siguiente apartado).

Así, de entrada, surgen varias interrogantes con respecto a la relación que guardan la federación (como Estado general) y las entidades federativas: la igualdad, superioridad o inferioridad de la una frente a las otras; la na-

---

<sup>1</sup> Cfr. Mouskheli, Op.cit., pág. 149.

cionalidad única o doble de los habitantes del país; la soberanía única o la cosoberanía entre el gobierno central y los Estados miembros; la participación de éstos en la formación de la voluntad estatal; la supremacía constitucional y la identidad o no de las decisiones fundamentales; y el reparto de competencias, entre otras.

"En la federación —dice Tena Ramírez— los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central".<sup>2</sup>

En esencia, la soberanía es indivisible; por lo tanto, resulta erróneo hablar de una soberanía propia de los Estados miembros de la federación y de otra propia del Estado central. En todo caso, al referirse al sistema federal, es lo correcto decir que los Estados miembros son autónomos, ya que esta connotación lleva implícita la cualidad de límite, característica contraria a la calidad de ilimitada que es propia de la soberanía.

En rigor, además, el de México no es el caso --como lo era el de Norteamérica— en que los Estados, previos a la creación del sistema federal, se atribuyeran la soberanía. En nuestro país —lo dice el artículo 39 constitucional— la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Esta feliz idea lleva la discusión de la soberanía a otro terreno, pues no son ni el Estado central ni los miembros quienes la poseen, sino el pueblo que la ejerce a través de los poderes constituidos.

---

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Op.cit., pág. 113.

Con respecto al reparto de competencias entre el Estado central y los Estados miembros, es fundamental determinar el origen histórico de la federación, pues si éste se encuentra en el pacto de Estados preexistentes, es de presumirse que las facultades originales le pertenecen a las entidades federativas y las otorgadas al Estado central; y si es el caso contrario, ha de considerarse a la inversa, es decir, el Estado central como poseedor originario de la competencia de gobierno y los Estados miembros como delegados de las mismas.

En suma, sea cual fuere el origen histórico de una federación, corresponde a la constitución general hacer el reparto de facultades.

"Nuestra Constitución —afirma el maestro Tena Ramírez— se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124, que dice así: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados'".<sup>3</sup>

Importante es señalar que el límite de las facultades conferidas a los poderes federales es clarísimo. En ese sentido, el término "expresamente" que establece nuestra Constitución en su artículo 124 al referirse a las facultades concedidas a los funcionarios federales, no admite dudas. Los confines de la acción del gobierno central están perfectamente definidos.

---

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Op.cit., pág. 114.

Pero ante ese rigor del texto de nuestra Carta Magna existe un escape que lo suaviza. La fracción XXX del artículo 73 constitucional, consagra las denominadas facultades implícitas del Congreso federal.

Las facultades explícitas, como ya se dijo, son las conferidas expresamente por la Constitución a cualquiera de los poderes federales; las facultades implícitas son las que el Congreso federal puede otorgarse así mismo o a cualquiera de los otros poderes de la Unión como medio necesario para ejercer algunas de las facultades explícitas. Es decir, si alguno de los poderes federales se ve imposibilitado para ejercer alguna de las facultades que expresamente se le han conferido, el Congreso tiene facultad "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores. (o sea todas las que señala el artículo 73 constitucional)\* y todas las otras concedidas para esta Constitución a los poderes de la Unión".<sup>4</sup>

Otra excepción al principio del artículo 124 constitucional, son las llamadas facultades concurrentes.

En el sistema norteamericano estas facultades son las que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la federación, a quien constitucionalmente le corresponden. La definición de dichas facultades no se encuentra en la Constitución sino en la jurisprudencia y en la doctrina. En México, a pesar de la contundente lógica de las facultades concurrentes, éstas no existen en realidad. Nuestra Constitución no las consagra y en la práctica no se han dado.

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73 fr. XXX.

\* La nota es mía.

Por último, existen otras facultades llamadas coincidentes. "Por vía de ejemplo —dice Tena Ramírez— puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo"<sup>5</sup>. Y dentro de este tipo de facultades hay unas que sólo lo son en apariencia, pues aunque corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en algunas materias, dentro de cada una de ellas hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a las Entidades federativas.

Como conclusión de los planteamientos relativos a reparto de facultades en el sistema federal, se debe señalar que, independientemente de la coexistencia de los órdenes de gobierno central y regional, lo que prevalece sobre ambos es la Constitución y, en caso de conflicto entre uno y otro, subsistirá el que esté de acuerdo con aquélla.

En lo relativo a las relaciones internacionales de un país cuyo sistema de gobierno sea federal, el manejo de éstas debe corresponder al gobierno central. Lo anterior es de un rigor lógico indiscutible, sobre todo si se toma en cuenta que los Estados miembros de una federación no existen para el Derecho internacional. De lo contrario, si esa existencia se diera, nos hallaríamos en el caso de una confederación. Nuestra Constitución establece esa facultad como del gobierno central de manera precisa e inequívoca.

Con respecto a la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y los Estados miembros, nuestra Constitución, en su artículo 115, establece al referirse a

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Op. cit., pág. 118.

éstos que: "...adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular". Con ello se determina, claramente, un aspecto esencial de nuestro régimen federal. Y para quienes resulte demasiado obvio que así sea y, en consecuencia, les resulte ocioso destacar lo anterior, baste decir que hay casos de países que, viviendo bajo un sistema federal de gobierno, admiten que algunos Estados miembros sean repúblicas y otras monarquías.<sup>6</sup>

En términos muy generales, son las cuestiones planteadas las más importantes para la determinación de la naturaleza jurídica del sistema federal. Evidentemente cada uno de los planteamientos hechos da para profundizar seriamente, pero, como ya se dijo, no es el estudio del federalismo el objetivo central de este trabajo.

---

<sup>6</sup> El caso de Uganda es buen ejemplo; ver Carpizo, Jorge, Op.cit., pág. 97.

## 5. Centralismo y Confederación de Estados.

Como se dijo en el apartado anterior, el sistema federal se ubica en un sitio intermedio entre el sistema central y la confederación de Estados. Pero hay algo más. Existen casos, como el de nuestro país, en que el sistema federal encuentra su origen en la existencia de un Estado central o unitario que, cediendo parte de sus facultades, crea otros Estados, miembros de una federación a partir de ese momento. Por ello es importante, aunque sea someramente, explicar en qué consiste esa transición, a través de un análisis comparativo entre los dos regímenes de gobierno.

Por otro lado, es indudable que la confederación de Estados, como la entendieron en la antigüedad, es el modelo que, pasando por el tamiz intelectual de los pensadores norteamericanos del siglo XVIII, inspiró la creación del sistema federal. Hacer un breve comentario acerca de lo que es una confederación, también puede significar un apoyo más para la comprensión del régimen federal.

En suma, la pretensión en este apartado es ofrecer, aunque sea de manera muy general, los rasgos característicos del sistema central y de la confederación de Estados.

### 5.1 El Estado Unitario

El Estado unitario se forma con un poder central que, sin otorgar autonomía a las partes o regiones que lo compo

nen, representa a través de sus órganos de gobierno a la nación toda. Es decir, su proyección es de carácter nacional y la soberanía es absoluta, tanto al interior como al exterior.

Es, además, el único que regula toda la organización y acción de los elementos que le son propios; unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas. En suma, la esencia del Estado unitario es que de él emanan las decisiones políticas fundamentales.

Por otra parte, es importante señalar que lo anterior no significa necesariamente centralismo absoluto en las funciones públicas. En efecto, la descentralización administrativa no se contrapone al régimen unitario y, de hecho, en la actualidad sería difícil pensar en un Estado que no descentralizara ninguna de sus funciones, pues dadas las necesidades de desarrollo y de agilidad burocrática (no es sarcasmo) no podía ser de otra manera.

## 5.2 La Confederación de Estados

Al tratar la cuestión del origen del sistema federal,<sup>1</sup> se dijo, por un lado, que el paradigma que inspiró su creación fue sin duda la confederación de Estados surgida en la antigüedad y, por el otro, que dicha estructura encontraba su base en un pacto de naturaleza internacional. En efecto, la confederación precede al sistema federal; y su esencia consiste en conformarse por varios Estados que, sin desaparecer como tales, deciden formar de manera permanente y orgánica, una Unión a la cual otorgan ciertos y limitados poderes.

---

<sup>1</sup> Véase apartado 1.

Los rasgos específicos de una confederación son, fundamentalmente, que sus facultades no pueden extenderse más allá de lo pactado y que las mismas no implican, en modo alguno, intervención en los asuntos propios de los Estados que la conforman. En consecuencia, al hablar de los Estados confederados sí es posible sostener que son soberanos, pues tienen existencia como tales al exterior y su poder es supremo e incompartido en el interior.

Así, pues, la inestabilidad de una confederación es problema normalmente inevitable, pues ni los Estados que la conforman ni los pobladores de los mismos llegan necesariamente a compartir una conciencia de unidad, una memoria histórica común y, lo que es más grave, un deseo de proyectarse al futuro en forma conjunta y permanente.

En ese sentido, una confederación se forma, muchas veces, para enfrentar un problema específico que afecta o pueda afectar a distintos Estados y, al superar esa causa temporal de unión, aquélla desaparece o se transforma en otra forma política.

Por último, cabe mencionar que el sistema confederado fue muy usado por los Estados de la Grecia clásica y, en general, por las organizaciones estatales de la antigüedad y de la Edad Media, pues las condiciones de inestabilidad internacional exigen estructuras de defensa militar que, integradas por diversas ciudades o Estados, defendieran regiones comunes de las invasiones de barbaros u orientales.

En nuestra época, realmente, la confederación, como forma de Estado, ha perdido vigencia y validez.

## CAPITULO II

### EL DISTRITO FEDERAL

6. La Ciudad de México: breve crónica de su naturaleza jurídica y régimen político desde la Independencia Nacional hasta 1987.

La Constitución Federal de 1824 fijó las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos y, en su artículo 50, fracción XXVIII, otorgó al Congreso la facultad de elegir el lugar que sirviera de residencia a los poderes federales y la de ejercer dentro de su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. En noviembre de ese mismo año, el Congreso, tras no pocas discusiones entre sus integrantes, señaló a la ciudad de México como sitio de residencia de los supremos Poderes de la Federación<sup>1/</sup>.

El Valle de México ha sido, desde que sus primeros  pobladores consiguieron forjar el Imperio de Tenochtitlan, el centro de la vida nacional. El marco natural en que se inscribe es notable por su rica variedad: la naturaleza de sus suelos ofrece muy diversas opciones de explotación. Pero la altura del altiplano en que está situada la ciudad de México

---

<sup>1/</sup> Cfr. Enciclopedia de México, Tomo II, pág. 468.

(aproximadamente de 2,250 metros) y la existencia que la rodean casi en su totalidad dificultan gravemente el acceso de agua y energía para sus pobladores; además, por las mismas condiciones geográficas, el Valle de México (la región más transparente) sufre terribles problemas de contaminación ambiental, ya que los residuos tóxicos de las industrias y de los autotransportes difícilmente encuentran salida. Si a eso agregamos que la zona metropolitana del altiplano ha experimentado una explosión demográfica incontrolada y que en su periferia se han improvisado asentamientos humanos en condiciones de insalubridad y miseria extremas, el panorama actual y las perspectivas de la capital se nos presentan como unos de los problemas más delicados del país.\*

El que la ciudad de México sea el centro de la vida nacional (capital política, económica y cultural del país) no es cosa nueva, como ya se dijo. Por ello no fue extraño que a los pocos años de que México alcanzó su independencia, al adoptarse el régimen federal, se eligiera al Valle de Anáhuac como el territorio en que se asentarían los Poderes de la Unión. Esa decisión, al menos, pareció la más lógica a la mayoría de los constituyentes de 1824, aunque, en realidad, aquél debate sigue vigente después de 163 años. Y, durante ese período, la ciudad de México ha sido Distrito Federal, capital del Estado de México, capital del Departamento de México y, según lo establecido en el artículo 44 de la Constitución de 1917, potencial capital del también potencial Estado del Valle de México.

---

\* El análisis de esas cuestiones o, mejor, de los aspectos más generales de las mismas, será hecho en el apartado 8 de este capítulo.

Pero vayamos a la crónica objeto de este apartado. Como se dijo, el Congreso señaló a la ciudad de México, en noviembre de 1824, residencia de los Poderes Federales, asignándole la superficie comprendida en un círculo de 2 leguas de radio con centro en la Plaza Mayor. En contra de la mayoría de diputados que votaron en ese sentido, hubo no pocas argumentaciones de quienes inconformes con esa decisión proponían otras ciudades (Celaya, Salamanca, Querétaro, Dolores Hidalgo) para dar asiento a los Poderes de la Federación; y, desde entonces, dichos argumentos eran sólidos y no carentes de inteligencia, pues las condiciones geográficas del Valle de México — como se señaló— lo convierten en un centro urbano muy costoso (en términos de servicios) y de alto riesgo de vulnerabilidad militar.

En suma, la naturaleza de la ciudad, durante el período de vigencia de la Constitución de 1824, fue la de ser, además de la capital del país o, mejor, al mismo tiempo de serlo, un Distrito Federal en donde residían los Poderes de la Unión<sup>2/</sup>.

Por lo que toca a su régimen político, destacaban los siguientes aspectos:

- a) Que según el decreto expedido por el Congreso en noviembre de 1824, mediante el cual se creó el Distrito Federal, el gobierno político y económico del propio D.F. quedaba en manos del Gobierno Federal:

---

<sup>2/</sup> Cfr. Enciclopedia de México, Op. cit., pág. 468.

- b) Que aún siendo bicameral el sistema representativo, la Constitución de 1824 no autorizaba la elección de senadores ni diputados por el Distrito Federal;
- c) Que existía la elección municipal, aun cuando las funciones del municipio estaban sujetas a una especie de tutela económica y política por parte del Gobierno Federal;
- d) Que a partir de 1826 los ciudadanos del Distrito Federal tenían el derecho a elegir diputados al Congreso de la Unión<sup>3/</sup>.

Cabe destacar que durante esos años (1824-1827) hubo algunos incidentes entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de México, hasta que éste se trasladó a la Villa de Texcoco. La ley del 18 de abril de 1826 dispuso que los pueblos cuya mayor parte de su población quedase fuera del círculo distrital (y tal era el caso de Xochimilco, Coyoacán y Tlalpan, entre otros) continuarían perteneciendo al Estado de México<sup>4/</sup>.

Al triunfo de las fuerzas centralistas, el Distrito Federal desapareció; su territorio pasó a ser del Departamento de México. A pesar de la lucha política y de integración nacional que caracterizó a la primera mitad del siglo

---

<sup>3/</sup> Cfr. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pág. 41.

<sup>4/</sup> Cfr. Enciclopedia de México, Op. cit., pág. 468.

XIX en nuestro país, la ciudad de México continuaba siendo el centro político de México. Lo anterior con base en lo dispuesto en el artículo 3° de la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales de 1836.

Formalmente, la ciudad de México se incorporó al Departamento del mismo nombre hasta febrero de 1837. Las Bases Orgánicas de 1843, también centralistas, dispusieron la subsistencia de la ciudad de México como capital del Departamento de México.

Durante el periodo de vigencia de esas leyes, el gobierno de la Ciudad quedó a cargo de las autoridades nombradas por el gobierno conservador, un prefecto y un cuerpo administrativo designado por éste.

La lucha política no cesaba.

En 1847, con su retorno al poder, las fuerzas liberales reestablecen la vigencia de la Constitución Federal de 1824. En efecto, la ciudad de México es rehabilitada como Distrito Federal. A los derechos ciudadanos para elegir diputados al Congreso de la Unión (derecho consagrado desde 1826) se agregó el de elegir a dos senadores, en virtud de reconocerle personalidad jurídica, en tanto entidad federal, al Distrito Federal<sup>5/</sup>.

---

<sup>5/</sup> Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Op. cit., pág. 41.

Es el primero de abril de 1853; Santa Anna retorna del exilio. Sería esa la última vez que disfrutaría del poder; sería su decadencia moral y política llevada al extremo.

Con su regreso, entre otras muchas cosas, se dan cambios en el orden jurídico-político del Distrito Federal. De entrada, pierde su carácter de asiento de los Poderes Federales; posteriormente, a finales de 1853, se establece en la ciudad de México un ayuntamiento directamente designado por su Excelencia. Más tarde, en 1854 se sustituye la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México por un decreto en virtud del cual la ciudad de México queda en manos de un conservador llamado Miguel Azcárate.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1856, se convocó al Congreso Constituyente que, en febrero de 1857, daría como fruto la Constitución Federal del mismo año. Los liberales llegaban nuevamente al poder y, con ello, se restablecía el régimen federal. Los debates del Constituyente de 1856 son célebres por la grandeza de sus integrantes. En lo relativo a la naturaleza de la ciudad de México el nivel de la discusión no disminuyó; la esencia de ésta polémica consistió en dos cuestiones fundamentales: la necesidad o no de la creación de un Estado del Valle de México, en donde residieran los poderes federales (o bien si los poderes federales requerían para su ejercicio de un territorio propio), y la decisión positiva o negativa de otorgar a los habitantes de la Ciudad el derecho de elegir a sus gobernantes, planteándose la posible incompatibilidad entre los poderes estatales y los federales (que aquellos limitarían el ejercicio de éstos). Frente a las alternativas señaladas, hubo argumentaciones sólidas e interesantes; mientras los

radicales alegaban fundados en los principios de la representación democrática, los moderados (basados en la conflictiva experiencia de 1824-26) sostenían lo dificultoso que resulta ba la coexistencia de los poderes federales y estatales.

Finalmente, el debate al respecto concluyó en un empate entre las dos partes. La Constitución estableció la existencia del Estado del Valle de México en su artículo 46, supeditando su erección a que los poderes federales se trasladasen a otra residencia; en la propia Ley fundamental de 1854, artículo 72, se otorgó la facultad al Congreso para cambiar la sede de dichos poderes<sup>6/</sup>.

Resuelto lo anterior, se planteó el problema referente a la forma de gobierno para el Distrito Federal. Pero, en realidad, al haberse resuelto la polémica fundamental, en el sentido de la incompatibilidad entre poderes federales y estatales, se había definido esta segunda cuestión. Al condicionarse la creación del Estado del Valle de México a la salida de los poderes federales, no se daba respuesta a las inquietudes políticas que pugnaban por un régimen representativo. Al respecto, Guillermo Prieto afirmaba que la ciudadanía capitalina resultaba una ciudadanía disminuida por el hecho de acoger a los poderes federales<sup>7/</sup>. Y, en efecto, es innegable que se sacrificaba el derecho a la democracia en función de la estabilidad que tanta falta hacía al país en esos años. En ese sentido, las argumentaciones

---

<sup>6/</sup> Cfr. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Op. cit., pág. 43.

<sup>7/</sup> Cfr. Citado en Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Op. cit., pág. 44.

de los diputados cuya postura triunfó, basadas en la experiencia histórica y en las necesidades del momento, no carecían de razón.

Con el derrocamiento de Comonfort, Zuluaga impone de nuevo un gobierno centralista. De nueva cuenta se instituyeron los departamentos al suprimir a los Estados de la federación. La ciudad de México pasó a formar parte del Distrito del mismo nombre y su gobierno quedó a cargo de un gobernador designado.

Miramón, en 1859, mediante un decreto, forma el Departamento del Valle de México, en virtud del cual el gobierno de la Ciudad permanece a cargo de un gobernador designado. En realidad, por ser ambos centralistas, los gobiernos de Zuluaga y Miramón no presentan diferencias trascendentes en lo relativo al régimen jurídico-político de la ciudad de México.

En junio de 1867, tras la captura y muerte de Maximiliano de Habsburgo, la República fue restaurada. El régimen monárquico había sido derrotado por los republicanos y, con ello, el régimen federal recobraba su vigencia. El Distrito Federal renacía como tal con don Benito Juárez como presidente de México. Sin embargo, fue Lerdo de Tejada quien, reinstalado el sistema bicameral, reconoció bajo su mandato el derecho de la ciudadanía capitalina para elegir no sólo diputados sino también senadores.

Con Porfirio Díaz el régimen del Distrito Federal sufrió múltiples reformas; pero, en general, la naturaleza de las mismas tenía un rasgo común; el deterioro de las funciones municipales y el fortalecimiento del Ejecutivo en el go-

bierno de la ciudad.

En 1901, por iniciativa presidencial, se autorizó al Congreso Federal para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En 1903, se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en virtud de la cual el Distrito Federal quedó dividido en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa. Pero, según esa Ley, los miembros de los ayuntamientos serían electos por votación indirecta y sus funciones se reducirían a las propias de un órgano de consulta para el Ejecutivo. Además, en su artículo 18, la Ley de 1903 disponía que la entidad se regiría, en cuanto a su régimen político-administrativo, por conducto de la Secretaría de Gobernación <sup>8/</sup>.

Al término de la Revolución de 1910, la ciudadanía del Distrito Federal recuperó la capacidad de hacerse representar en los municipios. En la Constitución de 1917, artículo 43, se reconoce al Distrito Federal como parte integrante de la federación, previniéndose además el potencial surgimiento del Estado del Valle de México en caso que los poderes federales se trasladasen a otra residencia. Así mismo, importante fue el establecimiento de las tres primeras bases de la fracción VI del artículo 73 constitucional:

- 1° El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.

---

8/

Cfr. Enciclopedia de México, Op. cit., pág. 471.

- 2° Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
- 3° El gobierno del Distrito Federal y los territorios estarán a cargo de los gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República<sup>9/</sup>.

Alvaro Obregón, reelecto presidente tras las reformas a los artículos 82 y 83 de la Constitución, es asesinado — antes de tomar posesión— el 17 de julio de 1928; sin embargo, ya había enviado al Congreso una iniciativa de Ley (siendo candidato, no presidente electo) con el objeto de suprimir el municipio en el Distrito Federal, argumentando que la organización municipal no había alcanzado los fines que esa forma gubernativa debía llenar y debido, según él, a los conflictos generados por la coexistencia de poderes en un mismo territorio. La iniciativa es aprobada hasta el 31 de diciembre de 1928<sup>10/</sup>.

