



881209  
**UNIVERSIDAD ANAHUAC**

**ESCUELA DE DERECHO**  
**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.**

2  
Ley

**LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA  
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL  
DISTRITO FEDERAL. EL CASO DEL  
REGLAMENTO DE TRANSITO**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MANUEL GREGORIO BARRAGAN RAMIREZ**

IMPRESO CON  
PAPEL DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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

	P.
INTRODUCCION.....	II
I. EL PODER POLITICO Y SU FUNCION CONSTITUCIONAL.....	1
1.1. ORIGEN DEL PODER POLITICO.....	1
1.2. LA DIVISION EN EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO....	12
1.3. PODER POLITICO Y CONSTITUCION .....	21
II. EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO EN EL DISTRITO FEDER <u>AL</u> .....	35
2.1. EL DISTRITO FEDERAL EN LA HISTORIA DE MEXICO.....	35
2.2. LA DIVISION DE PODERES EN EL DISTRITO FEDERAL.....	61
III. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL	75
3.1. ORIGEN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.....	77
3.2. FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.....	83
3.3. EL REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL....	93
CONCLUSIONES.....	112
PROPOSICIONES FINALES.....	116
BIBLIOGRAFIA.....	119

## I N T R O D U C C I O N

Para cualquier observador del fenómeno jurídico, así como del fenómeno político, el Distrito Federal presenta una gran atracción por múltiples razones: se dice que es la ciudad más poblada del mundo, si se toma en cuenta la zona conurbada; es la capital histórica de los Estados Unidos Mexicanos, y es el asiento de los poderes federales.

La historia del Distrito Federal se haya ligada de una forma muy importante con la historia de México. Sin embargo, esta gran urbe también presenta un sin número de problemas de toda índole, siendo de destacar los derivados de la situación jurídica que tienen los ciudadanos que habitan la capital de la República Mexicana, así como la forma en la que se ejercita el poder político en la misma.

En este trabajo se analizará el fenómeno político tanto en la doctrina como en la historia del Distrito Federal, y se aplicarán los conocimientos derivados de ese estudio doctrinario e histórico, a la realidad que se vive en el asiento de los poderes federales, analizando también la forma en la que está integrado el poder político y la manera en la que se divide para su ejercicio en este ámbito de com

petencia.

Se estudiará también la forma en la que se elige a cada uno de los integrantes de los diversos "poderes" que tienen mando o parte del ejercicio del poder político sobre esta parte de la República.

De la perspectiva que se logre con los estudios antes señalados, se estará en aptitud de profundizar en la recientemente creada Asamblea de Representantes, que viene a cubrir un vacío que existe en cuanto a la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, pero que todavía carece de muchas facultades. Esa carencia hace que su naturaleza jurídica quede imprecisa, puesto que se trata de un cuerpo colegiado de representantes ciudadanos, que se eligen teniendo en cuenta los mismos distritos que se toman en consideración para los diputados federales; que como éstos, también representan al pueblo; que tienen también los dos sistemas de elección, tanto el de mayoría relativa como el de representación proporcional; que también tiene la llamada "cláusula candado" o cláusula de gobernabilidad, que garantiza que no habrá crisis de mayorías, y que sin embargo, todavía carece de facultades formalmente legislativas.

La Asamblea de Representantes tiene diversas facultades que se analizarán en el transcurso de este trabajo; pe-

ro que tiene como principal facultad la de hacer reglamentos, tos, siendo ésta una facultad que tradicionalmente le ha correspondido a los ejecutivos ya sea el de la federación, ya sean los de los estados.

Esta facultad reglamentaria es, sin duda, muy importante para el gobierno del Distrito Federal, pero si se tiene en consideración que, dentro de la doctrina para que pueda darse un reglamento (Así también lo reconoce expresamente la Constitución), tiene que haber una ley anterior a la --- cual le va a dar apertividad, la mencionada facultad reglamentaria se ve reducida puesto que, fuera de los llamados --- reglamentos autónomos, la Asamblea de Representantes sólo --- podrá actuar cuando haya precisamente una ley, y esta ley --- es siempre expedida por el Congreso de la Unión, actuando --- como Legislatura local, lo cual, como se analizará en el --- cuerpo de este trabajo, tiene serios inconvenientes de representatividad.

Como un ejemplo de los inconvenientes que se tienen en las facultades de la Asamblea de Representantes, hablando --- de su facultad de hacer reglamentos, se analizará también el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

## CAPITULO PRIMERO

### EL PODER POLITICO Y SU FUNCION CONSTITUCIONAL

#### 1.1 ORIGEN DEL PODER POLITICO.

Resulta un lugar común, de tan evidente que es ahora, la afirmación aristotélica de que el hombre es un "animal político", porque es impensable un ser humano aislado y sin tener influencia activa o pasiva en los asuntos estatales o sin ser afectado por las decisiones del gobierno de un Estado. La sociedad actual, lo mismo que la sociedad de siempre, no puede pensarse sin los seres humanos que la componen; el hombre es social por naturaleza, según se ha escrito:

La ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza, y que el hombre es por naturaleza un animal político (1).