Siendo presidente Emilio Portes Gil, se promulga la Ley Orgánica del Distrito Federal, en la que se establece que todas las facultades de gobierno y administración las ejercerá el presidente de la República a través de un departamento administrativo, mismo que pasaba a integrarse a la administración pública federal, quedando a cargo de el jefe de dicho departamento, designado y removido por el ti

---

<sup>9/</sup> Cfr. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Op. cit., pág. 45.

<sup>10/</sup> Cfr. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Op. cit., pág.

tular del Ejecutivo. Con esa Ley Orgánica el Distrito Federal quedó dividido en 13 delegaciones, como órganos desconcentrados, que sustituyeron a los municipios.

La democracia, como derecho de la ciudadanía para hacerse representar en el gobierno, era concepto extraño para los habitantes del Distrito Federal. Si acaso, era el Consejo Consultivo de la Ciudad la institución que, como órgano de consulta para el jefe del Departamento, significaba una mínima expresión de participación ciudadana.

Con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida en diciembre de 1941 durante el gobierno de Avila Camacho, la estructura administrativa del Departamento no se modifica sustancialmente. Persistió el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Para 1970 se aprueba otra Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Habían pasado 30 años sin reformas legislativas al respecto y, en diversos aspectos, la ciudad era otra; su población había aumentado notablemente; a su alrededor se habían asentado grandes grupos venidos del interior, generando con ello los llamados cinturones de miseria; la necesidad de más y mejores servicios públicos era urgente.

La Ley de 1970 creó, definió y reasignó competencias y órganos, con los que la estructura básica del Departamento quedó integrada de manera más completa. Además, se llevó a cabo una desconcentración administrativa en virtud de la cual el Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones. A partir de esa ley, se incrementó la participación ciudadana en la administración del Distrito Federal, al crearse las

Juntas de Vecinos de cada Delegación como órganos de colaboración ciudadana. Así, el Consejo Consultivo se integró con los presidentes de las Juntas Delegacionales y fue dotado de atribuciones para someter a consideración del jefe del Departamento proyectos de leyes o reglamentos.

En diciembre de 1978 se expide la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; en realidad esta Ley no significó cambios sustanciales en el gobierno de la Ciudad. Hubo avances en materia de descentralización hacia las Delegaciones y modificaciones en la estructura administrativa del Departamento. Al Consejo Consultivo y a las Juntas de Vecinos se agregan las asociaciones de residentes y los comités de manzana con el objeto de incrementar la representatividad de dicho órgano.

En suma, sin exagerar, se puede afirmar que la condición política de los ciudadanos del Distrito Federal no ha mejorado desde 1928, año en que se suprimió el municipio libre en la ciudad de México, como forma básica de gobierno.

7.- Naturaleza y Régimen Jurídico-Político del Distrito Federal. Derecho Comparado.

La Constitución de 1824, primera del México independiente, entre las facultades del Congreso federal señaló la de "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes federales y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".

Un Distrito Federal es, en rigor, la porción territorial en que residen los poderes federales; habiendo comprendido la naturaleza y los fundamentos del sistema federal resulta sencillo, en buena medida, entender qué es un distrito federal y cuál su razón de ser. Pero más allá de la cuestión meramente geográfica existen otras muchas que, siendo de carácter esencialmente político, vale la pena precisar. En efecto, el propósito de este apartado es exponer los aspectos constitucionales más relevantes que, en nuestro país, rigen al Distrito Federal; es decir, se trata de mostrar la solución política que en México se ha dado a la ciudad capital en cuanto a su régimen de gobierno. Finalmente se hace derecho comparado, en torno a la misma cuestión, con las Repúblicas Federales de Argentina, Brasil y Venezuela y con los Estados Unidos de América.

## 7.1 Naturaleza del Distrito Federal:

La necesidad de establecer en un territorio al gobierno nacional (es decir, a los poderes federales) originó la creación del Distrito Federal como una entidad diferente, en cuanto a su composición, a las entidades que integran el sistema federal. La explicación política de esta necesidad es la siguiente: para su funcionamiento los poderes constituidos de la Federación requieren, así lo ha demostrado la experiencia, de un territorio en que puedan desenvolverse sin los tropiezos inherentes a la coexistencia de mandos públicos. Y, en términos estrictos (o teóricos), eso es lo mejor. Pero en el caso de México, por la magnitud de la ciudad capital y por ser ésta el centro político, económico y cultural del país, la decisión en ese sentido reviste altos costos políticos. Muchos millones de ciudadanos no gozamos del derecho político fundamental: la democracia. En efecto, no podemos elegir a nuestro ejecutivo local y tampoco tenemos la posibilidad de integrar, a través de nuestros representantes, un congreso que nos sea propio y que legisle en lo relativo al Distrito Federal. Cuestionable es la fórmula "democrática" que establece que diputados y senadores elegidos por ciudadanos de otras entidades (y, algunos de ellos, por nosotros) legislen sobre materias que nos afectan a los habitantes de la capital y sólo a nosotros. En cuanto al territorio del Distrito Federal el artículo 44 constitucional dice: "El Distrito Federal se comprenderá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

Del anterior precepto se desprenden varios supuestos que vale la pena sean precisados. En primer término hay que distinguir la traslación provisional de los Poderes Federales de su traslación permanente. A decir del maestro Tena Ramírez<sup>1/</sup> la traslación provisional "se ha efectuado varias veces en nuestra historia, sin que por ello el Distrito Federal se establezca en otro lugar; así sucedió, bajo la vigencia de la Constitución de 57, durante la Guerra de Tres Años y durante la Intervención Francesa".

La traslación permanente del Distrito Federal se realiza por ley del Congreso, de acuerdo con la fracción V del artículo 73 constitucional, y las consecuencias de la misma se dividen en las que afectan al territorio actual del propio Distrito y las que repercuten en el territorio en que se asentaran los Poderes Federales, es decir, en el nuevo Distrito Federal.

Respecto a lo primero, la consecuencia automática del cambio del Distrito Federal es la erección del Estado del Valle de México; efecto que, por lo demás, implica una reforma constitucional que no es obra del Congreso sino que está prevista en el artículo 44 de la Constitución. "Quiera o no el Congreso — dice el maestro Tena Ramírez— el Estado del Valle de México sustituiría al Distrito Federal". La segunda consecuencia que afecta al territorio actual del Distrito Federal es, precisamente, el señalamiento de la extensión y límites del Estado del Valle de México. Dicho señalamiento corresponde al Congreso de la Unión, lo cual genera a su vez otras consecuencias: si se mantiene igual no hay modificación constitucional, pues no se afectan los

---

<sup>1/</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, pág. 194.

límites de los Estados limítrofes; pero si se aumenta o disminuye el territorio se alteran necesariamente los límites de aquellos, lo cual implica o exige la reforma del artículo 45 constitucional. De cualquier manera esa sería obra del Congreso y no del Constituyente permanente<sup>2/</sup>.

Ahora bien, las consecuencias de la traslación de los Poderes Federales respecto del territorio al que se trasladan significan serias complicaciones doctrinales, pues eso no está determinado por la Constitución. Al respecto el maestro Tena Ramírez sostiene que "según la fracción VI del artículo 73, corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, lo que equivale a que sea el Congreso la legislatura local del Distrito; como ese precepto debe operar cualquiera que sea el territorio que ocupe el Distrito, infiérese de allí que el Congreso, como legislatura local del Distrito, excluye la jurisdicción de la legislatura local del Estado en el Territorio donde se establezca el Distrito, ya que nuestra organización federal no admitiría que un mismo territorio estuviera regido por dos legislaturas locales. La misma fracción VI, en su inciso 1°, establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Órgano u Órganos que determine la ley respectiva; esto quiere decir que, al igual que en lo que se refiere a la legislatura, el ejecutivo federal de salvo la jurisdicción del ejecutivo local".<sup>3/</sup>

Por lo que toca al Poder Judicial del Distrito, los tribunales del mismo, previstos en el inciso 4° de la fracción VI del artículo 73 constitucional, excluirían a los

<sup>2/</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., páq. 195.

<sup>3/</sup> Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., páq. 196.

tribunales locales.

Por último, en virtud de la reforma hecha a la fracción VI del artículo 73 constitucional en 1928, el municipio, que por prescripción del artículo 115 de la Constitución de be existir en los Estados, desaparecería, según Tena Ramírez, en la porción territorial de aquel Estado que ocupara el Distrito Federal.

### 7.2 Régimen Jurídico-Político del Distrito Federal:

En diciembre de 1978 es expedida la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la fracción VI, inciso 1º, del artículo 73 constitucional. De acuerdo con esta Ley la autoridad superior reside en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien para su apoyo y con sulta en el ejercicio de sus funciones, cuenta con dos órganos: el Consejo Consultivo, instancia de participación ciudadana (aunque su función es de mera asesoría), y la Comisión Interna de Administración y Programación, integrada por funcionarios y técnicos del propio Departamento.

La Ley Orgánica de 1978 organizó al gobierno del Dis trito Federal con un Jefe del Departamento del Distrito Federal, tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor, una Contraloría Interna, una Tesorería y 17 Direcciones Generales. Además incorporó a los organismos descentralizados: 16 Delegaciones Políticas, la Comisión de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, los almacenes para los trabajadores del propio Departamento, la Comisión de Via

lidad y Transporte, el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario y del Distrito Federal\*.

Los poderes legislativo y ejecutivo del Distrito Federal coinciden (son los mismos) que los centrales; es decir, a diferencia de las demás entidades federativas, el Distrito Federal no tiene un poder legislativo y un ejecutivo que le sean propios y exclusivos.

Su poder judicial es el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que, en términos generales, se integra y funciona como los tribunales de las otras entidades federativas.

Así, en materia legislativa, el Congreso federal funciona, de acuerdo con las facultades que la Constitución General le señala, como Poder Legislativo del Distrito Federal y, como tal, tiene las mismas funciones legislativas que poseen los congresos locales de los Estados que integran la federación.

El Ejecutivo del Distrito Federal, como ya se dijo, es el Ejecutivo Federal; es decir, el presidente de la República está a cargo del gobierno de la ciudad capital y lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que es nombrado y removido discrecionalmente por aquel\*\*.

---

\* Con respecto a esa estructura orgánica ha habido modificaciones.

\*\* Lo anterior será tratado con mayor amplitud y profundidad en el apartado 9 de este capítulo y en el último capítulo.

### 7.3 Derecho Comparado:\*

- Definición Constitucional del Distrito Federal en la República Federal de Argentina.

En la Constitución de 1957 de la República de Argentina se establece que la Ciudad de Buenos Aires es la Capital Federal (es decir, el asiento de los Poderes Federales) y que al Congreso de la Nación corresponde ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la propia capital, disponiendo además que el presidente de la República sea el jefe inmediato y local de la ciudad.

Según la Ley Orgánica de la municipalidad de Buenos Aires, ésta se concibe como un Municipio con personalidad jurídica pública estatal. El encargado del gobierno de la Capital es el intendente municipal, quien es nombrado por el presidente de la República.

El Gobierno Municipal tiene a su cargo establecer la política urbanística, la cultura, la educación, la asistencia social, la instalación de ferias y mercados, el tránsito y la fijación de los recursos económicos y financieros.

Existen, además, otros Órganos institucionales que participan en la vida política de la Capital: La Sala de Representantes (de elección popular), el Departamento Ejecutivo y los Consejos Vecinales; estos últimos son, en ver-

---

\* Fuente: Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Op., cit., págs. 52 a 55; y, Frondizi, Silvio, "El Federalismo en la República Argentina, los sistemas federales del continente americano, México, UNAM-FCE, 1972.

dad, organismos de base del régimen municipal.

En suma, en la ciudad de Buenos Aires, capital federal de la República de Argentina, se ha preservado al Municipio como forma básica de gobierno, lo cual, a pesar de las modalidades y limitaciones con que se desenvuelve dicha institución pública, significa un importante mecanismo de participación ciudadana.

- Definición Constitucional del Distrito Federal en la República Federal de Brasil.

En la Constitución de Brasil, al igual que en la de Estados Unidos, se señala que el Distrito Federal es la capital de la Unión.

La ciudad de Brasilia, asiento de los poderes federales, fue construida ex profeso para ser la capital de Brasil. En el artículo 8º, fracción XVII, inciso "T", de la Constitución brasileña se establece que corresponde al Congreso Nacional legislar en todo lo relativo a la organización administrativa y judicial del Distrito Federal. Pero en los artículos 17, 45 y 71 constitucionales se señala que es competencia exclusiva del Senado discutir y votar proyectos de ley en materia tributaria y reglamentaria, servicios públicos, y personal de administración del Distrito Federal, así como ejercer atribuciones de fiscalización y reglamentarias relativas al propio Distrito.

En cuanto al Ejecutivo local, la Constitución dispone, en sus artículos 17 y 20, que el gobierno y administración del Distrito Federal están a cargo de un Prefecto, que es nombrado por el presidente de la República con aprobación del Senado.

El Distrito Federal de Brasil, al igual que el nuestro, carece de una organización municipal de base.

— Definición Constitucional del Distrito Federal en la República de Venezuela.

En el artículo 11 de la Constitución de Venezuela se señala que "La capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos de los Poderes Nacionales es la Ciudad de Caracas".

La función legislativa, en todo lo relativo al Distrito Federal, corresponde al Congreso Nacional, cuyo límite, en ese sentido, es preservar la autonomía municipal. El régimen municipal se regula por la Ley Orgánica sobre Municipios de Venezuela.

De acuerdo con el artículo 9°, fracción XVII, de la Constitución venezolana, el Gobierno del Distrito Federal lo ejerce un gobernador, quien es nombrado y removido discrecionalmente por el presidente de la República.

Los habitantes del Distrito Federal, al igual que en

nuestro país, tienen representación política en el Congreso de la Unión. Sin mayores problemas, en el Distrito Federal de Venezuela coexisten los poderes federales y los locales (aunque sea en su forma básica de gobierno: el Municipio), permitiendo con ello que la participación política de sus ciudadanos sea una realidad.

- Definición Constitucional del Distrito Federal en los Estados Unidos de América.

En los Estados Unidos de América, como se ha dicho en el apartado correspondiente de este trabajo, el sistema federal surgió como una respuesta natural a las condiciones históricas que determinaban la vida de las 13 colonias en el siglo XVIII. Así también, el origen del Distrito Federal se explica en función de los planteamientos doctrinales que buscaban resolver un problema específico: había que fortalecer, para la supervivencia misma del nascente sistema, al gobierno federal, y eso, en buena medida, estaba determinado por la posibilidad de que tuviera un territorio propio para el ejercicio de sus funciones.

En efecto, los estados de Maryland y Virginia cedieron el territorio que, con el nombre de Distrito de Columbia, se destinó para residencia de los poderes federales. Es una ciudad pequeña, con pocos habitantes, que en realidad no presenta problemas políticos considerables entre sus ciudadanos.

Actualmente, el Distrito de Columbia es administra-

do por un comisionado designado por el presidente de la República, con aprobación del Senado, y por el Consejo compuesto de nueve residentes del Distrito.

## 8. Aspectos Generales de la Problemática Socioeconómica del Distrito Federal.

Residencia de los Poderes Federales, centro político y cultural del país y punto de confluencia de gran parte de la actividad económica nacional, la ciudad de México representa hoy, por la gravedad de sus problemas, el reto más importante por resolver entre los que debemos afrontar los mexicanos en el corto y mediano plazos. Solucionar los grandes conflictos y desequilibrios sociales del Distrito Federal implica — y de ahí su gran importancia— corregir las causas de fondo que los generan. El propósito de este apartado es, en efecto, realizar un boceto de los más graves problemas de naturaleza social y económica que sufre la ciudad de México y de sus causas.

La desmedida concentración urbana dada en el Valle de México es producto de causas de carácter histórico, político, económico y cultural y de un proyecto nacional específico, delineado en su esencia a partir de la segunda mitad de la década de los cuarenta. En rigor, la idea de modernizar e industrializar a México y las acciones emprendidas en consecuencia, significaron el abandono oficial del proyecto agrario del General Lázaro Cárdenas y la definición de modelos de vida que más tenían que ver con el desarrollo urbano que con el rural. La migración nutrida y constante de la gente del interior hacia la ciudad de México es evidencia y efecto dramático de la crítica situación en que se encuentra el campesinado de nuestro país. Al respecto, es posible hablar de la existencia de dos grandes corrientes de opinión: el discurso oficial en defensa del ejido y del pacto social

que esta institución significa — o significó en su momento— ; y la crítica sistemática de los defensores del latifundio ("pequeña propiedad") en contra del ejido por su ineficacia productiva. Frente a esa falsa polémica lo válido es hablar de dos hechos fundamentales: el reconocimiento del amparo agrario y la calidad y extensión de las tierras ejidales. En suma, y ante la imposibilidad de profundizar en el tema por no ser el objeto de este trabajo, es claro que la existencia de grandes cinturones de miseria en torno a la ciudad de México es producto de la migración de compatriotas que, ante la imposibilidad de resolver sus necesidades primarias en su lugar de origen (generalmente rural), buscan en ella opciones de vida menos infrahumanas — si vale el término— a pesar de las indignantes condiciones que la capital les ofrece y con la inherente deformación mental y cultural que en ella sufren. Quizá quienes proponen la modernidad como arquetipo del proyecto nacional ignoran el enorme costo social de su convicción y el injusto reparto de beneficios con su aplicación. Esa sería disyuntiva entre la modernización y el proyecto que se perfila a resolver antes de pensar o pretender la modernidad las necesidades básicas de las mayorías, significa, más que cualquier otra cosa, una lucha generacional de resultados imprevisibles.

### 8.1 Cifras Generales:

La Ciudad de México representa el 1% del territorio nacional y, producto de la incontrolada concentración demográfica que ha sufrido, en ella se asienta el 20% (incluyendo toda la zo

na metropolitana) de la población total del país. El análisis económico sectorial muestra que la zona metropolitana del Valle de México participa aproximadamente con el 37% del producto interno bruto no agrícola del país; la industria registra el 50% de la producción nacional y emplea al 45% de mano de obra del sector. La marginalidad urbana, es decir, la carencia de servicios públicos urbanos, afecta a poco más de dos millones de personas. Los índices de desnutrición y morbilidad en estos compatriotas son sumamente elevados; lo precario de su hábitat, su falta de escolaridad y la eventualidad de sus empleos hacen de ellos grupos humanos que no viven como tales y que, además, son bombardeados a través de los medios masivos de comunicación con modelos y arquetipos que no sólo los deforman sino que significan la evidencia de un profundo contraste.

Las complicaciones en materia de abasto de alimentos a la ciudad de México y la existencia de estructuras monopólicas de distribución hacen muy elevados los precios de los productos básicos, en beneficio de una serie de intermediarios y en perjuicio del consumidor.

En materia de vivienda, sobre todo a partir de los sismos de 1985, la situación es muy grave. En 1980, los índices de hacinamiento alcanzaban un total, promedio, de 6 habitantes por cuarto. Más del 40% de la población de la ciudad de México se ubica en asentamientos irregulares. Los efectos sociales de lo precario del hábitat son profundos; la imposibilidad de un desarrollo armónico en esas condiciones es evidente.

El problema de la seguridad pública en la ciudad de México se ha agudizado en los últimos años, y, con justicia,

la ciudadanía reclama acciones oficiales al respecto. Pero la cuestión tiene dos caras que no pueden ocultarse: una, la delincuencia organizada (el hampa criminal); otra, la de lincuencia menor generada por los evidentes desequilibrios sociales. En ese sentido, es necesario atacar los males des de la raíz y no, como contrario a la justicia y al humanismo se ha pretendido, proponiendo desde el sillón de la tecnobu rocracia que se disminuya la edad punitiva en los códigos penales. Decisiones como esa atentan contra niños y jóvenes que jamás han tenido la oportunidad de una formación digna e integral. Esa es la ética de la modernidad.

Por lo que se refiere al abastecimiento de agua y al suministro de energía, la ciudad de México afronta hoy problemas que pronto serán insostenibles e irresolubles. Por un lado, los recursos hidráulicos del Valle de México son insuficientes para satisfacer los requerimientos, por lo que se ha necesitado sobreexplotar el acuífero y recurrir a otras fuentes de abastecimiento (medida de altos costos sociales y económicos en las regiones que surten el líquido). Aunado a lo anterior existen serios y variados problemas en la dig tribución del agua y en el mantenimiento de la red de suministro, lo que implica un potencial riesgo de inundaciones y contaminación. Por lo que toca al suministro de energía eléctrica basta decir que el enorme gasto de luz de la ciudad de México tiene consecuencias similares a las generadas por el abastecimiento de agua.

En materia de transporte el problema fundamental reside en la falta de planeación integral del propio sistema. La pérdida de tiempo y el costo económico que la insuficiencia del transporte genera en los usuarios es muy grave: el 15% del ingreso familiar se destina al transporte; el 40%

del consumo de energéticos se destina a lo mismo; y el 30% de su tiempo el trabajador lo dedica a desplazarse.

Por lo que respecta al deterioro de la calidad del medio ambiente, la ciudad de México vive una situación alarmante de graves repercusiones para la salud física y mental de sus habitantes. Diariamente se emiten a la atmósfera metropolitana 11 mil toneladas de contaminantes, producto de más de 2 millones de vehículos y de 40 giros industriales. Por otra parte, el 33% de los automotores emite ruidos que sobrepasan los 90 decibeles, cuando el límite de tolerancia humana es 80. Además, las zonas urbanas marginadas (las que carecen de servicios o de algunos de ellos, como drenaje) emiten contaminantes, producto de la defecación al aire libre, que por su peso y consistencia se mantienen a más baja altura que los demás gases y elementos que flotan en la atmósfera. En suma, el problema de la contaminación del medio ambiente es uno de los más agudos conflictos por resolver; sus efectos pueden llegar a ser (o lo son ya) fatales.