De la misma forma que se puede afirmar que el hombre es un "animal político", también se puede afirmar que no puede pensarse una sociedad sin que tenga una autoridad; sin que haya una persona o conjunto de personas que tomen las decisiones -

-----

1. Aristóteles. Política, Traducción de Antonio Gómez Robledo 5a. Ed., Porrúa, México, 1976, pag. 158.

por toda la comunidad, y que estas decisiones sean aceptadas por todos los miembros de la comunidad, o por la mayoría de ellos, bien sea por la fuerza física que tiene quien ha tomado las decisiones, bien sea por el ascendiente moral que tiene sobre las personas por su virtud o sabiduría, o por una combinación de la fuerza, la virtud y la sabiduría. La autoridad de quien detenta el poder, poder que se da en la sociedad y sólo en la sociedad, hace vigente el conocido principio de que "donde hay sociedad, hay derecho". No puede sostenerse -- que en las reuniones de seres no inteligentes se de el fenómeno del poder político del que se está hablando, porque esos seres sólo responden a instintos, sin tener capacidad para hacer juicios universales con abstracción razonada.

Han sido muchos los intentos que los pensadores de todos los tiempos han realizado para desentrañar la esencia del poder. Al poder se le han encontrado diferentes explicaciones, dependiendo de los intereses particulares de quien lo investiga, del método que se haya empleado para hacer el acercamiento y sobre todo, del espacio y del tiempo en que se haya hecho la investigación. Así, lo mismo se ha dicho que el poder proviene de Dios; de las clases económicamente poderosas; del pueblo; sólo de los hombres; de los trabajadores y obreros; de los campesinos, o simplemente de las oligarquías. Todos los doctrinarios del Estado y los filósofos que han tratado las cuestiones políticas, coinciden en que el origen del po--

der habrá que buscarlo en el origen mismo de la sociedad, ya que la una es impensable sin el otro. También coinciden en -- que el poder es energía, es fuerza, es capacidad de acción:

...el poder es capacidad de hacer, de obligar, de dirigir, de conducir, de influenciar, de plegar voluntades, de suscitar adhesiones, de inducir conductas, de obtener obediencia, de dominar... y con Alberto Natale: el poder es la fuerza social -- destinada a imponer comportamientos humanos en las direcciones que fija quien efectivamente la ejerce (2).

Después de haber dado un breve panorama de lo que es la idea del poder político, conviene hacer un recorrido somero -- de la evolución que se ha tenido en relación a este tema de -- estudio, para posteriormente vincularlo con la aplicación o -- el ejercicio del poder en una actividad específica como es la elaboración de reglamentos por parte de la Asamblea de Representantes de Distrito Federal, lo cual, finalmente, es una -- forma de ejercitar el poder.

Como arriba se señaló, en el origen del poder se encuentra la fuerza, y se ha llegado a sostener con mucha frecuencia, desde tiempos remotos, que tanto el poder como el Derecho tienen una identificación muy grande con el simple fenómeno de fuerza, ya que en todos los regímenes históricamente da

dos, existe un fenómeno de fuerza más o menos evidente; tan - es así que se incluye en los Diálogos de Platón la afirmación de Trasímaco que dice:

En cada Estado, la justicia no es sino el provecho de aquel que tiene en sus manos - la autoridad y es, por ende, el más fuerte. De lo cual se sigue, para todo hombre que sepa razonar, que, la justicia y lo - que aprovecha al más fuerte son una y la misma cosa (3).

Esta idea de que el Derecho y la voluntad de quien detenta la fuerza son la misma cosa, fue también expresada con el aforismo de que "Lo que le place al príncipe tiene fuerza de - ley"; y en el siglo pasado el conocido escritor Fernando La--salle quien en sus célebres conferencias sobre lo que es una-constitución, expresó:

Los problemas constitucionales no son , primariamente, problemas de Derecho, sino de - poder; la verdadera Constitución de un país reside en los factores reales y efectivos - de poder que en ese país rigen; y las Cons- tituciones escritas no tienen valor ni son- duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la -- realidad social (4).\*

3. Platón. Diálogos, la República o de la Justo, 15a. Ed., Porrúa, México, 1975, pag. 444.

4. Fernando Lasalle. ¿Qué es una Constitución?, Editorial Colofón, México, 1989, pag. 70.

\* Lasalle distingue entre Constitución Real, que es la referi- da, y la Constitución Formal, que es sólo "papel".

En el pensamiento de Lasalle, los factores reales del poder socialmente dados, son todos aquellos agrupamientos humanos unidos por actividad o por ideología, que tienen un peso tal dentro de una comunidad, que ésta al tomar decisiones socialmente relevantes, necesariamente tienen también que tener en consideración el impacto que esa decisión tendrá en esos grupos, cuando no son precisamente esos grupos los que directamente toman las decisiones.