Estrechamente relacionado con el problema ambiental, la ciudad de México presenta un índice muy bajo en cuanto a metros de áreas verdes por habitante: el mínimo recomendado por los organismos internacionales dedicados a ese problema es de 9 metros cuadrados de áreas verdes por habitante, en tanto en la zona metropolitana de Valle de México hay solamente 2.4 metros por persona.

El panorama financiero del Departamento del Distrito Federal es crítico. La necesidad de recursos extraordinarios para cubrir el ritmo creciente de sus gastos ha hecho que la deuda del Departamento se incremente fuertemente. Al grado de alcanzar, en 1982, la cifra de 113 mil millones de pesos.

Ese gasto excesivo que implica sostener los servicios públicos de la capital, significa desviación de recursos muy necesarios para alentar el crecimiento y desarrollo de regiones y zonas rurales marginadas. Este es, entre otros muchos, uno de los costos sociales de un proyecto que, por modernizante, ha enfocado la inversión al desarrollo urbano.

En general, la situación de la ciudad de México es crítica en muchos sentidos, pero al mismo tiempo es de reconocerse el gran esfuerzo administrativo que implica que una urbe de esas magnitudes y con esos problemas no viva en el caos. Los servicios públicos, en términos porcentuales, cubren gran parte de la ciudad; los desequilibrios en su distribución o suministro son, sin más, los mismos desequilibrios de una sociedad de contrastes enormes. En ocasiones, medianamente frecuentes, se observa que la orientación del gasto urbano es socialmente injusta; se pintan postes, se construyen topes, se hacen aceras, se instalan casetas de vigilancia oficiales, se renuevan los sistemas de alumbrado, entre otras obras, en tanto en amplias zonas de la metrópoli ni pavimento, ni luz, ni drenaje, ni aceras existen. Estos son los efectos sociales de una ciudadanía que carece de verdaderos y legítimos representantes para definir la orientación del gasto público. Las decisiones son cada día más administrativas con todas las implicaciones políticas y sociales que eso tiene.

En suma, puede decirse que los problemas socioeconómicos de la ciudad de México son de fondo: son, en efecto, producto de una centralización urbana de la vida nacional que, además de su origen histórico, responde a su proyecto que margina el desarrollo agrícola-rural. En tanto el problema no se ataque de raíz sus consecuencias no podrán ser resuel

tas.

Por su parte, el aspecto político (la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal) es cuestión fundamental, no mera creación de formas, para resolver y mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la so ciudad capitalina. No puede despreciarse lo político en fun ción de lo administrativo. Los políticos a gobernar, porque son (o deben ser) los representantes del pueblo; los adminis tradores a administrar conforme a lo que el pueblo diga.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

9. El Distrito Federal: Democracia y Participación Ciudadana.

La democracia es, según la definición clásica, el gobierno del pueblo para el pueblo. El sistema representativo que nos rige es la fórmula operativa de la democracia en nuestro país. La legitimidad se refiere, en rigor, al título del poder.

El propósito de este apartado, tras haber estudiado la historia de nuestro Distrito Federal y analizado su naturaleza jurídica y régimen de gobierno, es plantear el problema de la condición política de los ciudadanos capitalinos desde la óptica de los conceptos de democracia, participación ciudadana (en función de nuestro sistema representativo) y legitimidad. Tratar esta cuestión es preámbulo indispensable para la realización de un análisis profundo sobre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, objeto central de esta tesis, y para valorar en su verdadera dimensión el significado político de esa iniciativa presidencial. Asimismo, es importante conocer los avances que, en materia de participación ciudadana, ha habido en el Distrito Federal; específicamente se hará referencia a la Reforma Política de 1977.

A partir de 1928, año en que fue suprimida la institución municipal como forma básica de gobierno en el Distrito Federal, los ciudadanos capitalinos perdieron el derecho de elegir a sus autoridades. Desde entonces, el debate en torno a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se ha centrado en un hecho contundente: la antidemo

crática condición política de sus habitantes, cuya demanda de democratización no puede ser más legítima. Sin duda, como diría el maestro Mario de la Cueva, "el único gobierno sobre los hombres que se legitima, es el de las leyes que emanan de quienes van a cumplirlas". En rigor, la democracia, como gobierno de los representantes del pueblo en beneficio de éste, no puede concebirse sin esa participación activa del ciudadano en el gobierno mismo. Desde el punto de vista de la legitimidad, refiriéndose ésta al título del poder, el Distrito Federal es gobernado por autoridades no legítimas (o legítimas a medias, si vale el calificativo), y su régimen jurídico-político, al emanar de una legislación que no es producto de un congreso local propio y exclusivo, carece de consenso. En ese sentido, nuestro sistema representativo no tiene cabal vigencia en el Distrito Federal, y, en consecuencia, siendo esa la fórmula operativa de nuestra democracia, se puede afirmar que la ciudadanía capitalina vive bajo un régimen no democrático o, en el mejor de los casos, bajo un régimen democrático imperfecto.

La respuesta oficial, frente a la legítima demanda ciudadana de democratizar el Distrito Federal, consiste en argumentar que la coexistencia de poderes federales, estatales y municipales es sumamente riesgosa por los problemas que se podrían generar; la experiencia histórica, se dice, ha demostrado lo complejo de esa situación. Pero aunque la experiencia vivida demuestre que hubo conflictos entre los distintos poderes que alguna vez coexistieron en la ciudad de México, lo cierto es que los tiempos en que eso ocurrían, en sí mismos, conflictivos. El país, sin duda, ha alcanzado un grado de madurez política que ofrece condiciones distintas a las de aquel entonces. Desde el punto de vista constitucional y doctrinal, no existe ni tiene porqué exis-

tir conflicto alguno de competencias entre diversos poderes, pues las mismas están perfectamente determinadas. Sin embargo, no puede descartarse el riesgo de conflictos de naturaleza práctica si llegaran a coexistir o a cohabitar en un mismo territorio los tres niveles de gobierno\*.

En realidad el debate no es sencillo. Quienes pronto deshechan las propuestas de los representantes de partidos políticos adversarios caen en actitudes superficiales. Es necesario, en todo caso, realizar un análisis profundo y objetivo de la situación actual del Distrito Federal y de las posibles consecuencias en caso de que se llevaran a la realidad las diversas propuestas planteadas.

#### Veamos la Situación Actual:

La soberanía nacional, dice el artículo 39 de nuestra Constitución, reside esencial y originariamente en el pueblo. El pueblo capitalino parece estar al margen de ese precepto al no contar con un congreso integrado por sus representantes y sólo por ellos y al ser gobernado por un sujeto denominado jefe del Departamento del Distrito Federal, designado discrecionalmente por el presidente de la República, quien es electo por ciudadanos de todo el país y no únicamente por los ciudadanos capitalinos. Además, en la realidad, no se puede sostener que quien gobierna a la ciudad de México es el titular del Ejecutivo Federal.

---

\* Al respecto se abundará en el próximo capítulo.

Gobierna un hombre que, ajeno a la ciudadanía, carece de un título legítimo de poder.

En la actualidad es el Congreso Federal quien legisla en todo lo relativo al Distrito Federal, pero sus integrantes no son electos, exclusivamente (ni siquiera mayoritariamente), por los ciudadanos capitalinos. Dicha situación es tan absurda como la que se generaría si todos los ciudadanos mexicanos participáramos en la elección de los diputados del Congreso local de un Estado de la federación. Los compatriotas de la entidad en que funcionarían así las cosas, reclamarían, con toda razón, por una violación evidente al sentido y a la esencia de la democracia, pues lo que se legisla en el Congreso Federal, relativo a la ciudad de México, es materia común y local de la capital. En suma, lo que sucede es que representantes que la ciudadanía capitalina no ha elegido, elaboran leyes que rigen su vida. Esa no es la democracia.

Por lo que toca al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la situación actual, en cuanto a su integración, es igualmente cuestionable. Los magistrados se designan a propuesta del presidente de la República, quien hace de ejecutivo local, y con la aprobación del Congreso General, que hace de Congreso Local. Pero la legitimidad de las autoridades que designan a los magistrados, como se ha dicho, es cuestionable; y, en efecto, la legitimidad de los propios magistrados también lo es.

Expuesto lo anterior, es importante estudiar cuál ha sido la respuesta y la capacidad evolutiva del sistema político mexicano frente a las demandas ciudadanas de democratización del gobierno del Distrito Federal.

En diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial un decreto que modificó 17 artículos de nuestra Constitución, con lo cual, el gobierno de la República cumplía con un compromiso que, sin duda, significaría un avance fundamental para la sociedad mexicana en su conjunto: la reforma política. La apertura de espacios para la participación política partidista, la regulación de los derechos de los partidos, el reconocimiento de las minorías políticas como fuerzas vivas y representativas (elemento clave de la democracia), la precisión de las funciones de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral y el intento de mejorar las condiciones políticas de la ciudadanía del Distrito Federal son aspectos que, por su trascendencia, destacan en la realización de dicha reforma política.

Con respecto a la democratización del Distrito Federal, en las audiencias de consulta a las que convocó entonces la Secretaría de Gobernación, se manifestaron muy diversas opiniones. Los representantes de algunos partidos y organizaciones no partidistas de izquierda (PRT, PPS, PCM, PMT y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista) propusieron que los habitantes del Distrito Federal eligieran a sus gobernantes municipales y al jefe del Departamento del Distrito Federal. El Partido Acción Nacional (PAN) propuso que la autoridad la ejerciera un funcionario designado por el presidente de la República y un consejo de gobierno electo popularmente.

La iniciativa presidencial propuso modificar el 2° inciso de la fracción VI del artículo 73, precepto que señala las facultades legislativas del Congreso Federal respecto al Distrito Federal, para que quedara de la siguiente forma:

2ª Los ordenamientos legales y los reclamen

tos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

Con esa redacción fue aprobada por el Congreso y plasmada en la Constitución.

Ahora bien, en la exposición de motivos de dicha iniciativa presidencial se expresó que con esas formas de participación ciudadana se buscaba el consenso y la intervención popular en los actos de gobierno, facultándose a la ciudadanía a participar en la formación de los ordenamientos del Distrito Federal y en la administración de los principales servicios públicos que se proporcionan. Pero, en realidad, cuál es el alcance o el significado político de esas formas de participación denominadas —o calificadas— como gobierno semidirecto, Veámos.

"El gobierno semidirecto — afirma Carpizo— es una forma intermedia entre la moción de gobierno directo — que es aquél donde el pueblo quiere por sí mismo— y del régimen representativo. De este último toma la idea de la existencia de asambleas legislativas, y de aquél la idea de que las cuestiones más importantes son resueltas por el propio pueblo".<sup>1/</sup> Al respecto conviene aclarar que en nuestro sistema constitucional, hasta la reforma citada al artículo 73 constitucional, no se regula al referéndum. En verdad, la inclusión de dicha forma de participación ciudadana en nuestra Constitución, significa una excepción del sistema repre-

---

<sup>1/</sup> Cfr. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales.

sentativo que nos rige. Con el referéndum el pueblo es colegislador, ya que el órgano legislativo hace un proyecto que no adquiere carácter de ley sino hasta ser aprobado por un número de ciudadanos determinado en la norma respectiva. Con la iniciativa popular, un número determinado de ciudadanos presenta al órgano legislativo un proyecto de ley que el propio órgano está obligado a considerar.

En rigor, como ocurre frecuentemente con iniciativas valiosas, dichas formas de participación ciudadana no han significado, en la realidad, un mejoramiento sustantivo en las condiciones políticas de los ciudadanos del Distrito Federal. El problema de fondo, en cuanto a democratización se refiere, persiste aún. La inquietud ciudadana, en el sentido de hacer vigente en el Distrito Federal el sistema representativo previsto en nuestra Constitución, continúa. Restaurar la institución municipal, crear un congreso local para la ciudad de México o constituir el Estado del Valle de México son propuestas que flotan sin solución.

## CAPITULO III

### LA CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

#### 10. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Audiencias Públicas de Consulta.

Como respuesta a la reiterada y legítima demanda popular de democratizar el gobierno del Distrito Federal, y en virtud del compromiso político contraído por el presidente De la Madrid en ese sentido, durante los días 3, 10, 17, 24 y 31 de julio y 7 de agosto de 1986 se celebraron seis audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. A las mismas, que tuvieron lugar en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, fueron convocados partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general. El debate allí sostenido, en rigor, se caracterizó por la pluralidad de ideas y propuestas planteadas; la naturaleza democrática de esos foros permitió, además, un alto grado de representatividad ciudadana. En efecto, se consiguió que la discusión política objeto de las audiencias alcanzara no sólo un alto nivel teórico sino también que fuera, como ya se dijo, ampliamente representativa del sentir popular.

El propósito de este apartado es ofrecer una visión general de los planteamientos expuestos durante la celebración de las audiencias públicas de consulta.\* Sin embargo, dada

\* Fuentes: Renovación Política. Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Audiencias Públicas de Consulta. Memorias. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1986.  
— Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, D.F., 1987.

la gran cantidad de ponencias dictadas, únicamente se hará referencia a las propuestas generales que, en torno a la democratización del gobierno del Distrito Federal, formularon los tres partidos políticos más representativos, siguiendo un criterio cuantitativo electoral que también determinará el orden de la exposición.

#### 10.1 Partido Revolucionario Institucional.

La importancia de la propuesta formulada por los representantes del Partido Revolucionario Institucional no reside exclusivamente en la calidad de éste como partido mayoritario, sino también, y sobre todo, en que supuestamente de las ideas que plantearon sus comisionados en las audiencias públicas de consulta se nutre la iniciativa presidencial que propuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyo análisis es el objeto fundamental de este trabajo.

En términos generales, la propuesta del Revolucionario Institucional, dada a través de sus representantes y con modalidades distintas, consistió en la creación de un órgano legislativo propio y exclusivo del Distrito Federal. En ese sentido, sus comisionados (no todos) reconocieron la necesidad de abrir más espacios o canales de participación ciudadana para los habitantes del Distrito Federal, como parte de un proceso permanente de perfeccionamiento de la vida democrática nacional.

En principio, el Revolucionario Institucional desvirtuó la posibilidad de crear con el territorio y población actua-

les del Distrito Federal un nuevo Estado. Su fundamento para rebatir esa propuesta consistió en señalar que con la coexistencia en un mismo territorio de poderes federales y locales se podrían generar serios conflictos, y, bajo esa idea, sus ponentes negaron permanentemente la viabilidad de esa propuesta sostenida por los representantes de los partidos de oposición. Al respecto, cabe mencionar que éstos cuestionaron en múltiples ocasiones a los comisionados del Partido Revolucionario Institucional, requiriéndoles ejemplos concretos de los conflictos que se podrían generar de constituirse un Estado en el territorio y con la población del Distrito Federal sin trasladar a la federación a otro lugar; y, justo es decirlo, la respuesta específica nunca se dió. Los del Revolucionario Institucional recurrieron mucho a la teoría, como argumento, y no dieron ejemplos concretos de un conflicto competencial en el supuesto de llevarse a la práctica la propuesta de la oposición.

Partiendo del principio señalado, el Revolucionario Institucional sostuvo que lo viable es crear un órgano legislativo propio y exclusivo del Distrito Federal, y, al respecto, propuso que las facultades de dicho órgano incluyeran revisar y aprobar el presupuesto del Departamento respectivo, revisar y autorizar el Plan General de Desarrollo Urbano, aprobar el presupuesto de egresos, ingresos y cuenta pública del propio Distrito Federal, expedir y modificar las leyes relativas al fuero común y aprobar o rechazar los nombramientos que efectúe el presidente de la República, entre otras.

---

<sup>1</sup> Véase Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que toca al presidente de la República, como titular del Ejecutivo local, los representantes del Revolucionario Institucional sostuvieron que su elección es de carácter plenamente democrático.

En síntesis, el Partido Revolucionario Institucional reconoció la necesidad de abrir nuevos canales de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y, al mismo tiempo, afirmó que el régimen actual es democrático; su propuesta, con modalidades distintas según sus representantes, consistió en crear un órgano legislativo propio y exclusivo del Distrito Federal con atribuciones que, al parecer, dejarían de ser del Congreso Federal.

#### 10.2 Partido Acción Nacional.

El Partido de Acción Nacional, segunda fuerza electoral del país, propuso a través de sus comisionados a las audiencias públicas de consulta la creación del Estado del Valle de México en el territorio y con la población del actual Distrito Federal. Los fundamentos de su planteamiento son los siguientes.

A juicio de los representantes de Acción Nacional la condición política de los ciudadanos del Distrito Federal y el régimen de gobierno de esta entidad son situaciones incongruentes con el artículo 39 constitucional, precepto en el que se establece que la soberanía de la Nación radica en el pueblo. En efecto, consideran al Distrito Federal una absurda excepción al espíritu de nuestra Carta Magna.

Los comisionados de Acción Nacional recordaron, durante la celebración de las audiencias, las diversas propuestas que, desde 1965, han venido formulando para democratizar el gobierno del Distrito Federal, pues, en rigor, consideran antidemocrática la condición política de los ciudadanos capitalinos.

En concreto, propusieron la reforma del artículo 44 constitucional, con el propósito de que desaparezca el actual Distrito Federal y en su lugar se erija, como ya se dijo, el Estado del Valle de México. En ese sentido, los representantes de Acción Nacional sostuvieron que la sede de los Poderes Federales no exige necesariamente la existencia de un Distrito Federal con territorio y población al margen del resto del territorio nacional.

Con respecto a la tesis que afirma que con la coexistencia de poderes federales y estatales en un mismo territorio se podrían generar graves conflictos competenciales, Acción Nacional sostuvo que al estar perfectamente determinadas las competencias federales y estatales en la Constitución, ese problema no se daría.

En su propuesta, además, incluyeron las reformas constitucionales necesarias para la erección del Estado del Valle de México y plantearon un proyecto de lo que podría ser la constitución política de dicho Estado.

### 10.3 Partido Socialista Unificado de México.

La propuesta del Partido Socialista Unificado de México en torno a la democratización del gobierno del Distrito Fede

ral consistió en términos generales, en la erección del Estado del Valle de México con la población y el territorio actuales de nuestra capital federal.

Los representantes del Socialista Unificado sostuvieron, durante las audiencias públicas de consulta, que la naturaleza de Estado condicionado que las Constituciones de 1857 y 1917 dieron al Distrito Federal es un absurdo que contraviene el sentido general de nuestra Carta Magna. Restaurar la soberanía del Distrito Federal y los derechos políticos de sus ciudadanos son, a su juicio, condiciones indispensables para conseguir la existencia de un régimen democrático en la entidad. En ese sentido, sostuvieron que la única manera de lograrlo es erigiendo en el territorio y con la población actuales del Distrito Federal el Estado del Valle de México, pues sólo así se restituiría el derecho ciudadano de darse su propio gobierno, su legislatura y su judicatura.

Un aspecto fundamental de la propuesta del Partido Socialista Unificado de México fue el referente a la institución municipal. Al respecto, sus comisionados a las audiencias sostuvieron la necesidad de restaurar el régimen municipal en el Distrito Federal y, además, hicieron énfasis en la concepción que en su Partido se tiene del municipio, no como una simple demarcación geográfica o una mera noción jurídica, sino como la comunidad originaria del sistema político nacional, como un órgano del poder popular en que descansa el orden político fundado en el consenso del pueblo.

Bajo esa concepción del municipio, los representantes del Socialista Unificado consideraron insostenible que, siendo el ayuntamiento la base fundamental de nuestra Nación, se

siga suprimiendo como derecho de una comunidad que representa más de la octava parte de la población mexicana,

En síntesis, durante las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal hubo dos grandes corrientes de opinión. La primera, representada por el Partido Revolucionario Institucional, que sostiene la necesidad de preservar el status jurídico y político actual del Distrito Federal, pero creando un órgano legislativo propio y exclusivo de la entidad; y la segunda, representada por la mayoría de los partidos políticos de oposición, que sostiene la necesidad de que desaparezca el actual Distrito Federal y en su lugar se erija el Estado del Valle de México, con su respectiva base municipal.

Como se había señalado, el único propósito de este apartado ha sido el de presentar un panorama general de las propuestas de los distintos partidos políticos nacionales en torno al régimen de gobierno del Distrito Federal. No se ha realizado un análisis de las mismas por no ser ese el objeto de este trabajo.

11.- Iniciativa de Decreto que Reforma los Artículos 73 Fracción VI, 79 Fracción V, 89 Fracción XVII, 110 Primer Párrafo, 111 Primer Párrafo y 127, y que Deroga la Fracción VI del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentarios Acerca de la Exposición de Motivos.

Con fecha de 23 de diciembre de 1986, el presidente De la Madrid envió una iniciativa de decreto al Constituyente Permanente mediante la cual sometió a la consideración de ese Organó una serie de reformas constitucionales que, habiendo sido aprobadas, fundamentaron la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En la exposición de motivos de dicha iniciativa, el titular del Ejecutivo Federal justifica la constitución de ese singular órgano de representación ciudadana; sin embargo, en virtud de la naturaleza original del mismo, hay una serie de cuestiones que es necesario resolver, y se refieren no únicamente a la determinación de la naturaleza jurídica de la Asamblea misma, sino también a los planteamientos realizados en la propia exposición. En concreto, lo que se pretende en este apartado es valorar la justificación política-jurídica que realizó el presidente de la República y que, a su juicio, es fundamento suficiente para la creación, ya aprobada, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y para desvirtuar las propuestas formuladas por los partidos políticos de oposición.

Como se señaló en el apartado anterior, del debate sostenido por los representantes de los distintos partidos de nuestro sistema político se desprenden dos posturas generales: la del Partido Revolucionario Institucional, que sostiene la

necesidad de mantener el Distrito Federal con su status político y jurídico actual de territorio federal y con su carácter de asiento de los Poderes Federales, creando un órgano legislativo local para responder a la demanda de participación ciudadana en el gobierno de la entidad; y la de los demás partidos políticos, que sostienen, con modalidades diversas, la necesidad de erigir un Estado autónomo en el territorio actual del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal.