La fuerza que está en el origen del poder es primeramente una fuerza física. Se puede entender más fácilmente la clase de fuerza referida, si se toma en consideración que las sociedades modernas han prohibido que se utilice esa fuerza que dio lugar a la venganza privada. Ahora se monopoliza por parte del Estado esa fuerza y con ello se evita la venganza privada que se dio en las sociedades primitivas; sin embargo, en última instancia, si toma en consideración que en gran medida los detentadores del poder tienen el respaldo de la fuerza física o tienen el mando directo de ella, lo que ha cambiado en relación con las sociedades primitivas es que ahora todos los conflictos que pudiera haber entre los particulares serán sometidos a una tercera instancia o a un tercero que se presume imparcial, y que encarna los deseos sociales de justicia.

Los factores reales del poder a que se refiere Lasalle, se originaron desde la aparición de las primeras sociedades,-

pero se ha venido sofisticando hasta tal grado que ahora la ingerencia de esos factores se da por medio de sistemas evolucionados de democracia, donde los grupos dominantes llevan a sus hombres a los puestos de elección popular.

El que existe fuerza en el origen del poder y en su desarrollo actual, lo corrobora Hauriou, cuando dice:

(El poder) es una energía libre que, gracias a su superioridad, asume la empresa de gobierno de un grupo humano, por la -- creación continua de orden y Derecho (5).

De acuerdo con la cita transcrita, el poder es una energía porque es una fuerza capaz de modificar el medio que la rodea, tiene capacidad para producir cambios en el grupo humano que lo sustenta; se dice también que se trata de una energía libre porque al ejercer el poder se puede elegir entre un determinado número de posibilidades, es decir, cuando se ejercita el poder, su detentador o detentadores tienen ante sí un abanico de alternativas (sólo cuando hay alternativas se puede hablar de libertad) y elegirán aquella que más beneficie a los miembros del grupo humano donde se desarrolle ese poder o, aquella alternativa que más beneficie a los grupos de poder con los que los detentadores tengan mayor compromiso o ma

---

5. Mauricio Hauriou, citado por Agustín Basave Fernandez del Valle en Teoría del Estado, 5a.Ed., Jus, Mexico, 1979, p. 87.

yor identificación ideológica. También dice la definición citada anteriormente, que una de las características del poder es su superioridad; al decir esto se refiere a que el poder político por definición, es el poder que está por sobre todos los otros poderes que puedan darse en una sociedad. Puede haber poderes en diferentes grados y provenientes de diferentes grupos humanos; pero el poder político estará por sobre todos esos otros poderes, y cuando se dá el caso, como en algunos Estados del medio oriente, en el que el poder religioso llega a ser el predominante, entonces ese poder religioso será también el poder político. Se dice también que asume la empresa de gobierno de un grupo humano. Es evidente que el poder político, como ya se dijo arriba, sólo puede darse dentro de un grupo humano, y ese poder tiene como fin principal el de gobernar, el de dirigir, el de establecer directrices, por las que el grupo humano buscará el logro de los objetivos que se haya propuesto al estar unido, y que se pueden resumir en la búsqueda del bienestar social, en la búsqueda de que la mayor parte de los miembros de ese grupo, alcancen los bienes y servicios que se producen en esa sociedad. Por último, también se dice que para alcanzar esos fines socialmente valiosos, se hará la creación continua de Orden y de Derecho. Esto es así porque el Derecho se convierte en el mínimo del catálogo, de los valores sociales que el grupo humano se compromete a respetar, reconociendo al mismo tiempo la autoridad tanto del de

tentador del poder, como del Derecho mismo.

Si bien es cierto que el origen del poder político, se encuentra siempre un fenómeno de fuerza, la fuerza por sí misma no puede ser considerada como equivalente al poder político; para que la simple fuerza del detentador del poder se pueda convertir en poder político, es necesario que se dé la aceptación de los miembros del grupo humano a quien está dirigido el poder, o donde se dá esa fuerza, lo cual - lleva a tratar el tema de la legitimidad, aunque sea de forma muy breve.

Mientras la fuerza se dé simplemente como un resultado de la actividad del mayor poder físico no se puede hablar de poder político. Para que se pueda dar la transformación entre el fenómeno de "fuerza bruta" y el poder político o hacia el poder político, es necesaria la aceptación tácita o expresa por parte del pueblo, de las medidas que toma quien posee esa fuerza física. La mayor o menor legitimidad de un poder dependerá de la mayor o menor aceptación que se tenga de esa fuerza traducida en decisiones de gobierno; por eso se habla de que puede existir una legitimación activa (cuando hay signos externos de esa aceptación) y legitimación pasiva (cuando simplemente no hay rebelión en contra de las decisiones de gobierno y éstas son toleradas). Sin embargo, para entender mejor a la legitimación y para posteriormente poderla diferenciar de la legalidad, es preciso que se ana-

lice desde su significado etimológico, que es el siguiente:

El vocablo "legitimidad" proviene de "legítimo" que, a su vez, deriva del latín "legitimus" (a, um). El adjetivo latino "legitimus", en el lenguaje común, significa conforme a las reglas... En la literatura jurídica "legitimus" significa "conforme a derecho" (6).