Al respecto, el titular del Ejecutivo Federal, en su exposición de motivos, precisa su postura:

"La iniciativa que se somete a la consideración del Poder Revisor de la Constitución, asume y ratifica las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, de constituirse en una República Federal y, como consecuencia, reservar una circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales, manteniendo el status político y jurídico del Distrito Federal y conservando su sede en la Ciudad de México, como se decidió desde el 18 de noviembre de 1824".

Del párrafo transcrito se desprenden una afirmación y un postulado de naturaleza causal que no resiste un análisis lógico. El presidente afirma que como consecuencia de la decisión del pueblo de México de constituirse en una República Federal es necesario reservar una circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales; el planteamiento, en rigor, integra una relación causal en la que la decisión del pueblo de México de constituirse en República Fede

ral es la causa y el reservar una circunscripción territorial para la residencia de los Poderes Federales es el efecto, Ahora bien, el término reservar significa, en interpretación semántica, guardar una cosa, en este caso un territorio, para el uso exclusivo que se determine; y ello, sin duda, implica la exclusión de cualquier otro elemento, sujeto, institución o destino. Si a lo anterior agregamos que el sentido global de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial plantea la incompatibilidad de Poderes federales, estatales y municipales, se concluye que el titular del Ejecutivo Federal sostiene, como premisa lógica o como relación causa-efecto, que la decisión del pueblo de México de constituirse en República Federal genera el efecto cierto e invariable —necesario— de reservar una circunscripción territorial exclusiva para la residencia de los Poderes Federales. Pero veámoslo en forma de silogismo.

- México es una República Federal.
- Todas las repúblicas federales necesitan reservarse una circunscripción territorial exclusiva para los poderes federales.

Por lo tanto México necesita reservarse una circunscripción territorial exclusiva para los Poderes Federales.

Lo falaz de esta construcción lógica (que equivale al "como consecuencia" del párrafo transcrito de la exposición de motivos) reside en la segunda premisa, pues no es verdadera la afirmación de que todas las repúblicas federales necesitan reservarse una circunscripción territorial exclusiva para los poderes federales. En México, durante amplios perio-

dos de su historia independiente, tuvo vigencia el régimen federal mientras en su Distrito Federal la forma de gobierno era municipal. Así mismo, hay países\* que, constituidos en repúblicas federales, viven bajo un régimen municipal en sus distritos federales. En síntesis, ni la doctrina ni la realidad demuestran la afirmación del titular del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, con respecto a la justificación histórica del status político y jurídico actual del Distrito Federal, fundada en la decisión tomada en 1824, es conveniente subrayar que la extensión y las características de la ciudad de México de principios del siglo XIX poco tienen que ver con el Distrito Federal de hoy. En ese sentido, no se puede sostener que por una decisión, aunque soberana, tomada hace 163 años se justifique mantener un status político y jurídico que respondía a otra realidad.

Más adelante el presidente sostiene: "Para México, en el presente, su ciudad capital pertenece a la Nación; ...desempeña una importante función de unificación nacional, es mosaico de la República, y orgullo, reto y compromiso de todos los mexicanos".

El que la Ciudad de México pertenezca a la Nación es tan cierto como que cualquier otra ciudad o entidad federativa de nuestro país también le pertenece. Que el Distrito Federal desempeña una función de unificación nacional y sea mosaico social y cultural de la República es, sin duda, una verdad indiscutible, y, en ese sentido, se puede afirmar que la diferencia entre la ciudad capital de la federación y cualquier otra entidad no reside en que la primera pertenezca a

---

\* Como ejemplo está la República Federal Alemana.

la Nación y las segundas no, sino, en todo caso, en esa naturaleza singular de la ciudad de México, como señala el presidente en su exposición, que la hace ser depositaria de la más rica tradición histórica, cultural y social de nuestro país. México, en su conjunto, es mosaico de culturas diversas que comparten una conciencia que, por nacional, brinda unidad al proyecto histórico de los mexicanos. Y ese mosaico, sin duda, se refleja en la composición social de la Ciudad de México; esa cualidad sui generis la distingue y la hace singular.

Por otra parte, el titular del Ejecutivo afirma:

"La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, así como las características descritas de nuestra Ciudad de México, impiden que con su territorio y población se constituya un Nuevo Estado, salvo que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución vigente. El enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los Poderes Federales, pero además, las características de la Ciudad de México permiten concluir que un Nuevo Estado en el territorio del actual Distrito Federal, no tendría viabilidad política, económica y social".

En el párrafo transcrito se habla de dos factores que impiden que con el territorio y la población del Distrito Federal se constituya un nuevo Estado. El primero es "la naturaleza política y jurídica del Distrito Federal"; el segundo se refiere a "las características descritas de nuestra ciudad de México". Sin embargo, a esos factores se agrega una excepción: "...salvo que los Poderes Federales se trasla-

den a otro lugar,,,"

La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal no impide, en sí misma, la erección de un Estado con su población y su territorio. La naturaleza de una cosa o de un ser se refiere a su esencia misma, a sus propiedades características. La naturaleza de un distrito federal es su singular característica de albergar a los poderes federales de una república constituida en federación, y esa esencia de ningún modo impide la creación de un Estado con la población y el territorio del propio distrito federal. Distinto es decir que, por las características sociales, económicas y geográficas de nuestro Distrito Federal, podría no ser viable erigir un Estado con su población y territorio; este impedimento es el segundo factor que señala el presidente en el párrafo citado de su exposición de motivos, y, sin duda, puede tener validez. Pero decir que por su naturaleza el Distrito Federal no puede convertirse en un Estado es contravenir una realidad que nuestro país y otros países han vivido.

Con respecto a la excepción señalada, se dice que no se puede constituir un nuevo Estado con el territorio y la población del Distrito Federal (argumentando los factores comentados) "salvo que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución vigente..."

Dicha afirmación es parcialmente cierta. Efectivamente nuestra Constitución prevé la erección de un Estado, denominado Del Valle de México, en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar. Hoy nuestra Ley Fundamental eso establece. Pero ello no implica que dicho precepto sea inal-

terable, En rigor, si la voluntad soberana del pueblo de México así lo dictara, la creación de ese Estado condicionado podría realizarse sin la necesidad de cumplir con la condición prevista para su constitución. Además, dicha condición suspensiva establecida en el artículo 44 constitucional, es producto de una solución ecléctica frente a las posturas opuestas que se dieron en los debates del Constituyente de 1856; por una parte, un grupo de constituyentes sostenía la necesidad de hacer prevelacer los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México y, en ese sentido, proponían la erección del Estado del Valle de México; por la otra, una facción de diputados sostenía la conveniencia de reservar el territorio de la ciudad de México a los Poderes Federales, evitando su coexistencia con poderes locales por los problemas que se podrían generar. Como se ha dicho, la solución que hoy encontramos en nuestro artículo 44 constitucional encuentra su origen en aquellos debates y, en concreto, en el artículo 46 de la Constitución mexicana de 1857.

Frente a esa solución intermedia, don Guillermo Prieto diría: "Los derechos no se condicionan". Sin embargo, en la Constitución de 1857, artículo 72, quedaría establecido que los ciudadanos del Distrito Federal tendrían el derecho de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales; sin duda, este precepto significaba un triunfo del grupo de don Guillermo Prieto.

Pero hay algo más que vale la pena comentar. Siguiendo la tesis que afirma la incompatibilidad de los Poderes Federales con poderes locales, tendríamos que sostener que si nuestros Poderes Federales se trasladaran a otro lugar se generaría, en la nueva residencia de la federación, el mismo problema.

ma político que hoy sufren los ciudadanos del Distrito Federal, pues en ese sitio tendrían que desaparecer los poderes del gobierno local (en caso de trasladar la capital federal a la capital de un Estado miembro de la Federación) y el régimen municipal. Con ello, por lo demás, se estaría violando nuevamente la esencia municipal de nuestro régimen constitucional. Pero quizá, y esa sería materia para un amplio estudio, resultaría menos grave disminuir los derechos políticos de una cantidad menor de habitantes que continuar con la condición política actual de los muchos millones de ciudadanos capitalinos. Lo anterior, hay que decirlo, es una idea ubicada en el campo de la ficción, pues por lo pronto parece irreal pensar en trasladar a los Poderes Federales de nuestra República a otro lugar. Además, en términos estrictos, la democracia o la inexistencia de la misma no puede ser analizada desde una óptica numérica.

En otro párrafo de la exposición de motivos el presidente De la Madrid afirma:

"La aplicación del principio de soberanía interna exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares".

La terminología es vaga; decir "poderes similares" es, en muchos sentidos, cuestionable: los poderes federales y los poderes locales son distintos y, sobre todo, tienen atribuciones y facultades perfectamente definidas. La soberanía, elemento esencial del Estado, es potestad suprema que no admite otra. En nuestro sistema federal, como en cualquier otro de esa naturaleza, los miembros de la federación no son Estados en el sentido puro del término (de eso se habla en el pri

mer capítulo de este trabajo); el fundamento de esta afirmación es muy claro.

La soberanía, en su aspecto interno, no admite otra potestad suprema; en consecuencia, no puede haber otro Estado (o muchos) dentro del Estado Federal. En todo caso, los "Estados" de la Federación son autónomos, que no soberanos.

Así, fundar la tesis que sostiene la incompatibilidad de poderes federales, estatales y municipales en un mismo territorio sobre el concepto de soberanía es incorrecto, pues, como se ha dicho, los Estados miembros de la federación no son soberanos y, en efecto, de la coexistencia de poderes federales y locales no puede surgir un conflicto entre soberanías. Creerlo así, implica confundir los términos de Estado y gobierno; nuestro régimen jurídico-político prevé la existencia, en sentido vertical, de tres niveles de gobierno, que no de tres (o de dos) Estados. Y ese orden de los niveles de gobierno no es horizontal porque no está regulado, en cuanto a las funciones de los mismos, en términos territoriales fundamentalmente; está regulado en función de competencias tácitas para los gobiernos estatales y municipales y de competencia *expresas* para la federación. Tácitas porque todo lo que no está expresamente señalado como competencia de la federación se entiende competencia de los Estados Miembros. En suma, no es válido afirmar que la soberanía interna exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio.

Más adelante el titular de Ejecutivo Federal sostiene:

"La mera posibilidad de que coexistieran Poderes Federales con Poderes Locales que fueran soberanos no implicaría que

automáticamente se generara entre ellos un grave conflicto de considerables dimensiones e imprevisibles consecuencias. No obstante, no podría garantizarse el que así no sucediera. Por ello, el Ejecutivo Federal en su calidad de garante del régimen constitucional no considera congruente con sus responsabilidades el aventurar una proposición que además de no ser necesaria, podría implicar un riesgo real para el futuro orden y armonía que debe privar dentro del Estado Federal, cuya preservación le compete como imperativo insoslayable".

De nueva cuenta se parte de un supuesto erróneo, pues se dice "con Poderes Locales que fueran soberanos", lo cual, como ya se señaló, carece de fundamento doctrinal y real: el poder del Estado miembro de una federación no es, de ningún modo, soberano.

En otra parte de la exposición de motivos, al referirse a la propuesta de reducir la extensión del Distrito Federal al mínimo suficiente para albergar a los Poderes Federales, el presidente de la República señala:

"El principio rector que orienta a la decisión en torno a la ubicación de la sede de los Poderes Federales es la de que se asienten en un espacio que sea lo suficientemente amplio para otorgarles una autonomía suficiente y un ámbito vital que les permita ejercer sus funciones en forma integral".

"Tal no sería el caso si los Poderes Federales no tuvieran un ámbito propio o sólo tuvieran un reducido espacio que fuera apenas suficiente para contener las instalaciones que los alojan, ya que en ese supuesto seguirían estando supeditados a la autoridad del núcleo urbano donde tal espacio se en-

contrara ubicado",

En realidad, y en muchos sentidos, sí podrían generarse problemas de llevarse a la práctica la propuesta mencionada. Pero, insistimos, dichos problemas serían de naturaleza pragmática. Lo que se ha querido enfatizar a lo largo de estas últimas páginas, es que los conflictos que podrían surgir en caso de coexistencia de poderes federales y locales no sería de naturaleza competencial, y menos, ya se ha dicho, por razones de soberanía. Pensemos, y en ese sentido el titular del Ejecutivo Federal es muy claro en su exposición de motivos, en ciertos servicios públicos que ofrecieran las autoridades municipales; probablemente (no necesariamente) en ese aspecto —exceptuando los servicios públicos que brindan empresas paraestatales propias de la federación— sí encontraría el gobierno local instrumentos para presionar o limitar el ejercicio de las funciones de las autoridades federales. Del mismo modo, con respecto a la fuerza pública local, podrían generarse problemas; aunque para este último aspecto del supuesto conflicto, cabría proponer que la fuerza pública encargada de la seguridad de los habitantes de la hoy ciudad de México, estuviera bajo el mando pleno del Ejecutivo Federal, a pesar de que se constituyera un Estado en la circunscripción territorial de que se trata. Aunado a la factibilidad de la propuesta última, no hay que olvidar un factor de gran importancia al tratar el riesgo de que los poderes locales ejercieran presión física sobre las autoridades federales: las fuerzas armadas de la República están —y estarán siempre— bajo el mando del titular del Ejecutivo Federal, en su calidad de jefe de Estado.

En fin, propuestas hay muchas, y respuestas a éstas o

soluciones para los conflictos que podrían generarse de llevarse a la realidad la misma también. Pero lo importante es, como lo señalábamos al principio de este trabajo, la concepción que del Derecho se tenga. En ese sentido, insistimos en que su esencia reside en su capacidad (y en la capacidad de los legisladores) para responder, cambiando y evolucionando, a las demandas que la realidad exige. Los derechos políticos fundamentales del hombre no pueden suprimirse en función del pragmatismo o la funcionalidad; sin caer en posturas extremas e irreales ha de procurarse, antes que cualquier otra cosa, respetar y no condicionar —parafraseando a don Guillermo Prieto— los derechos humanos. En síntesis, con imaginación y sin despegarse de la realidad, el Derecho debe ser producto y arquetipo de la sociedad a la que rige.

"En las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal —afirma el presidente en su exposición de motivos—, se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales, y se propuso que el fortalecimiento y enriquecimiento de la democracia se puede alcanzar con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, con el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social".

Como se señaló en el apartado anterior, los representantes del Partido Revolucionario Institucional, durante las audiencias públicas de consulta, propusieron la creación de un órgano legislativo propio del Distrito Federal. Dicha pro-

puesta fue formulada con fundamentos diversos y las características específicas de la misma no fueron, en todos los casos, similares. Pero, en términos generales, se puede decir que la propuesta del Revolucionario Institucional sí consistió en la creación de un órgano legislativo propio y exclusivo del Distrito Federal,

Más adelante, en la propia exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto, el Presidente de la República afirma:

"Los ciudadanos del Distrito Federal, a pesar de lo que en contrario se afirma, disfrutan de derechos políticos y no se encuentran privados de ellos, sino que su ejercicio y efectos están determinados por la propia naturaleza política y jurídica del Distrito Federal".

"Los ciudadanos del Distrito Federal eligen al titular del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, pues de acuerdo a lo dispuesto por la base primera de la fracción VI del artículo 73 de nuestra Constitución, la elección de Presidente de la República constituye simultáneamente la elección del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, al estar esta titularidad asignada al propio Presidente de la República".

"Los ciudadanos del Distrito Federal eligen 40 de los 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, que integran la Cámara de Diputados, por lo que participan en la elección de su Poder Legislativo, y en la Cámara de Diputados existe una Comisión que expresamente se encarga del análisis y solución de los problemas del Distrito Federal".

De esa concepción de la democracia en el Distrito Federal ya se habló en el último apartado del capítulo anterior\*, por lo que sobra realizar aquí un análisis de la misma.

En otro párrafo de su exposición de motivos, el titular del Ejecutivo Federal cae en una clara contradicción al decir que "no obstante que los ciudadanos del Distrito Federal no han sufrido ni sufren menoscabo en sus derechos políticos, ha sido decisión del Ejecutivo a mi cargo que se analicen y estudien formas de fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, pues la participación popular es indispensable para la democratización integral de la sociedad".

Si los ciudadanos del Distrito Federal "no han sufrido ni sufren menoscabo en sus derechos políticos" no descubrimos la razón por la cual se plantea la preocupación de fortalecer la participación ciudadana, pues, además, la democracia no significa que la ciudadanía participe en el gobierno sino que gobierne. Al respecto vale la pena sugerir que es mucho más respetable una postura que dijera con franqueza que los ciudadanos del Distrito Federal sí sufren menoscabo en sus derechos políticos, pero que, precisamente, el propósito oficial y del Partido Revolucionario Institucional es abrir nuevos espacios políticos que aproximen el régimen actual a uno democrático. Una postura así, además de seria y auténtica, brindaría mayor autoridad moral a quien la sostuviera; lo contrario, sin más, lleva a extremos que rayan en el cinismo. Como ejemplo, la triste intervención de un representante del Revolucionario Institucional durante las audiencias públicas de consulta, quien, al referirse a los habitantes del Distrito

---

\* Véase apartado 9.

Federal, sostuvo: "No queremos cambiar el asiento de los poderes de la Federación, tampoco queremos cambiar la dimensión geográfica de nuestro territorio, ni convertir las delegaciones en municipios, no queremos quitar el gobierno del Poder Ejecutivo del Distrito al Presidente, ni queremos soluciones legislativas que nos representen erogar mayores recursos financieros o reclutar nuevos equipos burocráticos". Así, sin más, el señor se atribuyó la representación de muchos millones de mexicanos para decir que todo está muy bien y que, en consecuencia, nadie quiere cambios.

Al final de su exposición de motivos, el titular del Ejecutivo Federal expone su propuesta general: "Se conserva en el Congreso de la Unión, la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, que se contiene en el primer párrafo de la fracción VI del artículo 73, por ser ésta una decisión política fundamental del pueblo de México, al constituirse como República Federal".

"Se reafirma el principio constitucional contenido en la base primera, único congruente con nuestro sistema federal, en el sentido de que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, para dar unidad de acción ejecutiva en el territorio del Distrito Federal".

"Pero se incorpora una nueva y trascendental base segunda, que eleva a principio constitucional la decisión de que la descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, y para ello deberá incrementar el nivel de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y el espacio urba-

no y propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad",

Por último, formula la propuesta específica:

"Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se propone la creación de una Asamblea del Distrito Federal, cuyos lineamientos fundamentales se contienen en la base tercera de la fracción VI del artículo 73".

Hasta aquí la exposición de motivos realizada por el presidente de la República en la Iniciativa de Decreto que se analiza. Dentro de su propuesta específica se refiere a la integración y facultades de la Asamblea del Distrito Federal y, finalmente, señala las reformas constitucionales necesarias para su creación, mismas que ya han sido realizadas por el Poder Constituyente.

12. Iniciativa de Decreto. Continuación. Comentarios Acerca de la Integración y Facultades de la Asamblea del Distrito Federal.

Realizada su exposición de motivos, el presidente De la Madrid propuso en la iniciativa de decreto que se comenta la creación de un órgano de representación ciudadana del Distrito Federal. Para tal efecto, sometió a la consideración del Constituyente Permanente una serie de reformas constitucionales necesarias para la creación de dicho órgano. Las modificaciones a nuestra Ley Fundamental fueron aprobadas por el Constituyente y, en efecto, la Constitución de la Asamblea es ya una realidad. En ese sentido, cabe señalar que la iniciativa de decreto del titular del Ejecutivo Federal no sufrió modificaciones sustanciales; simplemente se cambiaron algunos términos empleados en ella que, a consideración de los legisladores, no eran apropiados en virtud de la naturaleza jurídica del órgano en cuestión.

El propósito del presente apartado es comentar la parte de la iniciativa presidencial que se refiere a la integración y facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

"La Asamblea del Distrito Federal —señala el Presidente— se integrará por 66 diputados, electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional".

Al postular la combinación de los principios de representación por mayoría relativa y por proporcionalidad,

el titular del Ejecutivo Federal ratifica para la elección de los diputados de la Asamblea del Distrito Federal el sistema mixto que rige nuestros procedimientos electorales para designar legisladores. Con ello, sin duda, se garantiza la participación de las minorías en ese órgano de representación ciudadana y se confirma la estructura pluripartidista que caracteriza a nuestro sistema político.

Con respecto a los requisitos que deberán reunir los ciudadanos que aspiren a integrar la Asamblea del Distrito Federal, el presidente De la Madrid señala que serán los mismos "que establece el artículo 55 Constitucional para los diputados federales". Y establece que "serán electos cada tres años".

Dichos requisitos, según determina nuestra Constitución, son los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiun años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candi-

dato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- V. No ser secretario o subsecretario de estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

- VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59".

Al haber sido aprobada la iniciativa presidencial en esos términos, los transcritos serán los requisitos para aspirar a ser representante (concepto por el que se sustituyó el de diputado, empleado por el titular del Ejecutivo Federal) en la Asamblea del Distrito Federal.

Así mismo, en su propuesta el presidente señala:

"Los miembros de la Asamblea del Distrito Federal participarán en las facultades que se otorgan a la misma, en relación a consulta, promoción, gestoría y supervisión de los problemas y servicios que afectan a sus distritos; lo que demandará su estrecho y constante contacto con los ciudadanos, quienes encontrarán en ellos eficaces procuradores para lograr el mejoramiento de su calidad de vida. Su creación y funciones son congruentes y complementarias con la decisión de profundizar la descentralización y desconcentración del gobierno del Distrito Federal, pues cumplirán la importante función de enlace entre los ciudadanos, la autoridad administrativa y la propia asamblea, integrando un sistema de gobierno auténticamente democrático".

De manera precisa, en el párrafo transcrito, el presidente De la Madrid define la naturaleza no legislativa de la Asamblea del Distrito Federal. Las funciones de consulta, gestoría, promoción y supervisión hacen de ese órgano de participación ciudadana una figura sui generis.

de extraña esencia. Crear una instancia de enlace entre la ciudadanía y las autoridades, como expresa De la Madrid, conlleva la intención —que será infructuosa por tratarse de una solución meramente formal— de resolver uno de los más graves problemas de nuestro sistema político: desdibujar el abismo enorme que existe entre sociedad y gobierno. Sin embargo, la creación de la Asamblea del Distrito Federal, como un órgano de enlace y no legislativo, no significa de ningún modo, como afirma el titular del Ejecutivo Federal, integrar un sistema de gobierno auténticamente democrático; para que así fuera, como ya se señaló, sería necesario que las leyes que rigen a la ciudadanía capitalina las elaborara un órgano legislativo propio integrado por los representantes de aquella y que las autoridades que la gobiernan fueran designadas, directamente, por la propia ciudadanía.

Por otra parte, es importante subrayar que al formular su propuesta, el presidente De la Madrid no sólo deshechó las ideas de los representantes de los partidos políticos de oposición sino que, contrario a la lógica política —si es que existe—, no se inspiró en las propuestas de los representantes de su propio partido, quienes, en términos generales, plantearon la necesidad de crear un órgano legislativo local (propio y exclusivo) del Distrito Federal.

En otro párrafo de la iniciativa el presidente afirma:

"Nuestra Constitución contiene un sistema integral de distribución de competencias y atribuciones, para dar

vigencia a los principios de integridad del orden jurídico y de división de Poderes, por lo que al crearse un nuevo órgano, resulta indispensable asignarle un ámbito competencial, que necesariamente debe tomarse de los órganos ya creados. El Ejecutivo ha decidido proponer al Constituyente Permanente, como ya se ha dicho, que el Congreso de la Unión conserve la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, para que con la creación de la Asamblea del Distrito Federal, no se vea mermado su ámbito de competencia ni disminuidas sus facultades en modo alguno\*.

Con lo anterior, de manera tácita, el titular del Ejecutivo Federal confirma que la Asamblea del Distrito Federal no es un órgano de naturaleza legislativa. En primer término afirma que "al crearse un nuevo órgano, resulta indispensable asignarle un ámbito competencial, que necesariamente debe tomarse de los órganos ya creados"; inmediatamente "que el Congreso de la Unión conserve la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal". En consecuencia, las facultades de la Asamblea del Distrito Federal no se tomarán del ámbito competencial del Congreso de la Unión y éste órgano seguirá legislando, con todo lo antidemocrático que eso sea, en todo lo relativo al Distrito Federal. En suma, la Asamblea no es legislativa; pero ¿de qué órgano toma sus facultades? Al plantear su propuesta, el presidente, por lo pronto, hace caso omiso de las ideas de los representantes de su partido ante las audiencias públicas de consulta, pues, como se señaló, éstos proponían

---

\* Ver página 4 del apartado 10.

que la Asamblea tuviera facultades para aprobar el presupuesto de egresos, ingresos y cuenta pública del Departamento del Distrito Federal y para expedir y modificar las leyes relativas al fuero común del propio Distrito.

Pero veamos las facultades que, según la iniciativa presidencial, se le asignan a la Asamblea del Distrito Federal.

"ARTICULO PRIMERO. Se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos".

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad :

I a V...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometándose a las bases siguientes:

- 1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República...
- 2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización...
- 3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 diputados electos según el principio de vo-

tación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados serán electos cada tres años...

Son facultades de la Asamblea del Distrito Federal las siguientes:

- a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública, recreación; espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de ba-

sura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural;

- b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidos y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;
- d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno

del Distrito Federal;

- e) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;
- f) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;
- g) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los diputados que la integran, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;
- h) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;
- i) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior, y
- j) Iniciar ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal".

La lista de materias que abarca el inciso "a" transcrito es larga, pero poco sustanciosa. Dictar bandos y ordenanzas sobre turismo y alojamiento, por citar un ejem

plo, no parece labor profunda y trascendente. Y si a ello agregamos que los mismos estarán sujetos o circuncritos a lo dispuesto en leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión la solución formal que se pretende dar con la creación de la Asamblea resulta todavía más frívola.

En rigor, el órgano legislativo del Distrito Federal se guirá siendo el Congreso de la Unión y, en efecto, surge la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de las facultades de la Asamblea y al origen competencial de las mismas. La mayoría de las materias acerca de las cuales se pueden dictar bandos y ordenanzas son, estrictamente, aspectos que reglamentan actualmente las autoridades administrativas. El resto de los incisos en que se enlistan las facultades de la Asamblea son, así mismo, verdaderamente intrascendentes. Todo se reduce a proponer, recibir informes, formular peticiones, convocar a consulta pública, analizar informes, iniciar leyes o decretos y, nada más faltaba que carecieran de esa facultad, expedir su reglamento interior.

Los bandos, según Rafael De Pina,<sup>1</sup> "son proclamas de autoridad administrativa o militar hechas en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante las cuales se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conducta a la que quedan sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia".

Y la ordenanza, según el mismo autor, es un "conjunto

<sup>1</sup> De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho.

de normas relativas a una rama de la administración pública. La ordenanza tiene siempre como finalidad la atención (ordenación) de un servicio público o de una necesidad de esta naturaleza por parte de la autoridad y su infracción importa una responsabilidad más o menos grave para quien la comete".<sup>2</sup>

De las definiciones transcritas se desprende que la naturaleza de los bandos y ordenanzas es administrativa. En nuestro país los bandos y las ordenanzas son cuerpos normativos que regulan la organización y el desarrollo de la vida municipal en cuanto toca especialmente a los servicios del Ayuntamiento; es el municipio, institución democrática base de nuestra organización política, quien los expide, pero lamentablemente los ciudadanos del Distrito Federal carecemos de esa instancia básica de gobierno. Sin embargo, es interesante observar que la emisión de dichos cuerpos normativos es propia de autoridades administrativas, pues ello nos da una pauta para definir la naturaleza de la Asamblea del Distrito Federal, que mientras más se analiza menos legislativa resulta.

En síntesis, la Asamblea del Distrito Federal reglamentará las leyes que emanen del Poder Legislativo como facultad que, propia del Ejecutivo, realiza el Departamento del Distrito Federal; es decir, las facultades de dicho nuevo órgano se tomarán del ámbito competencial de ese Departamento administrativo. Lo que es incomprensible es que el presidente no lo señale expresamente en su iniciativa; o lo omita por descuido o hay la ingenua pretensión de que la Asamblea pase, entre confusiones e imprecisiones, por un órgano legislativo. Determinar

<sup>2</sup> De Pina, Rafael, op. cit.

finalmente la naturaleza de la Asamblea es el objeto del siguiente capítulo.

Por último cabe mencionar que las demás reformas constitucionales que el titular del Ejecutivo Federal sometió a la aprobación del Constituyente Permanente son accesorias o complementarias de las que se comentaron y, en general, todas ellas fueron tratadas en el apartado anterior cuyo objeto, consistió en el análisis de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial. De manera sumaria, se refieren a los siguientes aspectos: fechas de inicio y cierre de los períodos de sesiones de la Asamblea; fuero de sus miembros; explicación de la facultad de la Asamblea para aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la disposición que obliga al presidente de la República a someter a la aprobación de la Asamblea dichos nombramientos; inclusión de los miembros de la Asamblea dentro del grupo de servidores públicos que pueden ser objeto de juicio político, y lo relativo a las remuneraciones de los propios representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

Realizados los comentarios del presente apartado se llega a la cuestión fundamental de este trabajo: determinar la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Ello constituye el objeto del siguiente capítulo.

## CAPITULO IV

### LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL NATURALEZA JURIDICA

El propósito del presente capítulo es determinar la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sin embargo, debido a las imprecisiones de su Ley Orgánica y de la iniciativa presidencial comentada en los apartados anteriores, el objetivo señalado no es, de ningún modo, fácil de conseguir; y no es sencillo dado que la estructura de gobierno y el régimen jurídico-político del Distrito Federal se mantienen sin alteraciones. Los Poderes públicos de la entidad, a pesar de la creación del órgano que se analiza, no han cambiado. Por otra parte, ni en la fracción VI reformada del artículo 73 constitucional ni en la Ley Orgánica de la Asamblea, se determina la ubicación de la misma en alguno de los Poderes del Distrito Federal. En primera instancia, podría afirmarse que ni el Congreso de la Unión, ni el Departamento del Distrito Federal, ni mucho menos el Tribunal Superior de Justicia del propio Distrito, le dan cabida en su estructura orgánica a la Asamblea. Así mismo, no se determina si es un órgano legislativo o administrativo. En rigor, como decíamos, su naturaleza jurídica es, por extraña, difícil de determinar; no obstante, eso se pretende.

Para ello, con base en lo expuesto en el párrafo anterior, se estudiará el origen de las funciones de dicho órgano y se analizarán sus características constitutivas. Así

mismo, para finalizar, se valorará el significado político de la creación de la Asamblea.

En efecto, el primer apartado se dedica al estudio de las funciones del Estado, desde el punto de vista material, con el propósito de determinar la naturaleza intrínseca de las facultades que se le asignan a la Asamblea, prescindiendo del criterio formal para el análisis de las funciones mismas. Es decir, dada la inexistencia de una determinación expresa en cuanto a la ubicación de dicho órgano en alguno de los Poderes públicos se intentará definir, al menos, la auténtica naturaleza de sus funciones, que, en primera instancia (y salvo algunas de ellas), parecen ser facultades extraídas del ámbito competencial del Ejecutivo. En el mismo apartado, como preámbulo a su desarrollo, se realiza un estudio somero de la teoría de la división de poderes, aludiendo exclusivamente a su origen histórico y a la esencia de su significado político, como base explicativa de la división de las funciones públicas.

En el segundo apartado se analizarán las características constitutivas de la Asamblea del Distrito Federal en tanto órgano de participación ciudadana que, por la naturaleza intrínseca de sus funciones, puede llegar a parecer más un organismo que por delegación del Ejecutivo coopera a los fines de éste que un auténtico órgano legislativo o, al menos, autónomo. En ese sentido, bien vale la pena tratar lo relativo a su personalidad jurídica y régimen patrimonial. Determinar la naturaleza de la Asamblea, desde este punto de vista, complementa lo obtenido en el mismo sentido a partir del criterio material para el análisis de sus funciones.

Por último, el tercer apartado se dedica a realizar una valoración política del significado de la creación de la Asamblea. En rigor, se comparan las demandas populares con la solución oficial y, del mismo modo, se cotejan la Asamblea y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México; en esa medida se podrá valorar cabalmente la trascendencia (o intrascendencia) de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

### 13. La División de Funciones.

Como se señaló en la introducción de este capítulo, antes de iniciar el análisis específico de las funciones del Es tado se realizará un breve estudio, sobre todo histórico, de la teoría de la división de los Poderes públicos, como presupuesto indispensable para tratar el tema objeto de este apartado.

- 13.1 La idea de la división de Poderes ha estado al centro del debate político y de la doctrina constitucional desde Aristóteles hasta nuestros días y, en efecto, no ha sido ni es un mero principio teórico producto de la abstracción intelectual de los pensadores políticos. Su rasgo fundamental, como el de tantas ideas o instituciones que han trascendido un momento específico de la historia, es la diferente concepción que de su significado se ha tenido en cada lugar y en cada época. De allí que el sentido y la esencia de la idea de la división del Poder público para su ejercicio haya sido distinto, por ejemplo, en los textos de Aristóteles y en los de Montesquieu.

Para el célebre pensador griego diferenciar la Asamblea deliberante del grupo de magistrados y del cuerpo judicial tenía un propósito fundamentalmente práctico u operativo. Así, consideraba que si esos tres elementos constitucionales estaban "bien concertados, necesariamente lo estará también la república... De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistratu

---

<sup>1</sup> Aristóteles, La Política, pág. 130.

ras, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial".

En las líneas transcritas se descubre una intención funcional al referirse a las esferas de competencia de los distintos órganos existentes. Pero, en rigor, no hay en "La Política" de Aristóteles un planteamiento que aluda, al tratar la cuestión de la división de Poderes, a la libertad que goza el individuo cuando el poder total, en su caso del Estado-Ciudad, no reside en un solo órgano o individuo. Es decir, en la Teoría de Aristóteles no existe un elemento que, muchos siglos después, vendrían a aportar Locke y Montesquieu. A decir del maestro tema Ramírez<sup>2</sup>, hasta estos dos ilustres pensadores "la diversidad de órganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, ésto es, a una nueva división del trabajo". Y ese elemento al que nos referimos, que no caracteriza las concepciones teóricas acerca de la división de Poderes de los muchos pensadores que trataron esa cuestión después de Aristóteles y antes de Locke y Montesquieu, consiste en comprender que depositar el Poder público en órganos distintos para su ejercicio es la única garantía humana contra el abuso del poder. Y esa idea, sin duda, lleva implícita la preocupación ya no sólo por el aspecto funcional del Poder público sino también, y primordialmente, por la libertad del hombre frente al ejercicio despótico y abso

---

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, pág. 206.

luto del poder mismo. Sin embargo, es necesario distinguir el origen de los tratados que al respecto elaboraron Locke y Montesquieu.

John Locke fue un pensador de su tiempo y un teórico que respondió a los intereses de su clase (los terratenientes) frente al decadente postulado del derecho divino de los reyes en la Inglaterra de la segunda mitad del siglo XVII. En efecto, hay uniformidad en los estudiosos de las ideas políticas al afirmar que Locke es el teórico del Estado individualista y liberal burgués. No obstante, fue un opositor recalcitrante (aunque en beneficio de su clase social) del poder absolutista y, en consecuencia, de la monarquía. Así, el politólogo inglés afirmaba que "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado".<sup>3</sup>

Frases como la transcrita abundan en los textos de Locke; de ellas se desprende su idea de la división de Poderes como un freno al poder despótico y absoluto de los monarcas, y la aportación de ese elemento es, sin duda, de gran importancia para la doctrina política. Sin embargo, a un pensador no se le puede analizar exclusivamente

---

<sup>3</sup> Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Capítulo XII.

por párrafos aislados de sus obras. El contexto personal de Locke lo ubica como defensor y teórico de la libertad de la burguesía; pero, al decir del maestro Mario De la Cueva,<sup>4</sup> "en parte alguna de los libros citados, se encuentran indicios de los que pudiera inferirse que Locke postulara la igualdad política de los hombres o que creyera en la conveniencia, para no decir necesidad, de una estructura democrática de los pueblos..." Por último, cabe señalar que en sus planteamientos con respecto a la división de Poderes, Locke no consideró al Judicial como un poder independiente sino como una rama de Ejecutivo. Pero sus aportaciones, sin duda, fueron de gran importancia, y junto con Jacobo Harrington y Henry St. John Bolingbroke, coteráneos y contemporáneos suyos, sembró una semilla que habría de inspirar a muchos otros pensadores, entre ellos, al Barón de Montesquieu.

Charles de Secondat era su nombre, y aunque recibió la influencia de los teóricos ingleses y se sorprendió en sus viajes por las Islas Británicas de las libertades de la burguesía —en contraste con los regímenes absolutistas de los países continentales—, los fundamentos de su teoría acerca de la división de los Poderes tenían diferencias con los de los ingleses.

Para Montesquieu el espíritu de las leyes es la libertad, y bajo esa idea se desarrollan sus trabajos; su preocupación por los hombres, en efecto, era universal, como también lo era su teoría acerca de las garantías del ser humano frente al ejercicio del Poder público. De allí, en principio, su diferencia esencial con Locke.

---

<sup>4</sup> De la Cueva, Mario, La idea del Estado, pág. 76.

En ese sentido, el maestro De la Cueva<sup>5</sup> afirmaba "que la doctrina del Espíritu de las Leyes constituyó en el siglo XVIII la versión final, más humana y más completa y la más difundida en Europa y en América; y fue también su pensamiento\* el que se elevó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1789 a la Categoría de uno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, según se desprende del artículo dieciséis de la Declaración: 'La sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución'".

Para explicar con precisión la teoría de Montesquieu es necesario entender que los términos que emplea, al referirse a la división de los Poderes, son *pouvoirs* y *puissance*, que significan, estrictamente, función. Y esta precisión vale, además, para las cuestiones que se tratarán en el siguiente apartado.

"En cada estado hay tres especies de poderes (*pouvoirs*): la potestad (la *puissance*) legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil".

Del párrafo transcrito se infiere que Montesquieu precisaba que la división era de funciones y no exactamente del poder. Además, conviene aclarar que lo que él denomina potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil es la potestad de juzgar. Concebir así

---

<sup>5</sup> De la Cueva, Mario, Op. cit., pág. 95.

\* El de Montesquieu.

la función judicial, como una rama (o poder) independiente de los otros es, aunque con ayuda de Aristóteles, innovación de Montesquieu, quien en el siguiente párrafo amplía la explicación de su doctrina:

"a) Si las potestades legislativa y ejecutiva (sobre las cosas que dependen del derecho de gentes) se reúnen en una sola persona o cuerpo colegiado, no hay libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente; b) Si la potestad de juzgar (sobre las cosas que dependen del derecho civil) no está separada del poder legislativo, tampoco hay libertad, porque el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, ya que el juez sería legislador; c) Si el poder de juzgar estuviere en la potestad ejecutiva, el juez podría tener la fuerza de un opresor".

En términos muy generales son los señalados los rasgos característicos de las ideas de Montesquieu. La universalidad de su pensamiento se hace evidente al descubrir su gran influencia sobre pensadores y caudillos de países que, como el nuestro, aspiraban en los últimos años del siglo XVIII a la independencia y a la libertad.

Morelos, en sus Sentimientos de la Nación, plasma esos ideales y los proyecta en la historia constitucional mexicana. La división del poder (o de las funciones públicas) en distintos individuos u órganos colegiados es la única garantía de libertad, pues como dice una frase eterna "sólo el gobierno de las leyes garantiza la libertad". Y la división de Poderes (cuando no es letra

muerta de un régimen) garantiza el gobierno de las leyes.

No obstante lo anterior, no han faltado críticos severos de la teoría de Montesquieu por considerarla rígida, puramente mecánica y no orgánica. "A partir de Kant y de Rousseau se advierte, según la opinión del maestro Tena Ramírez<sup>6</sup>, la tendencia entre los pensadores a atenuar la separación de los Poderes. Kant sostiene que 'los tres poderes del Estado están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos...; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido'".

Rousseau, en ese sentido, es más crítico y radical, pues en su Contrato Social afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder ejecutivo, no es más que el "ministro" del legislador, un cuerpo "intermediario", colocado entre el soberano (léase legislativo) y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquél.

"Nuestra Constitución, afirma el maestro Tena Ramírez<sup>7</sup>, consagra la división de los tres Poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos Poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el presidente de la República y el Senado), y otorgan-

---

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 211.

<sup>7</sup> Op. cit. pág. 213.

do a uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero)".

Así, pues, es posible afirmar que la "división de los Supremos Poderes de la Federación para su ejercicio", consagrada en el artículo 49 de nuestra Constitución no es rígida sino flexible, y que esa flexibilidad no significa ni desorden ni confusión, sino coordinación de poderes.

En suma, la división de las funciones públicas encuentra sus fundamentos doctrinarios en los más puros ideales de libertad del pensamiento humano, y el cabal respeto a esa decisión fundamental consagrada en nuestra Constitución es premisa indispensable para garantizar la libertad del individuo.

### 13.2. Las Funciones del Estado.

Los conceptos de atribuciones y funciones del Estado son, a pesar del uso indistinto que de ellos se hace en la práctica, términos que se refieren a nociones diferentes, por lo cual se requiere precisar su significado antes del desarrollo de este inciso.

"El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de funciones se refiere a la

forma de la actividad del Estado. Las funciones Constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones".<sup>8</sup>

El maestro Fraga es muy claro al establecer la diferencia entre ambos conceptos; la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y demás tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le confiere. Es decir, las atribuciones, como concepto, se refieren a toda la actividad que el Estado puede o debe realizar con base en el ámbito competencial que le fija la ley, y las funciones, en cambio, son la forma de ejercicio de esa actividad general.

La teoría de la división de poderes, brevemente expuesta en el inciso anterior, puede ser examinada, como fundamento de la noción de funciones del Estado, desde dos puntos de vista<sup>9</sup>:

- a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y
- b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre sus órganos.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones distintas entre cada uno de los poderes. Así, el legislativo tiene atribuida, exclusivamente, la función legislativa; el Judicial, la función judicial; y el Ejecutivo, la administrativa.

---

<sup>8</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, pág. 26.

<sup>9</sup> Cfr. Fraga, Gabino, Op. cit. pág. 28.

Sin embargo, como se señaló en el inciso anterior, desde principios del siglo pasado se generó una corriente que sostiene la necesidad de atenuar la separación de los poderes y, en efecto, el deslinde de funciones entre los mismos. De allí que nuestra legislación positiva no sostenga el rigor de esa división y, por necesidades prácticas, imponga la atribución a un mismo Poder de funciones de naturaleza diferente.

En virtud de lo anterior las funciones del Estado se clasifican en dos categorías que la doctrina acepta como válidas:

- a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza,  
y
- b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función,

El primer criterio de clasificación es puramente formal, subjetivo y orgánico; lo que determina la naturaleza de la función es el Poder que la realiza. En efecto, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.