Dado que, como queda dicho, la palabra legitimidad significa que algo es conforme a Derecho, se ha llegado a confundir a la legitimidad con la legalidad, porque etimológicamente tienen un significado parecido, ya que lo legal es lo que está de acuerdo con la ley y con el Derecho. No obstante lo anterior, cuando se habla del poder político, se distingue entre legitimidad y legalidad, dejando a esta última en el simple sentido etimológico, y derivando la legitimidad a un sentido de aceptación y de justificación. Por lo anterior, se puede decir que existen regímenes que son legales, pero que han perdido legitimidad, y por el contrario, se puede decir que hay regímenes -- que son ilegales pero que el pueblo ha legitimado con su aceptación expresa o tácita. Prácticamente todos los regímenes de la actualidad originalmente fueron ilegales, lo mismo si se habla del régimen mexicano que de cualquiera de los europeos. -- puesto que prácticamente todos nacieron de una revolución, que

---

6. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, pag. 1941.

por definición rompe el Derecho y originalmente es ilegal, aunque pueda llegar a considerarse legítima; es por ello - que se dice que la legitimidad es el fundamento del poder político:

En este sentido, legitimidad es la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en una sociedad considerada. Para aquellos que creen que el poder ha de ser ejercido por un monarca de linaje real, - el poder es legítimo si se haya en manos del descendiente de los reyes precedentes en tanto que para los que creen que el poder debe reposar en la elección popular, - los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres (7).

Por su parte, el reconocido tratadista Herman Heller, sobre la legitimidad escribió:

Entendemos por legitimidad democrática la justificación inmanente del poder del Estado por el "pueblo", y las varias direcciones políticas se diferencian en la actualidad entre sí únicamente por el contenido diverso que le dan al concepto de pueblo - (8).

Para Herman Heller, de conformidad con sus afirmaciones, el pueblo de un Estado es el protagonista de la legitimidad,

-----  
 7. Diccionario de Política y Administración Pública, Coordinación de Mario Martínez, Ideas, México, pag. 474.  
 8. Herman Heller. Teoría del Estado, Traduc. de Luis Tobío, F.C.E. 2a. Ed. 13a. Reimpresión, México, 1990, pag. 255.

que pueda llegar a tener el detentador del poder.

Abundando sobre lo dicho en relación con la legitimidad, también es importante señalar lo que dice Carl Schmitt, quien la analiza enlazándola con la Constitución, que, finalmente, determinará los límites del poder político. Este autor dice:

Una Constitución es legítima -esto es reconocida- no solo como situación de hecho, sino también como ordenación jurídica- cuando la fuerza y la autoridad del poder constituyente en que descansa su decisión es reconocida (9). \*

Resumiendo lo anterior, se puede decir que el origen del poder es la fuerza; pero que esa fuerza tiene necesariamente que ser legitimada por el pueblo para que pueda considerarse como poder político. Además, esa fuerza debe ser totalizadora en el sentido más amplio que puede entenderse el ser totalizador, principalmente en cuanto al monopolio de la fuerza pública. Por otra parte, también es de afirmarse que el poder político encuentra en el Derecho su mejor expresión porque en él encuentra su legalidad y los límites de su actuación. La fuerza legitimada se convierte en poder político, y ese poder político es el creador del Derecho y, a su vez, se somete al De

---

9. Carl Schmitt. Teoría de la Constitución, Editora Nacional, México, 1970, pag. 8.

\* A este escritor se le ha criticado porque se dice que fue - el teórico jurista del nacionalsocialismo en la Alemania de - Hitler.

recho.

## 1.2. LA DIVISION EN EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO.

De conformidad con lo analizado en el subcapítulo anterior, el poder político debe ser uno solamente, para poder ser considerado como tal. No puede haber un poder superior al poder político dentro de un Estado; es por ello que resulta lamentable que en algunos países, alguna o varias empresas transnacionales tengan un presupuesto mayor que el del propio Estado, lo cual evidentemente hace deducir que el poder político de esos Estados o en esos Estados no puede ser considerado dentro de los parámetros de la doctrina política o que la doctrina política reserva para los Estados independientes.

Históricamente han existido toda clase de Estados, desde los que tienen una democracia casi perfecta, hasta los que pueden ser considerados poco menos que meros fenómenos de fuerza bruta. En gran medida estas diferentes clases de Estados coinciden con la forma en la que en cada uno de esos Estados se ejercite el poder, ya que como quedó dicho, la forma en que se ejercite el poder hará que un determinado gobierno tenga una legitimación más amplia y de mejor calidad, porque no es lo mismo que simplemente se tolere al detentador del poder porque no haya los medios para intentar una rebelión, o que por manifestaciones externas de la mayoría de los ciudadanos se exprese la aceptación del detentador del poder, y se permita que ese poder pueda ser compartido por -

los ciudadanos, y que se respete el Derecho creado por ese -  
detentador del poder.