El segundo criterio de clasificación es objetivo y material, y prescinde del órgano al cual están atribuidas las funciones. Así, éstas son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y material de las funciones; lo ordinario, en consecuencia, es que el Legislativo legisle, que el Ejecutivo administre y que el Judicial juzgue. Sin embargo, esa regla tiene su excepción. Así, nos encontramos con que en la práctica un Poder realiza funciones que, por su naturaleza, debieran corresponder a otro. El Ejecutivo, por ejemplo, expide reglamentos que, para efectos operativos y prácticos, precisan el contenido de una ley elaborada por el Legislativo; sin duda, esa función reglamentaria, por su esencia, es materialmente legislativa. Pero en fin, eso lo trataremos más adelante. Importante es señalar, por lo pronto, que como excepción de una regla general, para que la falta de coincidencia formal y material de una función que se realice tenga validez, la misma debe estar expresamente señalada en el texto constitucional. Dicho principio, cabe señalar, es de gran importancia dado lo delicado de esas excepciones, pues el ejercicio constante de las mismas podría degenerar en la invasión de un ámbito competencial no propio por el Poder que realiza esas funciones extraordinarias.

Ahora bien, íntimamente relacionado con el propósito de definir la naturaleza de las funciones de la Asamblea del Distrito Federal (presupuesto básico para determinar la naturaleza misma de dicho órgano) está el apreciar la naturaleza intrínseca de los diversos actos que el Estado realiza. En rigor, las funciones del Estado se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos que producen efectos jurídicos y otros que sólo producen consecuencias de hecho. Lo importante, en este caso, es definir el contenido material de cada

función, Es decir, desde el punto de vista material determinar el contenido de las funciones legislativa, judicial y administrativa. En efecto, será posible precisar, bajo un criterio material, qué tipo de funciones (de la clásica división tripartita) desarrollará la Asamblea del Distrito Federal.

### 13.2.1 La Función Legislativa.

La función legislativa, considerando su naturaleza intrínseca y prescindiendo del análisis o valoración de su aspecto formal, se concreta y exterioriza en un acto: la creación de la ley.

Para el maestro Fraga <sup>10</sup> "la ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico".

En efecto, que la ley se caracterice por las consecuencias jurídicas que produce, y que ello la ubique dentro del universo de los actos jurídicos, significa que crea, modifica o extingue una situación jurídica general. Y es precisamente por su carácter general (a diferencia, por ejemplo, de un contrato, que es individual) que tiene las cualidades de ser abstracta e impersonal. En consecuencia, los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y sólo pueden ser modificados por otra ley.

<sup>10</sup> Fraga, Gabino, Op. cit. pág. 42.

La generalidad de la ley es cualidad esencial y distintiva de la misma, y garantía, consagrada en el artículo 13 constitucional, que protege al individuo contra las posibles arbitrariedades de los gobernantes, pues dicho principio se contrapone a la institución de leyes privativas.

El que la ley sea abstracta e impersonal significa que sus disposiciones no desaparecen después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que trascienden esa aplicación concreta y se siguen aplicando sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que contiene su supuesto hipotético; y, como se dijo, sólo dejan de aplicarse si son abrogadas.

Con respecto a las dudas sobre la generalidad de ciertas leyes, como por ejemplo la ley orgánica de una Secretaría de Estado, el maestro Fraga<sup>11</sup> sostiene:

"Si en estos casos hay motivo de confusión, tiene que ser sólo aparente, pues la circunstancia de que la ley se refiera a una materia determinada no impide su generalidad, ya que ésta en los casos citados encierra normas de competencia, procedimientos, etc., que revisten los caracteres de las situaciones jurídicas generales".

Otra característica de la ley, por su naturaleza normativa, es su carácter imperativo, lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones.

---

<sup>11</sup> Fraga, Gabino, Op. cit. pág. 42.

Además del carácter general e imperativo de la ley, ésta debe tener los medios necesarios para garantizar su cumplimiento; es decir, la ley debe tener y tiene una sanción. Así, si una ley no se cumple el Poder público puede intervenir para imponer su cumplimiento forzoso.

En suma, las cualidades señaladas conforman los caracteres esenciales de la ley, desde un criterio material.

### 13.2.2 La Función Jurisdiccional.

Así como la ley es el acto en que se manifiesta la función legislativa, la sentencia es el acto fundamental de la función jurisdiccional. La diferencia entre la naturaleza intrínseca de cada una de esas funciones es, desde luego, evidente: la manifestación de la primera, la ley, es un acto creador de situaciones jurídicas generales; en cambio, la manifestación de la segunda, la sentencia, es un acto creador de situaciones jurídicas individuales o particulares.

Por el contrario, diferenciar el acto administrativo del jurisdiccional encierra no pocas complicaciones; de allí que la distinción entre ambos haya dado lugar a una ya vieja discusión doctrinal. La razón de esa dificultad, por lo demás, es evidente; tanto el acto jurisdiccional como el administrativo son ejecutivos.

Para el maestro Serra Rojas<sup>12</sup> la diferencia consiste en

---

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, D.F., 1985, Primera Parte, pág. 53.

que "la finalidad de acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos". En rigor, lo que destaca de la apreciación del autor es señalar que en todo acto jurisdiccional, independientemente del poder que lo realice, estamos en presencia de un conflicto de intereses que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el derecho o la naturaleza del derecho controvertido.

Frente a quienes niegan a la función jurisdiccional el carácter de actividad de orden jurídico porque consideran que en ella el Estado no realiza ni un acto de voluntad ni crea una situación jurídica, que son los dos elementos fundamentales del acto jurídico, el maestro Gabino Fraga afirma que "cuando el Estado decide jurisdiccionalmente un conflicto de derechos no se limita a determinar si éstos existen sino que además, como una consecuencia del reconocimiento de su existencia provee al respeto de ellos por medio de un acto emanado de la voluntad, acto que, aunque realizado dentro de las normas legales produce una modificación en el orden jurídico puesto que hace concreta y actual la garantía jurídica que en términos abstractos consagra la ley para los derechos de la naturaleza del que está a discusión".<sup>13</sup>

Así, pues, no cabe duda que la sentencia, como acto

---

<sup>13</sup> Fraga, Gabino, Op. cit. pág. 47.

en que se manifiesta la función jurisdiccional, altera el orden jurídico, al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el derecho original de las partes, antes de la intervención judicial.

En síntesis, y dado el caso que nos ocupa, la función jurisdiccional, desde el punto de vista material, se manifiesta en verdad como un acto ejecutivo y está subordinada, al igual que la función administrativa, al orden jurídico dado por las leyes. Sin embargo, hay dos características que diferencian perfectamente a la función jurisdiccional de la administrativa: la primera consiste en que es una actividad que da solución a un conflicto de intereses, y la segunda es que esa solución, consagrada en la sentencia, requiere que se excite la actuación del órgano que la brinda, así sea el Ministerio Público cuando se trata de proteger un interés social.

Por último, cabe señalar que la fundamental importancia de la distinción y separación de las funciones jurisdiccional y administrativa reside en que en muchas ocasiones mediante la primera se juzgan actos producto de la segunda; y la necesaria neutralidad del órgano que realiza la función jurisdiccional (su autonomía frente a los otros Poderes) es garantía de que una autoridad no sea juez y parte en un conflicto de intereses.

### 13.2.3 La Función Administrativa.

Desde un punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que realiza el Estado por medio del

Poder Ejecutivo. Así, bajo ese criterio, lo que determina que una función sea administrativa es que el órgano que la realice pertenezca al Ejecutivo. Sin embargo, como hemos venido señalando, en muchos regímenes constitucionales modernos, y el nuestro es uno de ellos, no hay una cabal coincidencia entre la división de Poderes y la división de funciones. En efecto, definir la función —cualquiera que sea— por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo actos que intrínsecamente se diferencian de un modo radical. De allí la importancia de definir las funciones desde un punto de vista material.

El propósito de estudiar la función administrativa con base en su naturaleza intrínseca es sentar las bases, ya analizadas las funciones legislativa y jurisdiccional desde ese mismo punto de vista, para determinar qué clase de funciones realizará la Asamblea del Distrito Federal. Así mismo, será posible precisar cuál es el origen de sus facultades; es decir, se conseguirá encontrar el ámbito competencial del cual fueron extraídas.

Ahora bien, así como señalamos que definir una función por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo actos que intrínsecamente se diferencian de manera radical, se podría afirmar lo inverso: que definir la naturaleza de un órgano por las funciones que realiza es igualmente erróneo y arbitrario. Así, si dijéramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un órgano del Ejecutivo porque realiza funciones administrativas, por ejemplo, cuando maneja sus recursos y decide sobre el destino de los mismos, estaríamos soste-

niendo una tesis, además de insustancial, absurda; de entrada, porque su ubicación dentro del Poder Judicial es disposición expresa de nuestra Constitución, y además, debido a que, aunque la Suprema Corte realice actos administrativos, la mayoría de sus funciones son de naturaleza intrínseca jurisdiccional. Sin embargo, tratándose del propósito de determinar la naturaleza de un Órgano tan singular como la Asamblea de Distrito Federal —y dadas las imprecisiones de la iniciativa que propuso su creación— no creemos superficial ni riesgoso utilizar el análisis de sus funciones, desde un punto de vista material, como guía para definir su naturaleza misma. En rigor, no hay en la iniciativa presidencial disposición expresa que ubique al Órgano cuya creación propuso en alguno de los tres Poderes y, en consecuencia, sólo estudiando sus funciones, determinando el ámbito competencial del cual se extraen éstas y analizando sus características constitutivas podremos determinar su naturaleza.

Expuesto lo anterior, procederemos al estudio de la función administrativa, desde el punto de vista material, para luego cotejar sus características y elementos fundamentales con las funciones o facultades que se le asignan a la Asamblea del Distrito Federal.

En primer término, de manera sumaria, haremos referencia a las diversas tendencias que para definir a la función administrativa se han dado entre los teóricos del Derecho.

"Un primer grupo, afirma el maestro Fraga, lo podemos caracterizar porque define la función administrativa

en relación con la finalidad que el Estado persigue al realizarla",<sup>14</sup>

Así, Berthélemy —citado por Fraga— considera la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.

El primer elemento de esta definición carece de importancia para nosotros en este caso, pues al señalarse el órgano que realiza la función se está atendiendo a un criterio formal.

El segundo elemento de la misma, a juicio del maestro Fraga, "constituido por el fin que el Estado persigue al realizar la función también lo consideramos inadecuado porque, según ya expresamos, el criterio del fin sólo debe emplearse cuando los efectos de derecho que produzcan los actos en que se exteriorizan las funciones no sean bastantes para caracterizarlo y en el caso no se ha hecho esa demostración previa".<sup>15</sup>

Pero la definición de Berthélemy no se agota con esos dos elementos; incluye uno más: se afirma que la ejecución de las leyes constituye la función administrativa. En ese sentido vale la pena precisar si dicha función es exclusivamente ejecución de la ley.

Para el maestro Gabino Fraga, pueden existir dos criterios "para entender lo que es ejecución de la ley: o se quiere indicar que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien se entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectivi

<sup>14</sup> Fraga, Gabino. Op. cit., pág. 54.

<sup>15</sup> Fraga, Gabino. Op. cit., pág. 54.

dad o realización práctica a la norma legislativa".<sup>16</sup>

Con base en el primer criterio es imposible encontrar la diferencia entre las tres funciones del Estado, pues todas, dado el principio constitucional que impide a los Poderes públicos obrar si no existen facultades expresas y limitadas para ello, se constriñen a lo que dispone la ley positiva.

Si se sigue el segundo criterio, es decir, considerar que la ejecución consiste en realizar prácticamente las normas legales, entonces se incurre en el extremo contrario, ya que quedarían fuera de la función administrativa la mayor parte de los actos jurídicos, dejando solamente los actos materiales cuyo propósito es dar directa e inmediatamente efectividad a las disposiciones legislativas.<sup>17</sup>

En suma, la definición analizada, y sustentada por Berthélemy y otros, carece de los elementos necesarios para tener validez.

Por su parte, Mauriou —también citado por Fraga— define la función administrativa en relación, entre otros elementos, al fin que persigue. Así, define la función administrativa diciendo que "tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de ser

<sup>16</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., pág. 54.

<sup>17</sup> Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit., pág. 55.

vicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".<sup>15</sup>

En la definición de Hauriou se encuentran tres elementos: el fin de la función, los medios con que se realiza y los límites que la constriñen. El primero, como sostiene el maestro Fraga, carece de importancia, pues el criterio del fin sólo debe utilizarse cuando los efectos de derecho que produzcan los actos en que se exteriorizan las funciones no sean bastantes para caracterizarlo. Respecto a los otros dos se hablará en la definición que el propio Gabino Fraga hace de la función administrativa.

Por otra parte, entre los autores alemanes, también encontramos el elemento del fin para definir la función administrativa. Otto Mayer —citado por Fraga— afirma que "la administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico". El otro elemento, que se refiere al orden jurídico, podría también caracterizar a las otras funciones del Estado.

Por último, la función administrativa es caracterizada, por los representantes de otra corriente doctrinaria, como una función de naturaleza jurídica que se diferencia de las otras por los diversos efectos de derecho que con sus actos produce.

---

<sup>15</sup> Hauriou, citado por Fraga, Op. cit., pág. 55.

Duguit, miembro destacado de esa corriente, afirma que el acto-regla forma el contenido de la función legislativa; el acto subjetivo y el acto-condición, de la función administrativa, y que la función jurisdiccional se distingue por la naturaleza compleja del acto en que se exterioriza,

"Esta teoría jurídica de las funciones podría ser objetada en primer término, sostiene el maestro Fraga, porque siendo tres las categorías de actos jurídicos, cada uno de ellos debería ser el contenido de cada una de las tres funciones del Estado, y no como afirma Duguit, que la función administrativa abarca ella sólo dos categorías: el acto subjetivo y el acto-condición".<sup>19</sup>

El mismo Fraga amplía su crítica:

"Se objeta también esta teoría por la circunstancia de que si ella sostiene que las funciones se diversifican por los actos jurídicos que forman su contenido, resulta que como las funciones legislativa y administrativa agotan las tres categorías de actos, no queda en realidad ninguno que forme el contenido propio de la función jurisdiccional".<sup>20</sup>

Por último, ya en particular refiriéndose a la función administrativa, debemos decir que la definición jurídica de ella prescinde de los actos materiales que tienen un lugar tan importante en la referida función.

Realizada la exposición de las definiciones que distin-

<sup>19</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., pág. 59.

<sup>20</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., pág. 59.

tos estudiosos del Derecho dan a la función administrativa, es necesario determinar cuáles son los elementos que realmente le convienen y son útiles para precisarla. Para ello, nos apegaremos a la tesis del maestro Fraga, ya que, además de convencer a quien esta discreta opinión manifiesta, goza de la aprobación de no pocos teóricos mexicanos y extranjeros.\*

"1ª En primer término, en todas las definiciones nos hemos encontrado, en una forma u otra, que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico.

Ese elemento sobre el cual hemos llamado la atención en las definiciones de Mayer y Jellinek, aparece también en la que considera la función administrativa como una función de ejecución de las leyes, pues la ejecución presupone la ley que va a ejecutarse, e implica que el Estado actúa conforme a la norma legislativa.

Por último, dentro de las teorías que dan una definición jurídica de las funciones, también se presupone un orden jurídico como necesario para que dentro de él se desenvuelva la función administrativa. Tanto en la teoría de Duguit como en la de Jéze y Bonnard, el acto administrativo se hace caracterizar por la producción de efectos jurídicos siempre bajo una norma de derecho subjetivo.

Por nuestra parte estimamos que este elemento debe fi-

---

\* Se transcribirán, textualmente, varios párrafos de la tesis del maestro Fraga.

gurar en la definición de la función administrativa, pero en el concepto de que no constituye la diferencia específica que la separa de las otras funciones..."<sup>21</sup>

Realizada la valoración precisa de ese elemento, el maestro Fraga lo incluye en su definición de la función administrativa y analiza un segundo elemento:

"2ª En segundo lugar, encontramos en todas las definiciones otro elemento constante, a saber: la limitación de los efectos que produce el acto administrativo.

En todas las opiniones que hemos comentado, con excepción de algunas a que hemos hecho referencia, se realiza la distinción entre la función administrativa y la legislativa, asignando a esta última el papel de creadora de normas generales, abstractas, impersonales; en tanto que a la primera se le reconoce un efecto concreto, individualizado.

En la definición de la función administrativa como función de orden jurídico, ese carácter se encuentra manifiesto, pues en el acto subjetivo o creador de situaciones jurídicas individuales, las personas a que se refiere, la extensión de las obligaciones que a consecuencia de él nacen y el objeto de ellas, se determinan concretamente por el autor del acto. De la misma manera, el acto-condición significa la aplicación de una norma general a un caso individual".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., pág. 61.

<sup>22</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., págs. 61 y 62.

En efecto, don Gabino Fraga suma un elemento más para su definición; y prosigue:

"3ª Si tratamos de formular una definición con los elementos que hasta aquí hemos depurado, no tendríamos todavía una noción completa de la función administrativa.

En efecto, los actos en que ésta se exterioriza no son de un tipo único desde el punto de vista de su naturaleza interna.

Al lado de los actos jurídicos a que nos referimos en el punto anterior el Estado realiza una serie de actos materiales que generalmente se consideran como actos administrativos, y no sólo esto, sino que, según algunos autores, la función administrativa aunque siendo a la vez jurídica y práctica es aún más práctica que jurídica, porque supone la satisfacción de una necesidad práctica.

En algunos casos, esos actos materiales tienen especial trascendencia jurídica por la circunstancia de que constituyen antecedentes que condicionan la validez de un acto jurídico, como por ejemplo, los estudios técnicos, la formación de proyectos, la recopilación de datos para formar idea sobre las consecuencias económicas de un proyecto, etc. En otros casos, el acto material constituye el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo, en cuyo caso también interesa al derecho porque sólo puede ser realizado por funcionarios competentes y dentro de los límites que la ley señala, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales no importa la nulidad.

dad del acto material, pero sí una restitución o una causa de responsabilidad".<sup>23</sup>

Con base en lo expuesto, el maestro Gabino Fraga depura y configura los elementos que dan lugar a su definición de la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca:

"...es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos jurídicos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".<sup>24</sup>

### 13.3 Las Funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En el último apartado del capítulo III transcribimos la parte de la iniciativa presidencial que señala las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La Ley Orgánica de la misma no presenta modificaciones, con respecto a la iniciativa, en ese sentido. En efecto, para realizar el análisis de las funciones de la Asamblea, no transcribimos íntegramente los artículos respectivos de la Ley en los que se especifican las materias acerca de las cuales tiene facultades dicho órgano. Nos limitaremos a exponer de qué clase de facultad se trata, omitiendo listados de materias y precisiones irrelevantes.

---

<sup>23</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., págs. 62 y 63.

<sup>24</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., pág. 63.

En su artículo 7<sup>a</sup>, la Ley Orgánica establece:

"La Asamblea tiene facultades para dictar los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para el Distrito Federal, en las siguientes materias..."

El maestro Rafael De Pina define al bando en los siguientes términos: "Proclama de autoridad administrativa o militar hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante la cual se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conducta a la que quedan sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia".<sup>25</sup>

Así mismo, define la ordenanza como el "conjunto de normas relativas a una rama de la administración pública. Esta palabra se emplea también como sinónima de reglamento.

La ordenanza tiene siempre como finalidad la atención (ordenación) de un servicio público o de una necesidad de esta naturaleza por parte de la autoridad y su infracción importa una responsabilidad más o menos grave para quien la comete".<sup>26</sup>

En las dos definiciones transcritas, independientemente de los elementos de carácter formal que incluyen, existen otros que se refieren al aspecto material de los ac

<sup>25</sup> De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, D.F., 1981. pág. 119.

<sup>26</sup> De Pina, Rafael, Op. cit., pág. 362.

tos mismos y que, en consecuencia, nos permiten valorar los como elementos internos de esas funciones. En efecto, y en la definición de ordenanza la apreciación es expresa, no es difícil deducir que por su carácter general e impersonal, y por prever una sanción en caso de incumplimiento de sus disposiciones, los bandos y las ordenanzas son, si no idénticos en términos formales, sí de similar esencia a los reglamentos. Así, el maestro Serra Rojas sostiene que "en algunas legislaciones el reglamento se denomina ordenanza, especialmente en la administración municipal".<sup>27</sup>

En rigor, podemos incluir en un mismo grupo a los bandos, a las ordenanzas y a los reglamentos, ya que sus caracteres o elementos materiales se distinguen por la misma esencia. En efecto, para determinar qué clase de facultad tiene la Asamblea del Distrito Federal en este sentido, se hace indispensable definir la naturaleza de los reglamentos.

Para Rafael De Pina, el reglamento es un "conjunto de normas de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública".<sup>28</sup>

Y a juicio de Moreau, citado por el propio maestro De Pina, el reglamento "es una regla obligatoria impuesta por una autoridad pública que no es el parlamento".

---

<sup>27</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. cit., pág. 161.

<sup>28</sup> De Pina, Rafael, Op. cit., pág. 17.

Gabino Fraga, por su parte, sostiene que el reglamento "es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo";<sup>29</sup>

Las definiciones transcritas contienen elementos formales (que, por el momento, deshecharemos) y elementos materiales; con respecto a estos últimos el maestro Serra Rojas hace un interesante análisis.

Así, tras precisar el carácter del reglamento como fuente del Derecho administrativo, señala sus elementos:

1ª Es un conjunto de normas de Derecho administrativo, que emanan unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa. El reglamento cae en el ejercicio del poder discrecional de la Administración Pública, respetando el principio de legalidad...

2ª Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto 'ejecución de las leyes' se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la fuerza jurídica de la ley, que es un acto típico de soberanía...

3ª El carácter impersonal y abstracto del reglamento, que asume caracteres semejantes al de la ley.

4ª El reglamento no puede invadir el dominio reservado

<sup>29</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., pág. 104.

por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la ley, de la Constitución. La conformidad del reglamento con la ley debe siempre mantenerse. El reglamento está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquélla...

5ª El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria.