Puede afirmarse que en un Estado dado en el que se ejer-  
cite el poder, para beneficio de las personas que integran el  
pueblo de ese Estado, se dará con mayor certeza lo que se ha-  
llamado el "Estado de Derecho", el cual supone que haya una -  
Constitución, una serie de garantías individuales, los cami-  
nos institucionales para el acceso al poder y un sistema judi-  
cial operante, entre otras cualidades. Ahora bien, una vez --  
que se ha organizado un Estado, es muy grande la tentación --  
del absolutismo, porque quien detenta el poder quiere conser-  
varlo y llevarlo a ser cada vez mayor. De ahí que se diga que  
el poder es como el gas, que tiende naturalmente a ocupar el-  
mayor espacio posible.

Uno de los medios que la sociedad ha encontrado para evi-  
tar los absolutismos, ha sido la alternancia en el poder, si-  
bien no necesariamente en cuanto a los partidos políticos, si  
en cuanto al tiempo que el detentador del poder esté al mando  
del gobierno con lo cual existe en presunción de que el poder  
de una determinada persona está limitado en el tiempo. Lo an-  
terior, independientemente de que se permita o no la reelección  
porque con la limitación en el tiempo se alcanza un freno ne-  
cesario en el ejercicio del poder, que históricamente ha mos-  
trado sus bondades, de la misma manera que la permanencia sin

límite temporal ha mostrado su peligrosidad. Ya lo decía el -  
filósofo Nietzsche:

Donde se encontrara vida, encontré la voluntad de poder; y aún en la voluntad del servidor encontré la voluntad de ser amo. (10).

Y es que parece ser que en todo ser humano está latente una ansia de poder que puede llegar a ser creadora de dictaduras como las que ha tenido la humanidad en su historia.

Sin embargo, no ha sido suficiente la limitación del poder en el tiempo y por eso se pensó en una forma que impidiera el abuso del poder y que garantizara un mínimo de estabilidad política; pero había un problema de difícil solución: por una parte se tiene que el poder político, para poder ser considerado como tal, debe ser el poder que esté por encima de todos los poderes, tiene que ser, por decirlo así, el poder más poderoso; por otra parte, se veía la necesidad de limitar a ese poder y entonces, cómo podría limitarse al poder más poderoso en una sociedad. qué otro poder podría ser tan poderoso para que pudiera limitar al poder político, sin que se confundiera con este. Por supuesto que existe el gran límite del Derecho que determinará hasta dónde puede actuar el poder público. ya que la autoridad puede actuar hasta donde se lo per

-----  
10. Federico Nietzsche. Así Hablaba Zaratustra, Editores Unidos Mexicanos, S. A., México, 1971, pag. 106.

mita el Derecho, en tanto que los particulares pueden actuar en tanto no se los prohíba el Derecho. Este límite de sólo el Derecho y que permite hacer al detentador del poder lo que el desee, aunque sea dentro del Derecho, no ha sido tampoco suficiente, porque ese Derecho puede irse modificando en la dirección que sea del agrado de ese detentador del poder.

Un modo de limitar al poder, fue que el poder se limitara a sí mismo; es decir, que el poder limite al poder.

El sistema por medio del cual se pretende que el poder se autolimita se ha denominado "pesos y contrapesos", y se le atribuye a Montesquieu, aunque también hay antecedentes tanto en Aristóteles como en Locke. Sobre este tema el pensador --- griego escribió:

En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerarse el legislador diligente lo que conviene a cada régimen... De estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, - cuál su esfera de competencia y cómo puede procederse a su elección y el tercer elemento es el poder judicial (11).

Resulta evidente que en lo dicho por el estagirita se -

-----  
11. Aristóteles, Op. Cit., pag. 235.

encuentra ya desde entonces el principio de lo que ha dado en llamarse "la división de poderes" aunque, como queda asentado, el poder político es indivisible y sólo se divide su ejercicio, pero por economía del lenguaje, o por desconocimiento, -- con frecuencia se habla del poder judicial, poder legislativo o poder ejecutivo.

Aunque las funciones a que se refiere cada uno de los "poderes" mencionados que implícitamente relaciona Aristóteles no sean tan claramente distinguibles como se encuentran en las -- Constituciones modernas, es de deducirse que sí se trata de un antecedente, porque más adelante, en la misma página, habla de las magistraturas y de las funciones de los tribunales.

La anterior significa que ya desde los remotos tiempos de la Grecia clásica, se buscó un sistema de división del ejercicio o para el ejercicio del poder político. Sin embargo, es el filósofo Jhon Locke quien con más claridad da una razón clara para justificar la necesidad de la división a la que se ha hecho referencia. De acuerdo con las propias palabras de Locke:

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 entonces dispensarse de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, legar a tener interés priva--

do distinto del resto de la comunidad. -- contrario al fin de la sociedad y del Estado (12).