6ª El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución... el reglamento tiene como límite el texto de la ley".<sup>30</sup>

Desde un punto de vista formal el reglamento se distingue de la ley porque ésta emana del Poder Legislativo y aquél del Ejecutivo. En cuanto a los efectos y límites del reglamento su distinción con la ley consiste, precisamente, en que está subordinado a ella y, en ningún caso, puede rebasar o modificar sus disposiciones. Y en cuanto a sus elementos naturales, es decir, su carácter general y abstracto y la sanción que prevé en caso de violación de sus disposiciones, no existe, estrictamente, diferencia entre el reglamento y la ley. De allí que si un órgano del Poder legislativo expide un reglamento en realidad está creando una ley. Veámos por qué.

Como señalamos, la facultad de la Asamblea del Distrito Federal para dictar bandos y ordenanzas es, en rigor,

---

<sup>30</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. cit., págs. 182 y 183.

una facultad reglamentaria. Así, pues, si sostuviéramos que la Asamblea es un Órgano legislativo porque la naturaleza intrínseca del reglamento es, como afirma Serra Rojas, semejante a la de la ley, incurriríamos en un error, pues al plasmar su función en un acto de carácter general que prevé una sanción, estaría creando una ley y no un reglamento; y como el Órgano que legisla para el Distrito Federal es el Congreso de la Unión por disposición expresa de la Constitución, sería contravenir a ésta afirmar que la Asamblea del Distrito Federal, por la naturaleza de su función reglamentaria, realizará actos legislativos.

En rigor, el reglamento no tiene la misma fuerza jurídica de la ley y tampoco puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador; de allí que el reglamento esté subordinado a la ley. De allí también que la Asamblea del Distrito Federal, en el ejercicio de su función reglamentaria, esté subordinada al Congreso de la Unión.

En efecto, al gozar de la facultad reglamentaria, la Asamblea del Distrito Federal parece ubicarse dentro del Poder Ejecutivo. Así, si la Asamblea estuviera inscrita dentro del Poder Legislativo, al realizar un acto (como el reglamentario) materialmente legislativo, el efecto o la manifestación del mismo sería una ley. Es decir, haría leyes. Y sostener lo anterior es tan absurdo como pensar que puede haber dos Órganos legislativos para el Distrito Federal: el Congreso de la Unión y la Asamblea. En este sentido, Moreau, en su definición de reglamento, afirma que "es una norma

obligatoria impuesta por una autoridad pública que no es el parlamento", La lógica de sus líneas es contundente; si dicha regla obligatoria fuera impuesta por el reglamento (en nuestro caso por un órgano del legislativo) no se trataría de un reglamento sino de una ley.

En suma, luego de analizar en los términos expuestos la facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, concluimos bajo ese criterio que dicho órgano no pertenece al Legislativo; de manera simplista, por exclusión, todo parecer indicar que es un órgano que cae en la esfera orgánica del Ejecutivo. Sin embargo, esta tesis se desdibuja con el análisis de las características constitutivas y orgánicas de la Asamblea, el cual se realiza en el siguiente apartado.

Así mismo, en primera instancia, podría afirmarse que, por encontrar su origen la facultad reglamentaria de la Asamblea en el ámbito competencial de Departamento del Distrito Federal (léase Ejecutivo), esta dependencia delega sus funciones en el órgano que se analiza. De allí, podría también afirmarse que existe una relación de subordinación entre el Ejecutivo Federal y la Asamblea; pero, en realidad, se estaría cayendo en un error, pues tanto la creación de la propia Asamblea como la determinación de sus facultades fueron realizadas por el Constituyente Permanente y no por el Ejecutivo. Al respecto abundaremos en el siguiente apartado. Para lo que nos ocupa ahora, lo relevante es que, independientemente de quien se la asigne, la facultad reglamentaria de la Asamblea era propia del Ejecutivo, y es, como ya explicamos, una función administrativa.

Otras de las facultades que en su Ley Orgánica se le asignan a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, son las siguientes:

"Artículo 8<sup>a</sup> Son facultades de la Asamblea en materia de supervisión de la Administración Pública del Distrito Federal, atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal...

Por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes...

La Asamblea está facultada para participar, en los términos previstos por el artículo 73, fracción VI, base 3a., de la Constitución, en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal.

Una vez discutida la Cuenta Pública del Distrito Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comunicará a la Asamblea, las consecuencias que derivaron de sus observaciones.

La Asamblea podrá citar a los servidores públicos de la Administración pública del Distrito Federal, a que se refiere el artículo 11 de esta ley, para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública del Distrito Federal.

Artículo 9<sup>a</sup> Son facultades de la Asamblea en materia de promoción y gestoría:

- I. Proponer al Presidente...
- II. Formular al titular del Órgano de gobierno del Distrito Federal, las peticiones...
- III. Analizar los informes semestrales que deberán presentar sus miembros...
- IV. Los demás que les otorgue la presente...

Artículo 10.- Son facultades de la Asamblea en materia de participación ciudadana;

- I. Convocar a consulta pública...
- II. Publicar los resultados de la consulta...
- III. Establecer los medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con sus representados;
- IV. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que pueden disponer...
- V. Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca del régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro del mismo.

Artículo 11.- La Asamblea podrá citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, del Distrito Federal en los

casos siguientes:

- I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer; y
- II. Cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios o la ejecución de obras...

Artículo 12.- Toda propuesta para citar a los servidores públicos mencionados por el artículo anterior, debe rá ser aprobada por la Asamblea...

Artículo 13.- La Asamblea podrá convocar a consulta pública sobre los asuntos...

Artículo 14.- Tanto las peticiones que formule la Asamblea...

Artículo 15.- Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República, en los términos del artículo 73 constitucional, deben ser sometidos a la aprobación de la Asamblea.

El mismo procedimiento se observará para los nombramientos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 16.- La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo

del Pleno, ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal",

En términos generales, e independientemente de su trascendencia o intrascendencia política —que se valorará en el último apartado— las facultades señaladas no son, en sentido material, de naturaleza legislativa, pues no es el resultado de ninguna de ellas la expedición de una norma de carácter abstracto y general que prevea una sanción. Así mismo, es evidente que ninguna de esas facultades reúne los elementos necesarios para calificarla como jurisdiccional. Por exclusión, se podría afirmar que su naturaleza intrínseca es administrativa; sin embargo, esta conclusión no nos deja conformes. En realidad, los elementos de muchas de esas funciones no son los mismos que los que constituyen a la función administrativa; o lo serían si su ejercicio se complementara con la ejecución de actos jurídicos o materiales que generaran efectos sobre el orden jurídico. Es decir, muchas de las facultades señaladas no producen, ni obligan a las autoridades a ejercer actos que produzcan, efectos jurídicos o materiales concretos. Al parecer, salvo algunas de ellas, las funciones de la Asamblea se reducen a ser de mera asesoría, consulta o análisis. Pero estudiemos en primer término las excepciones; la función de gestoría es una de ellas.

Para Rafael De Pina la gestión de negocios (en este caso administrativos y de interés general; por ejemplo, servicios públicos) es "la actividad desarrollada por una persona, sin mandato y sin estar obligada a él, para la atención de un asunto ajeno".<sup>31</sup>

<sup>31</sup> De Pina, Rafael, Op. cit., pág. —

Así mismo, Hauriou sostiene que "el fin de la función (administrativa) es la gestión de los asuntos corrientes del público, de los intereses generales, permanentes, ordinarios; y teniendo el carácter de gestión, aparece como eminentemente práctica aunque los medios jurídicos deban de ser necesariamente empleados..."<sup>32</sup>

Lo importante de los párrafos transcritos es que, por una parte, hacen evidente la generación de efectos (aunque en algunos casos sean únicamente materiales) al realizar la función de gestoría, y por la otra, definen dicha función como administrativa. Sin embargo, conviene señalar que por la naturaleza de la gestión, su ejercicio podría llevarlo a cabo incluso un particular o una asociación de ciudadanos de carácter privado. Es decir, como función de la Asamblea la gestión no es un instrumento novedoso para la población, aunque, sin duda, sería injusto restarle valor a esta facultad que, bien llevada, puede significar un medio para resolver problemas cotidianos del público.

Pero, en rigor, para lo que nos interesa en este apartado, es preciso señalar que la gestión, como una de las funciones de la Asamblea del Distrito Federal, es eminentemente administrativa, de donde podemos inferir, con un elemento más, que la naturaleza de dicho órgano, en función de sus facultades, se ubica mejor dentro de la esfera de las funciones administrativas que en cualquiera de las otras dos.

---

<sup>32</sup> Hauriou, citado por Fraga, Op. cit., pág. 56.

Otra excepción de las facultades señaladas es la contenida en el artículo 15 de la Ley Orgánica, pues tanto por su origen competencial como por la generación de efectos jurídicos con su ejercicio se diferencia claramente de las otras. La facultad consiste en que la Asamblea aprobará los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el presidente de la República. Como señalamos, dicha facultad se distingue de las demás facultades de la Asamblea debido a los efectos jurídicos que produce su ejercicio y al origen mismo de esa función, pues ésta, a diferencia de otras que salen del ámbito competencial del Departamento del Distrito Federal o del Consejo Consultivo de la ciudad de México, era facultad del Congreso de la Unión, señalada en la fracción VI, base 4a., del artículo 73 constitucional.

La esencia de esa facultad reside en la teoría de la división de Poderes, pues lo que con ella se pretende es integrar al Poder Judicial con la participación y el consenso de los otros dos Poderes. En efecto, es una facultad de carácter político que limita al Ejecutivo para la designación de los miembros del Poder Judicial, en este caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, obligándolo a someter su decisión a la aprobación de un órgano colegiado que delibera acerca de la misma. En realidad, esta facultad no hace de la Asamblea un órgano legislativo; en todo caso, es una función de carácter técnico mediante la cual la Asamblea valora las cualidades de los potenciales magistrados y, en consecuencia, aprueba o rechaza su designación.

Por lo que toca a las demás facultades de la Asamblea que se señalaron, se podrían formar dos grupos para calificarlas: el primero, incluiría a las funciones de asesoría y análisis; el segundo, incluiría ciertos actos cuya realización se materializa en un documento o en una reunión con la ciudadanía o con autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Ahora bien, como estas facultades de la Asamblea no obligan a las autoridades a ejercer una función o realizar un acto determinados, sino que, en todo caso, la acción de éstos es potestativa cuando se trata de una propuesta o informe de la Asamblea misma, los efectos de las funciones de dicho órgano son especialmente limitadas. Incluso, podrían catalogarse como propias de un órgano de consulta, lo cual, como veremos en el siguiente apartado, no diferencia en gran medida a la Asamblea del Distrito Federal del actual Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Y, en rigor, podemos afirmar que por su naturaleza intrínseca estas funciones no son ni legislativas, ni jurisdiccionales, ni administrativas; sin embargo, dada la aseveración anterior, que puede resultar acentuada, es necesario explicar el por qué de la misma.

Las facultades señaladas no producen, con su ejercicio, normas de carácter general y abstracto que prevean una sanción en caso de incumplimiento de las mismas. En efecto, desde un punto de vista material, no son funciones legislativas. Así mismo, no resuelven controversias (litigios) sobre derechos u obligaciones específicos, emitiendo una sentencia para resolverlas. En con-

secuencia, por su naturaleza interna, tampoco son funciones jurisdiccionales. Y, por último, al no generar efectos jurídicos o materiales, dichas facultades no pueden calificarse como funciones administrativas desde el punto de vista material. En todo caso, su ejercicio podría suponer una etapa de la función administrativa que sólo se redondearía con el complemento de su ejecución, mismo que permanece en la esfera competencial del Ejecutivo, sin que se obligue a los funcionarios de este Poder a realizarla. Veámos un ejemplo.

La facultad para citar a los servicios públicos, supone la obligación para estos de cumplir con la cita para informar "a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal". Pero dicha obligación no implica ningún efecto ni jurídico ni material, ya que la decisión del funcionario citado, con respecto a las propuestas de la Asamblea, es estrictamente potestativa. Es decir, al ejercer esa facultad, la Asamblea no está generando efectos jurídicos o materiales; cabe perfectamente la posibilidad de que la autoridad del Ejecutivo a la que se le proponga determinada cuestión haga caso omiso de la misma. Y, en términos ordinarios, se podría uno preguntar: frente a una situación como la señalada (en que las autoridades del Ejecutivo no hacen caso a sus propuestas, informes o peticiones) ¿qué puede hacer la Asamblea? En rigor, la respuesta es "nada".

Así, pues, todo parece indicar que ese órgano de representación ciudadana, en virtud de estas últimas funciones analizadas, sufrirá de una aguda impotencia para re

resolver esos problemas cotidianos de la ciudadanía de que tanto se habla en la iniciativa presidencial. Sin embargo, veámos otro aspecto con base en el cual se podría impugnar lo afirmado.

Los defensores de la trascendencia de las funciones de la Asamblea podrían sostener que al tener ésta la facultad para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, es un órgano dotado de la posibilidad de generar con sus actos, en primer término, efectos jurídicos y, en consecuencia, efectos materiales con la ejecución de los primeros. Pero, en realidad, esa facultad no implica, por su sólo ejercicio, la generación de efectos jurídicos; en concreto, la elaboración y promulgación de una ley. En todo caso, el Congreso de la Unión es el órgano que legisla, y son sus miembros los que deciden dar entrada o no a una iniciativa de ley. De nueva cuenta, podemos afirmar que dada la limitación o inexistencia de efectos jurídicos o materiales con el ejercicio de estas últimas facultades, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal parece un nuevo órgano de consulta. Sin embargo, por su facultad reglamentaria y por su facultad para aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Asamblea se nos presenta como un órgano de autoridad, en tanto genera con su actividad efectos jurídicos que afectan directamente a la ciudadanía capitalina.

En síntesis, afirmamos que, por sus funciones, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no es un órg

gano legislativo ni jurisdiccional; que por lo limitado de los efectos que generará con el ejercicio de sus facultades, sólo en algunos casos se puede hablar de funciones administrativas (expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos, y gestorfa), pero por la mayoría de sus facultades, más parece un órgano de consulta, información y análisis. Su naturaleza, además de híbrida, nos sigue pareciendo ambigua y confusa. No obstante lo expuesto, con el análisis de sus características constitutivas y orgánicas —que se realiza en el siguiente apartado— completaremos el estudio de sus funciones y, en consecuencia, será posible determinar la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

14. Naturaleza Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El estudio de sus facultades y el análisis de sus características constitutivas y orgánicas configuran los medios para determinar la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Las facultades de la Asamblea pueden clasificarse en dos categorías: la primera, que comprende a las que no producen por sí mismas efectos jurídicos ni materiales; y la segunda, que se compone por las que generan efectos jurídicos. Dentro de la primera categoría quedan incluidas las funciones de análisis, información, gestión y consulta y la facultad para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, pues el que generen efectos jurídicos o materiales no lo determina su ejercicio mismo, sino que ello está sujeto a que las autoridades correspondientes consideren los informes o aprueben las iniciativas realizadas por la Asamblea y, en consecuencia, actúen. Por otra parte, la segunda categoría incluye dos facultades: la reglamentaria y la de aprobación de nombramientos de magistrados que realiza el titular del Ejecutivo Federal. Ambas son facultades de la Asamblea que, con su ejercicio, generan efectos jurídicos.

Finalmente, en el apartado anterior señalamos que, salvo la facultad reglamentaria y la facultad para aprobar nombramientos de magistrados, las de la Asamblea son, aunque limitadas, funciones administrativas que para

complementarse (para generar efectos jurídicos o materiales) requieren de la actuación de autoridades que, con el ejercicio de sus facultades, produzcan los efectos que aquel órgano no puede generar. De la facultad reglamentaria dijimos que, a pesar de ser materialmente una función legislativa, no implica que la Asamblea legisle o sea un órgano legislativo o del Poder Legislativo, pues esa atribución (la de crear leyes) para el caso del Distrito Federal, es competencia del Congreso de la Unión. Por último, de la facultad para aprobar los nombramientos de magistrados que realiza el presidente de la República señalamos que le da a la Asamblea el carácter de un órgano deliberante, y que además supone la independencia de la propia Asamblea con respecto al Ejecutivo, ya que el objeto de ese mecanismo de integración de los órganos jurisdiccionales es la participación de dos de los Poderes para conformar el otro: al Judicial.

En síntesis, señalamos que, por la naturaleza de sus funciones, la Asamblea podría considerarse un órgano administrativo o auxiliar del Ejecutivo. Sin embargo, hay una serie de factores, relativos a la naturaleza orgánica y a la forma de creación de la Asamblea, que contravienen esta tesis. De ellos nos vamos a ocupar.

Para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Constituyente Permanente aprobó una serie de reformas constitucionales sometidas a su consideración por el titular del Ejecutivo Federal; posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica de la propia Asamblea. No obstante las reformas

que sufrió nuestra Constitución Política, se preservaron intactos el régimen jurídico-político y la estructura de gobierno del Distrito Federal. En rigor, no hubo cambios sustanciales; los Poderes públicos de la entidad seguirán siendo los mismos. Sin embargo, ha sido creado un nuevo Órgano de autoridad. De allí surge una primera cuestión: ¿en qué Poder público se ubica la Asamblea de Representantes del Distrito Federal? ¿En ninguno? Y surge la segunda interrogante: ¿es constitucional la existencia de dicho Órgano?

#### 14.1 Características Orgánicas y Ubicación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dentro del Poder Público.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un Órgano de autoridad porque tiene la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer funciones públicas y para dictar al efecto soluciones (en concreto reglamentos) cuya obediencia es forzosa, bajo la amenaza de una sanción.

Por la manera en que se integra, por su estructura interna y por su funcionamiento, la Asamblea asume la forma de un Órgano legislativo. Sin embargo, hay dos factores que impiden que sea esa su naturaleza jurídica: que la Asamblea no va a hacer leyes y que el Órgano competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal es el Congreso de la Unión. Son factores correlativos; el primero se debe al segundo. De allí que, a pesar de sus características materiales, la facultad reglamentaria de

que goza no haga de la Asamblea un Órgano legislativo, pues si lo fuera no podría hacer reglamentos, ya que al hacerlo, por los elementos materiales de esos cuerpos normativos, estaría haciendo leyes; y en este caso es absurdo pensar que la Asamblea vaya a legislar.

La reglamentaria es una facultad expresamente conferida al titular del Ejecutivo Federal; así, la fracción I del artículo 89 constitucional establece:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

Se trata de una facultad que se confiere al Ejecutivo con una finalidad eminentemente práctica; al expedir reglamentos, la autoridad administrativa persigue la aplicación precisa de las leyes. El que se le haya asignado la facultad reglamentaria a la Asamblea no implica que la Asamblea sea un Órgano de la Administración, ya que fue el Constituyente Permanente quien le confirió dicha facultad, mediante reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Sin embargo, debe quedar claro que es una facultad administrativa.

Por otra parte, del resto de las funciones de la Asamblea señalamos su naturaleza administrativa, aunque exista la imposibilidad de generar efectos jurídicos o materiales con su ejercicio mismo.

En síntesis, con los elementos expuestos podemos ya dar una primera y elemental definición de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En un órgano de autoridad colegiado con funciones administrativas que, teniendo facultad para deliberar, se integra y funciona como un órgano legislativo.

Con respecto a su forma de integración (uno de los elementos que le hacen asumir la forma de un órgano legislativo) es preciso referirse a la Ley Orgánica de la Asamblea, que en sus artículos 3ª y 23 establece:

"Artículo 3ª. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de representación ciudadana que se integrará por 66 miembros electos en votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal, en los términos de la ley respectiva.

Artículo 23.- La Asamblea estará integrada por 40 miembros electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y por 26 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en la circunscripción uninominal única. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley correspondiente".

Es evidente que, aunque hay autoridades administrativas designadas mediante elecciones, el sistema electoral para integrar a la Asamblea es propio de un órgano legislativo. El sistema mixto de representación (mayoría re

lativa y proporcionalidad) y la demarcación de distritos electorales así lo demuestran.

Con respecto a su organización y estructura interna (otro de los elementos que dan a la Asamblea la forma de Órgano legislativo) la Ley Orgánica establece:

"ARTICULO 38.- La Asamblea contará con una Mesa Directiva a la que corresponderá el manejo de la agenda y la conducción del debate. Asimismo, bajo la autoridad de su presidente le competará la preservación de la libertad y el orden de las deliberaciones, cuidar de la efectividad de los trabajos y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, así como los acuerdos que emanen del Pleno de la propia Asamblea.

ARTICULO 43.- La Asamblea contará con las Comisiones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea regulará la organización y funcionamiento de las mismas".

Así mismo, el artículo de la Ley Orgánica que precisa el régimen de responsabilidades de los miembros de la Asamblea, le da el trato a dicho Órgano de uno legislativo:

"ARTICULO 36.- Será aplicable el régimen de responsabilidades, en los términos previstos para el Código Federal Electoral para diputados, senadores y partidos políticos, a los representantes de la Asamblea y a los

partidos políticos que los postulen".

De igual manera, las disposiciones relativas a su funcionamiento determinan una forma legislativa para la Asamblea, al organizar su trabajo en períodos de sesiones.

En suma, se trata de un órgano que por su manera de integración, por su funcionamiento, por su estructura y por su organización, asume la forma de un órgano legislativo. Sin embargo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no va a legislar y, en consecuencia, no puede considerarse un órgano legislativo. Es decir, se configura una especie de paradoja: es un órgano con todas las características de uno legislativo con la salvedad de que no legisla. En términos literarios podríamos definir a la Asamblea como el producto de una extraña fantasía jurídica.

Ahora bien, por lo que toca a su ubicación dentro del Poder público consideramos lo siguiente:

Desde un punto de vista formal, la Asamblea no ha sido integrada a ninguno de los Poderes que, aunque federales, hacen las veces de órganos de gobierno locales del Distrito Federal; ni se ha incorporado a la estructura del Congreso de la Unión ni a la del Ejecutivo local. Para ello hubiera sido necesario, en el primer caso, modificar el artículo 50 de nuestra Constitución Política, en el que se establece en que órganos está depositado el Poder Legislativo; en efecto, a la Cámara de Diputados y a la de Senadores se debía de haber agrega-

do a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En el segundo caso, es decir, para que la Asamblea quedara incorporada a la estructura orgánica del Ejecutivo local, hubiera sido necesario modificar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal o la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de esa manera la Asamblea habría quedado integrada, como un órgano suyo, al Ejecutivo Federal. Pero, como señalamos, no se le ubicó en ninguno de esos Poderes desde un punto de vista formal.

Por otra parte, en términos presupuestales, se le dotó a la Asamblea de autonomía. En el artículo 17 de su Ley Orgánica se establece:

"ARTICULO 17.- La Asamblea elaborará su propio proyecto de presupuesto anual de gastos y lo remitirá al Ejecutivo Federal, por conducto del titular del órgano de gobierno, para que, atendiendo a las previsiones de ingresos, lo incorpore al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que debe enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La Asamblea administrará de manera autónoma y responsable su presupuesto de gastos".

Si el texto del precepto transcrito señalara que el proyecto de presupuesto anual de gastos de la Asamblea sería incorporado al Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, se podría inferir dependencia de aquel órgano al Departamento mencionado. Pero no es

así; el presupuesto de la Asamblea se incorporará al presupuesto de egresos del Distrito Federal, como entidad federativa, y no al del Departamento del Distrito Federal, dependencia del Ejecutivo.

En síntesis, por los elementos expuestos y por otros que no hace falta señalar, la Asamblea del Distrito Federal no encuentra ubicación ni dentro del Poder Ejecutivo Federal ni dentro del Poder Legislativo Federal. Sin embargo, algo se ha ganado; sabemos que la Asamblea, en tanto no está subordinada o integrada a ninguno de esos dos Poderes, es autónoma.

Así mismo, sabemos que es un órgano administrativo, por sus funciones, pero no propio de la Administración Pública Federal; que aunque asume la forma de un órgano legislativo no lo es; que no puede versele como un órgano legislativo local porque el Distrito Federal no es un Estado con Poderes propios y exclusivos y porque como entidad ya tiene un órgano que legisla para ella. En suma, que es un órgano indefinible en los términos de las instituciones y los órganos de autoridad que conocemos, ya que en su composición hay una serie de elementos mezclados que le dan una naturaleza jurídica ambigua y confusa.

No obstante lo anterior, si se trata de definir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya es posible hacer un ejercicio más completo:

Es un órgano de autoridad colegiado, administrativo y autónomo que, teniendo facultad para deliberar, se integra y funciona como un órgano legislativo, sin perte

necer o estar incorporado a la estructura orgánica de ningún Poder público existente.

Es, con otras palabras, un Órgano administrativo, pero no de la Administración Pública Federal.

Dados los planteamientos expuestos, se fortalece la cuestión relativa a la constitucionalidad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De ello nos vamos a ocupar.

#### 14.2 La Constitucionalidad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El problema de la constitucionalidad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal reviste dos aspectos fundamentales; uno consiste en el procedimiento observado para su creación y el otro se refiere a su naturaleza jurídica, en tanto Órgano autónomo, y a sus características estructurales y de funcionamiento.

Desde un punto de vista formal, para la creación de la Asamblea se cubrieron todos los requisitos constitucionales previstos. El titular del Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Constituyente Permanente una serie de reformas a nuestra Ley Fundamental que fueron aprobadas por ese Órgano, en el cual se deposita la soberanía popular.

Es decir, las reformas realizadas a la Constitución se llevaron a cabo en los términos del artículo 135 consti

tucional. Al ser aprobadas dichas reformas se da fundamento a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; así, la base Ia, de la fracción VI del artículo 73 Constitucional establece y funda su existencia. En ese sentido, en efecto, no procede cuestionar la constitucionalidad de la Asamblea; fue creada, estrictamente, siguiendo el procedimiento que señala nuestra Constitución Política. Sin embargo, hay otros elementos para cuestionar su constitucionalidad.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es, como señalamos, un órgano autónomo; es decir, no encuadra en la estructura orgánica de ninguno de los Poderes públicos de la entidad. Nuestro régimen constitucional consagra la teoría de la división de poderes, no sólo para la federación sino también para los Estados miembros. Así, tanto la federación como los Estados "dividen su poder" en tres órganos públicos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Nuestro Distrito Federal, a pesar de no ser un Estado autónomo, cuenta con sus respectivos poderes, no obstante que dos de ellos sean federales; su Ejecutivo local es el presidente de la República y su Legislativo local es el Congreso de la Unión, y tiene un Poder Judicial propio y exclusivo, depositado en su Tribunal Superior de Justicia.

En suma, el Distrito Federal, a pesar de la cuestionable legitimidad de los órganos que lo gobiernan, no es excepción del régimen de división de poderes; la entidad es gobernada, como se ha señalado, por dos de los órganos que componen el Supremo Poder de la Federación, y cuenta, únicamente, con un órgano local propio: el

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Con la creación de la Asamblea de Representantes surge un órgano autónomo que no encuadra en ninguno de esos Poderes. En términos estrictos, esa situación contraviene lo establecido en el artículo 49 constitucional, primer párrafo:

"ARTICULO 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

El Distrito Federal es un territorio propio de la Federación y gobernado por ésta: no se trata, aunque legítimamente se ha hecho esa demanda, de un Estado más. Sin embargo, su régimen jurídico-político no puede ser una excepción de la decisión fundamental de la división de poderes. Al crearse un órgano de autoridad que, por autónomo, no encuadra en ese esquema de la división del poder público en tres órganos que lo ejercen, se contra viene el sentido de nuestro texto constitucional. Al parecer, el Distrito Federal será entidad con cuatro órganos de poder: el presidente de la República, como Ejecutivo local; el Congreso de la Unión, como Legislativo local; el Tribunal Superior de Justicia, Judicial local, y la Asamblea de Representantes.

El artículo 39 constitucional establece lo siguiente:

"ARTICULO 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."

te. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable de recho de alterar o modificar la forma de gobierno".

Con base en el precepto citado se podría afirmar que, al haberse seguido el procedimiento previsto en el artículo 135 de nuestra Constitución para la creación de la Asamblea, su existencia es perfectamente constitucional, pues el pueblo, por esencia soberano, modificó su forma de gobierno a través del Organó revisor de la propia Constitución. Es decir, podría decirse que el pueblo, en tanto soberano, creó un cuarto poder público en el Distrito Federal y modificó con ello la tradicional división del poder en tres órganos. Sin embargo, el asunto es más complejo que esa fórmula.

Si un Estado miembro de la Federación creara, reformando su constitución local, un nuevo poder público además de su Ejecutivo, de su Legislativo y de su Judicial locales, contravendría los artículos 41 y 49 de la Constitución Federal.

El esquema de la división tripartita del poder público para su ejercicio, es decisión fundamental del pueblo soberano consagrada en nuestra Constitución. Rige, en efecto, para toda la República; el Distrito Federal no puede ser excepción.

Lo cierto es que si el pueblo, a través del Organó Supremo en que deposita su soberanía, hubiera decidido modificar esa decisión fundamental, la tendría que haber establecido de manera expresa en la Constitución Federal, y ese nuevo esquema regiría en todos los Estados

miembros. Pero ello no ocurrió: nuestra Ley Fundamental aún establece el esquema de división tripartita del poder público para su ejercicio. En efecto, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en tanto órgano de poder autónomo, se contra- viene una de las decisiones fundamentales plasmadas en nuestra Constitución,

Las decisiones políticas tienen que generar soluciones reales; de no ser así, como ocurre en el caso que nos ocupa, se conciben productos que, como la Asamblea de Representantes, además de no resolver el problema de la democracia en el Distrito Federal, significan ambigüedades jurídicas. La Asamblea es un órgano inconstitucional e híbrido que no representa una solución de fondo al problema político del Distrito Federal y que no atiende a las legítimas demandas de democratización.

Analizadas sus funciones, su naturaleza orgánica y su constitucionalidad, en lo que ha sido un sencillo ejercicio acerca de un órgano que dará lugar a no pocos debates jurídicos, se realizarán, en el siguiente apartado, algunos comentarios en torno a su significado político.

15. Significado Político de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Habiendo sido estudiadas las funciones, la naturaleza orgánica y la constitucionalidad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creemos conveniente ponderar el significado político de la creación de dicho órgano; es decir, valorar, a la luz de las demandas de democratización de la entidad, la respuesta dada a través de la creación de la Asamblea.

El concepto de democracia alude, en términos estrictos, a un gobierno del pueblo y para el pueblo; que el pueblo gobierne, en tanto titular de la soberanía, a través de sus legítimos representantes y en beneficio de sí mismo. En efecto, para que un gobierno sea democrático se requiere que quienes ejerzan la autoridad pública hayan sido electos por la ciudadanía y sólo por ella. El Distrito Federal es, en ese sentido, una excepción del régimen democrático consagrado en nuestra Constitución.

Así, pues, cuando la ciudadanía del Distrito Federal demanda democracia no pide participación limitada en algunas cuestiones de interés público; se quiere un gobierno representativo, se quieren órganos de poder locales integrados por sus legítimos representantes, se quiere que el pueblo se gobierne a sí mismo. La Asamblea del Distrito Federal no ofrece esa posibilidad; sus funciones son especialmente limitadas.

Decía el maestro Mario de la Cueva que "el único

gobierno sobre los hombres que se legitima, es el de las leyes que emanan de quienes van a cumplirlas". Muchas de las leyes que norman la vida de la ciudadanía del Distrito Federal no emanan de quienes van a cumplirlas; el Congreso de la Unión se integra mayoritariamente por representantes electos por ciudadanos que no son del Distrito Federal, por ciudadanos que no van a cumplir las leyes que, en materia local para la entidad, expide el Congreso Federal.

El gobierno del Distrito Federal, desde ese punto de vista, no es legítimo. La Asamblea de Representantes no da solución a ese problema, pues en ningún caso se le atribuyen facultades para legislar.

A través de su facultad reglamentaria, la Asamblea realizará una función que venía ejerciendo el Ejecutivo Federal; sin duda ello significa un avance en términos de democratización, ya que lo que antes realizaba una autoridad no electa exclusivamente por la ciudadanía capitalina, ahora lo va a realizar un órgano propio y exclusivo de la entidad. Sin embargo, la facultad para expedir reglamentos no deja de ser irrelevante, en tanto es una función subordinada o limitada por las leyes que emanan de otro órgano.

En suma, la Asamblea de Representantes no atiende, como solución, a las demandas de democratización del Distrito Federal. Se demandata democracia y no quasidemocracia; confusión de términos de graves repercusiones.

El problema fundamental del sistema político mexicano reside en la falta de representatividad de quienes go-

biernan y, en consecuencia, en la ausencia de un consenso real entre la ciudadanía con respecto a las decisiones de las autoridades.

Quien no se siente auténticamente representado en los órganos públicos, no se considera partícipe corresponsable de las decisiones políticas. Ello genera vacío de poder y un espíritu anárquico entre la población, pues no hay quien se interese por las cuestiones públicas cuando se le ha hecho sentir ajeno a las mismas. Por citar un ejemplo simple, son pocos los ciudadanos que opinan que en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se están defendiendo sus intereses, que sus representantes ante ese órgano luchan por su bienestar. No importa aquí analizar si lo hacen o no; lo relevante, en todo caso, es la distancia grande que existe entre sociedad y gobierno.

Desde ese punto de vista, el Distrito Federal vive una muy grave situación. Existe un monstruo burocrático ajeno a la ciudadanía en donde se toman las decisiones que más afectan a ésta. No existe, de ningún modo, un contacto real entre gobernados y gobernantes. De allí que sea inconcebible la inexistencia de la institución municipal en la entidad. Los ciudadanos participarían activamente en la tarea política fundamental de elegir a sus ayuntamientos, porque se sabrían importantes en esa determinación. No participan así en la elección de los vecinos que integran el Consejo Consultivo de la Ciudad de México por la evidente irrelevancia de las funciones de este órgano. En tanto cobraran conciencia que votar por uno u otro candidato tendría serias reper

cusiones en su municipio, los ciudadanos, politizados, participarían y darían pleno consenso al quehacer público, pues se sabrían corresponsables de las funciones de las autoridades, en tanto fueron electas por ellos atendiendo a un programa y a una plataforma política.

Así mismo, existirían órganos de autoridad dedicados al estudio de los problemas específicos de una zona urbana y, en consecuencia, a la solución adecuada de los mismos. Se combatiría la centralización que tanto ha costado al país.

En fin, tratar lo relativo a la creación de un Estado en el territorio y con la población actuales del Distrito Federal, y estudiar la restauración del régimen municipal en la entidad, son cuestiones que merecerían un profundo análisis. Sin embargo, el breve ejercicio de ideas expuesto tiene el propósito de dejar apuntada una solución que no puede deshecharse fácilmente. Hemos señalado en este trabajo que no existen argumentos jurídicos para oponerse a la creación del Estado del Valle de México. El problema es de falta de voluntad política.

Sin embargo, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal puede calificarse como un paso no tan irrelevante dentro del proceso de democratización de la entidad.

¿Por qué? Porque aunque no representa una solución real a las demandas ciudadanas, implica el reconocimiento de un mal, y reconocer un problema es, sin duda, el

primer paso para solucionarlo.

En ese sentido, el valor de la creación de la Asamblea consiste en el reconocimiento oficial de que la condición política de los ciudadanos del Distrito Federal es irregular.

En efecto, si la creación de la Asamblea de Representantes se considera la solución cabal del problema, y no, como dijimos, parte de un proceso que inicia con el reconocimiento de una situación antidemocrática, su valor y su trascendencia política son francamente irrelevantes.

## C O N C L U S I O N E S

- 1ª El debate acerca de la democracia en el Distrito Federal inicia en el Congreso Constituyente de 1823-24 con la adopción del sistema federal y con la consecuente necesidad de determinar el lugar de residencia de los Poderes de la Federación. La limitación de los derechos políticos de los ciudadanos de la entidad es generada por la idea de dar exclusividad territorial a los Poderes Federales de la República.
  
- 2ª El régimen jurídico-político actual del Distrito Federal hace que la condición política de sus ciudadanos difiera sustancialmente de la de los demás mexicanos. Diferencia que, por el sólo hecho de serlo, es cuestionable; diferencia sustancial porque implica serias restricciones al derecho de los ciudadanos de la Capital Federal a ser gobernados por sus legítimos representantes.
  
- 3ª Del régimen democrático consagrado en nuestra Constitución, la condición política de los ciudadanos del Distrito Federal es excepción que quiere justificarse por ser la Ciudad de México residencia de los Poderes Federales. Pero no se justifica. La noción de la exclusividad territorial, como elemento indispensable, es falsa. La idea de la incompatibilidad de autoridades federales y locales en un mismo territorio tuvo sustento en épocas en que la inestabilidad política y la debilidad de las instituciones representaban los problemas fundamentales del Estado

mexicano. Sostener que la convivencia de poderes federales y locales generaría graves conflictos es desconocer la madurez política del pueblo de México y cuestionar la consolidación de las instituciones nacionales.

4<sup>a</sup> En caso de crearse un Estado autónomo en el territorio del Distrito Federal, no tendrían porqué generarse conflictos competenciales entre las autoridades federales y las locales, ya que nuestro sistema constitucional determina perfectamente las esferas de competencia de la Federación y de los Estados miembros.

5<sup>a</sup> Nada justifica que los ciudadanos del Distrito Federal sean gobernados por autoridades no representativas; no hay argumentos consistentes y objetivos para preservar el régimen jurídico-político actual de la entidad. La única solución real de la situación irregular que vive la ciudadanía de la Capital Federal es crear en su territorio un Estado autónomo, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones del Distrito Federal.

6<sup>a</sup> El Distrito Federal sufre graves problemas sociales, económicos y ecológicos que no podrán ser resueltos mediante decretos o a través de medidas gubernamentales de carácter formal. Se trata de problemas de fondo que encuentran su origen en una tradición histórica, política, económica y cultural centralizante y en la realización de un proyecto nacional que, modernizador y urbano, ha descuidado gravemente los modelos de desarrollo agrí

cola y marítimo. Se ha inducido a un modo de vida nacional centralizado que no mira al interior sino al exterior de la República. Esos problemas tienen que ser resueltos en su raíz.

7A La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como respuesta oficial al problema de la democracia en la entidad, no responde a las demandas políticas de la ciudadanía capitalina. Con la creación de ese órgano de extraña naturaleza jurídica, no se modifica el régimen jurídico-político de la entidad; en términos de democracia y de representatividad no se da solución a la condición política irregular de los ciudadanos del Distrito Federal.

8A La naturaleza de las funciones que realizará, hacen de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal un órgano irrelevante en términos políticos; sus facultades, salvo la reglamentaria y la de aprobación de nombramientos de magistrados hechos por el presidente de la República, ni siquiera producen por sí mismas, con su ejercicio, efectos jurídicos o materiales. Se trata de funciones administrativas (gestión, consulta, información, asesoría y análisis) que para su cabal realización requieren de la participación de autoridades del Ejecutivo como complemento; sin la intervención de éstas, aquellas facultades no generan efecto jurídico o material alguno.

9A La facultad reglamentaria, aunque materialmente sea una función de naturaleza legislativa, no implica que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal vaya a legislar o sea un órgano legislativo. Es el Congreso de la

Unión el órgano competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y, en consecuencia, la Asamblea no podría realizar esa función. La reglamentaria es facultad conferida al Ejecutivo con el propósito de que éste precise y aplique efectivamente la ley, a la cual el reglamento siempre estará subordinado. Por último, cabe señalar que la facultad reglamentaria no la puede ejercer un órgano legislativo, ya que al hacerlo, por los elementos materiales de esa función, estaría haciendo leyes; y ello, en el caso que nos ocupa, significaría que habría dos órganos legislativos para el Distrito Federal: el Congreso de la Unión y la Asamblea, Tesis insostenible.

En suma, por su facultad reglamentaria, no cabe inferir que la Asamblea sea un órgano legislativo.

10<sup>A</sup> Por la manera en que se integra, por su funcionamiento y por su estructura orgánica, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal asume la forma de un órgano legislativo. Sus miembros serán electos directamente bajo el sistema mixto de mayoría relativa y proporcionalidad; habrá distritos electorales. La Asamblea funcionará mediante períodos de sesiones. Su estructura comprende un Pleno y comisiones específicas. Es decir, se trata de un órgano que, paradójicamente, asume la forma de uno legislativo sin serlo.

11<sup>A</sup> La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de autoridad, en tanto goza de potestad legalmente conferida para ejercer funciones públicas, y autónomo, en tanto no está integrado a la estructura orgánica de ninguno de los poderes públicos de la entidad. Es decir,

no pertenece ni al Ejecutivo, ni al Legislativo, ni al Judicial locales. Es, como señalamos, un órgano autónomo para cuya integración interviene exclusivamente la ciudadanía a través de elección directa.

- 12<sup>a</sup> Su naturaleza jurídica es ambigua; es un órgano híbrido. Se le podría definir en los siguientes términos: La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de autoridad colegiado, administrativo y autónomo que, teniendo facultad para deliberar, se integra y funciona como un órgano legislativo, sin pertenecer o estar incorporado a la estructura orgánica de ningún Poder público existente.
- 13<sup>a</sup> Acerca de la constitucionalidad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sostenemos la siguiente tesis: desde un punto de vista formal, se trata de un órgano que no contraviene los preceptos de nuestra Constitución, ya que para su creación se observó el procedimiento establecido en el artículo 135 de la Ley Fundamental; sin embargo, por tratarse de un órgano autónomo que no pertenece a ninguno de los poderes públicos de la entidad, la Asamblea es inconstitucional, ya que con su existencia se rompe el esquema de la división tripartita del poder para su ejercicio, consagrado en nuestra Constitución, como decisión fundamental del pueblo soberano. Es decir, en el Distrito Federal habrá, además del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, un cuarto órgano de poder público; ello contraviene la idea de la división de poderes y, en efecto, desde ese punto de vista, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano inconstitucional.

## B I B L I O G R A F I A

- Aristóteles, La Política; Trad. de Antonio Gómez Robledo, México, UNAM, 1963.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, Origen y Fundamentos del Poder Político; Trad. de José Fernández Santillán, México, Grijalbo, S.A., 1985.
- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1985.
- \_\_\_\_\_, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1980.
- \_\_\_\_\_, Federalismo en Latinoamérica, México, UNAM, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- Cueva, Mario de la, La Idea del Estado, México, UNAM, 1975.
- \_\_\_\_\_, "La idea de la soberanía", Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, México, UNAM, 1964.
- Enciclopedia de México, México, D.F., Ed. Enciclopedia de México, S.A., 1977.

- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1985.
- Frondizi, Silvio, "El federalismo en la República Argentina", los sistemas federales del continente americano, México, UNAM-FCE, 1972.
- García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1961.
- González Oropeza, Manuel, La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes, México, UNAM, 1983.
- Hamilton, Alexander, Jay, John y Madison, James, El Federalista, o la nueva constitución; Trad. de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1982.
- Historia General de México, México, El Colegio de México, 1981.
- Jellinek, Jorge, Teoría General del Estado; Trad. de Fernando de los Ríos Urruti, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1943.
- Kelsen, Hans, Teoría General del Estado; Trad. de Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional, 1979.
- \_\_\_\_\_, Teoría Pura del Derecho; Trad. de Roberto J. Vernengo, UNAM, 1982.

- Moreno, Daniel, El Congreso Constituyente de 1916-1917, México, UNAM, 1982.
- Mouskheli, Teoría Jurídica del Estado Federal; Trad. de Armando Lazaro y Ríos, Editora Nacional, 1981.
- Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- Pina, Rafael de, Diccionario de Derecho, México, Porrúa, 1981.
- Renovación Política, Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Audiencias Públicas de Consulta, Memorias, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986.
- Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, México, FCE, 1982.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1985.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1973.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.