Teniendo en consideración el momento histórico que vivió este filósofo (1632-1704) en Inglaterra y que pertenece a la corriente empirista que tiene a la experiencia como única fuente o principal fuente del conocimiento, Locke afirma que el poder legislativo es el que dicta las leyes; el ejecutivo, o sea el rey, aplicará las leyes y con una modalidad, a la que llama poder federativo, que también le corresponde al rey, se encargará también de la seguridad interior y de los asuntos exteriores. Al poder judicial le deja su tradicional papel de decir el Derecho.

A pesar de que la sociedad que le tocó en suerte vivir a Locke apuntaba más al absolutismo, es innegable que estos conceptos de división de poderes influyeron en las revoluciones que se gestaron tanto en el siglo XVIII como en el XIX, principalmente en la revolución norteamericana que produjo una Constitución que ha sido tenida como ejemplo por otras para establecer la división de poderes.

Un poco después de Locke, Francia vio nacer a Carlos Luis

---

12. John Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, citado por Teresa Ramírez en Derecho Constitucional Mexicano, 17a. Ed., Porrúa, México, 1980, pag.206

Montesquieu (1689-1755). Durante muchos años se dedicó a viajar por la Europa absolutista de su tiempo.

Siguiendo la misma línea de pensamiento de Locke, en cuanto al peligro de absolutismo que late en los regímenes en los que no se da la división de poderes, Montesquieu dice:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta de confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y -- del poder ejecutivo. Si no está separado -- del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos: como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la --- fuerza de un opresor (13).

Como se desprende de la lectura del párrafo transcrito de la obra "El Espíritu de las Leyes", este autor propone una división de poderes que puede considerarse como rígida, ya que -- no prevee una cooperación entre los poderes, sino un aislamiento que puede llegar a anular o paralizar a las funciones de gobierno, con el consecuente deterioro de la consecución de los fines que dan origen a la formación del Estado, porque si un poder paraliza a los otros, es imposible el gobierno.

13. Carlos Luis Montesquieu. El Espíritu de las Leyes, Traduc. de Nicolás Estévez, Porrúa, 1980. pag. 104.

Montesquieu considera que cada hombre tiene poder; es decir, que individualmente cada hombre tiene capacidad para cambiar o modificar su entorno. Así como cada hombre en lo individual tiene poder y tiende a abusar de él, así, en lo político se tiende a abusar del poder. Haciendo un paralelismo, si en lo individual el poder que un hombre aislado tiene debe ser limitado, así también en lo colectivo, el poder político debe ser limitado.

El hecho de que Montesquieu le dé tanta importancia a la división de poderes tiene, sin duda, relación con la consideración que hace sobre el pueblo de un Estado. En efecto, para este tratadista, el pueblo en ocasiones actúa como subordinado, y en ocasiones actúa como monarca. Ello es así por el voto que emite y la obediencia que le debe al que haya resultado escogido por ese voto. En palabras del propio autor:

El pueblo en la democracia es en ciertos conceptos el monarca; en otros conceptos, el súbdito. No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere. La voluntad del soberano es soberana. Las leyes que establecen el derecho de sufragio son pues fundamentales en esta forma de gobierno, porque en efecto es tan importante determinar cómo, por quién y a quién se ha de dar los votos como lo es en una monarquía, saber quién es el monarca (14).

El desaparecido investigador mexicano Mario de la Cueva, comenta que en el pensamiento de Montesquieu, existen tres poderes o potestades dentro del Estado: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva, a la que divide de acuerdo al derecho llamado de gentes, y al derecho civil (15). Este autor resume la aportación de Montesquieu a la ciencia política de la siguiente forma:

...la garantía mejor, si no la única, de -- que el poder no podrá cometer abusos, consiste en que el poder detenga al poder, función que corresponde exactamente a la idea de separación de poderes (16).

Como se analizará más adelante en este trabajo, la necesidad de que el poder político no se deposite en una sola persona o corporación, siguiendo el pensamiento de los autores tratados, ha quedado plasmada en los diferentes ordenamientos que ha tenido nuestro país. Esta división de poderes que ha mostrado su bondad a lo largo de la historia, se relacionará con los poderes que se ejercen en el Distrito Federal, principalmente en lo relativo a la Asamblea de Representantes, en relación a la cual se analizarán sus funciones para tratar de encuadrarlas en la teoría de la división de poderes, y hacer evidente algunas formas de mejorarla.

-----  
 15. Cfr., Mario de la Cueva. La Idea del Estado, 2a., Ed., --- U.N.A.M., México, 1980, pag. 76  
 16. Ibid., pag. 98.

### 1.3. PODER POLITICO Y CONSTITUCION.

Una vez que el poder político ha sido legitimado por el pueblo de un Estado, o que ha sentado las bases para su legitimación, siempre el detentador del poder busca institucionalizar su permanencia en el gobierno de un pueblo por medio de la creación de un nuevo ordenamiento que contenga los principios socialmente valiosos, que hicieron posible en su momento el nacimiento del nuevo orden.

Es de investigada teoría el que un nuevo ordenamiento jurídico que se ha impuesto a un pueblo, no necesariamente tiene que haber respetado al antiguo ordenamiento para su creación: es decir, cuando se crea una nueva Constitución, ésta normalmente rompe con la que le haya precedido. Es cierto que ningún ordenamiento jurídico puede establecer los mecanismos de su destrucción o anulación, tal como sucede con el Artículo 136 de la Constitución Política vigente, que dice:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta (17).

Este Artículo corresponde al 128 de la Constitución de -- 1857. Evidentemente, en la creación de la Constitución vigente no se respetaron los pasos previstos en la Constitución anterior para su reforma o abrogación. Sin embargo, con el paso de los años, poco a poco se ha ido legitimando este ordenamiento jurídico que originalmente careciera de validez formal, por haber sido hecho en contra de lo establecido por la Constitución anterior.

La Constitución mexicana, que originalmente podría cuestionarse su validez formal, ha seguido los pasos que han seguido otros ordenamientos jurídicos, y que así han sido reconocidos por la doctrina. En efecto, Carl Schmitt dice:

Legitimidad de una Constitución no significa que haya sido tramitada según leyes -- constitucionales antes vigentes. Tal idea sería especialmente absurda. Una Constitución no se pone en vigor según reglas superiores a ella. Además, es inconcebible que una Constitución nueva, es decir, una nueva decisión política fundamental, se subordine a una Constitución anterior y se haga dependiente de ella. Allí donde se va a una nueva Constitución por abolición de la anterior, no es "ilegítima" la nueva porque la vieja haya sido abolida. Entonces, la vieja Constitución abolida seguiría en vigor. Así, pues, nada tiene que ver la cuestión de la coincidencia de la Constitución nueva y la vieja, con la cuestión de la legitimidad (18).

---

18. Carl Schmitt. Op., Cit., pag. 8.

En una nueva Constitución, lo que principalmente se va a determinar son las cuestiones relacionadas con el ejercicio -- del poder político. Por supuesto que organizará también otras -- cuestiones importantes en la sociedad, pero, finalmente, su -- principal cometido es determinar cómo se ejercitará el poder, -- y qué derechos tendrá el pueblo frente al poder.

Carl Loewenstein, después de afirmar que en la Constitu-- ción se debe evitar que existan las formas de concentración de poder en unos cuantos, también afirma:

... la ley fundamental debería contener un reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual -- los derechos individuales y libertades fundamentales --, y su protección frente a la interven-- ción de uno o todos los detentadores del -- poder. Que en este punto fuese reconocido -- en una primera época del desarrollo del -- constitucionalismo es un signo de su espe-- cífico telos liberal. Junto al principio -- de la distribución y, por lo tanto, limita-- ción del poder, éstas absolutamente inacce-- sibles al poder político, se han converti-- do en el núcleo de la constitución mate-- rial (19).

Así, toda Constitución será primordialmente el catálogo -- de limitaciones que se le harán al poder político, de la misma manera que será el catálogo de los derechos de los gobernados--

---

19. Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución, Tradu. de Al-- fredo Gallego, 2a., Ed., Editorial Ariel, España, pag. 154.

frente a los gobernantes.

Son muchos los ejemplos que pueden darse de cómo una Constitución posterior ha dejado sin efecto a la anterior: baste recordar las diferentes constituciones que ha tenido México. Así ha sucedido porque frente al transcrito Artículo 136, existe también el Artículo 39 que reconoce al pueblo el derecho de cambiar en cualquier momento la forma de su gobierno.

Las diferentes constituciones que van teniendo los Estados responden a diferentes grupos que llegan al poder o a diferentes valores que la sociedad van teniendo. El detentador del poder es producto de las fuerzas sociales que lo llevan al gobierno, o debe saber interpretar las directrices sociales para adecuarse a ellas: de no hacerlo así, habrá un divorcio entre gobernantes y gobernados, divorcio que puede llegar a provocar el rompimiento del orden jurídico mediante una revolución, o la deslegitimación del régimen.

El Derecho en su norma de mayor jerarquía, o sea la Constitución, tiene la misión no sólo de tutelar las conductas socialmente valiosas, sino también debe determinar los límites del poder público, cuidando que exista un sistema de pesos y contrapesos que evite el establecimiento de dictaduras o de abusos del poder, que fácilmente se dan cuando quien detenta el poder no tiene quien lo limite.

En la Constitución Política de México se encuentra el Título Tercero que se refiere al poder político y al ejercicio de éste. Textualmente se puede leer en el Artículo 49:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.- No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, - salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar (20).

Son muchas las afirmaciones que se contienen en el artículo transcrito y que tienen una relación directa con las afirmaciones doctrinales que se han hecho anteriormente. Lo primero que se destaca es que se sigue el principio de separación de poderes a que ya se ha hecho referencia; y los llamados poderes que se instituyen son los mismos que ya desde Aristóteles se habían señalado como ideales. Posteriormente existe la prohibición constitucional de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, salvo las dos excepciones que el mismo cuerpo normativo señala y que se refiere el uno a la suspensión de garantías: el otro a que el Ejecutivo de la Unión podrá ser facultado por el Congreso (Es muy importante -- destacar que en este caso el Congreso faculta al Ejecutivo pa-

ra legislar, y que entonces el Congreso puede hacerlo o no, -- con lo que se sigue conservando la división de poderes) para - aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de ex portación e importación, expedidas por el propio Congreso; tam- bién puede ser facultado por el mismo Congreso para prohibir, - las importaciones, las exportaciones y el tránsito de produc- tos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente (21).

No deja de ser lesivo para la separación de poderes y pa- ra el respeto que se debe tener a las funciones de cada uno de estos llamados poderes, el que se haya facultado al Ejecutivo- Federal para hacer el Código Civil del Distrito Federal, así - como el Código Penal y sus correlativos códigos adjetivos. Si- bien es cierto que se dice que fué facultado, para hacer esos- ordenamientos, no menos cierto es que el Congreso de la Unión - no tiene facultades para "facultar" al Ejecutivo Federal para- otros casos fuera de los ya señalados. Puede tener la explica- ción de que se trataba del momento político llamado "Maximato" por la preeminencia del General Plutarco Elías Calles en la toma de decisiones de México, a pesar de que ya no fuera el -- detentador formal del poder; sin embargo, resulta por demás -- contradictorio el hecho de que expresamente se diga en la Cons titución que no podrá depositarse el Legislativo en un sólo in dividuo o corporación (Aunque este Artículo fué reformado, el

-----  
21. Cfr. Artículo 131 de la Constitución Política de México.

Artículo 49 vigente cuando se hicieron los códigos mencionados era substancialmente igual al actual) posteriormente se encuentra que los mencionados códigos fueron hechos por el Ejecutivo facultado por el Congreso de la Unión.

Por otra parte, la división de poderes debe ser, como se ha insistido, para evitar la preeminencia de uno sobre los otros y para alejar el fantasma del despotismo o del absolutismo. Se trata de que haya cooperación entre los poderes, no que uno sea el predominante.

Por las características históricas y sociales de México, constitucionalmente se ha considerado que se tiene una república presidencialista, ya que el presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno, además de las facultades especiales que la propia Constitución le confiere y que lo hacen de alguna manera más "poderoso" que los otros dos poderes. Probablemente por una falta de cuidado, por la inercia o por una intención deliberada de hacer patente el presidencialismo de México, es de llamar la atención la forma con la que la Constitución comienza a llamar a cada uno de los poderes. El Artículo 50 dice:

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (22).

Por otra parte, el Artículo 94 de la mencionada Constitución Federal dice:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de Distrito (23).

Esa parte transcrita (no es todo el Artículo 94) señala la forma en que se organizarán las funciones del poder judicial, y cómo estará integrado éste. Contrastando con lo dispuesto en los dos artículos citados, el Artículo 80 de la misma norma suprema dice:

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (24).

Lo que llama la atención es el hecho de que cuando la Constitución se refirió en el Artículo 49 al poder político de la Federación, que como ya se insistió, es indivisible, le da el calificativo de "Supremo Poder de la Federación"; cuando se refiere a cada uno de los llamados poderes, tal como ha sido transcrito, solamente enuncia en quién o en quiénes se deposi-

---

23. Ibid., Artículo 94.

24. Ibid., Artículo 80.

tan; así es en el caso del Legislativo y del Judicial, pero -- cuando se refiere al Ejecutivo, también le da el calificativo que había reservado para el "Supremo Poder de la Federación", llamándolo "Supremo Poder Ejecutivo".

En otras disposiciones constitucionales también se puede hacer patente la serie de facultades que se le otorgan al Ejecutivo en detrimento de los otros poderes. Sin ser exhaustivos en la exposición de esta faceta de la Constitución, y sólo para dejar más en claro el presidencialismo constitucionalmente establecido, vale la pena mencionar cómo el Ejecutivo de la Unión puede invadir y hasta anular a cada uno de los otros dos poderes.

En cuanto al Legislativo, es de investigado Derecho Constitucional el mecanismo que tiene el Ejecutivo para "vetar" -- las leyes que por alguna razón no quiera promulgar. La Constitución establece que un proyecto desechado por el Ejecutivo regresará a la Cámara de origen para volver a ser discutido; y -- si la mencionada Cámara lo aprueba o confirma por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la -- Cámara revisora; si la mencionada Cámara revisora también confirma la ley o decreto por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto, según se trate, y volverá al Ejecutivo para su promulgación (25).

Como se desprende de la simple lectura del numeral constitucional al que se ha hecho referencia, el llamado poder de veto tiene el espíritu de la Constitución el límite de una segunda aprobación o confirmación de la ley o decreto que hubiese sido vetado; entonces, dispone la Constitución que la ley o el decreto pasará al Ejecutivo para su promulgación. Lo que no estableció el Constituyente fué el plazo que tiene el Ejecutivo para promulgar la ley o el decreto que por segunda vez le es turnado para su promulgación. Dicho de otro modo, qué sucede si en un caso hipotético el Ejecutivo de la Unión se niega a promulgar una ley o decreto? Toda la labor del Legislativo se podría ver anulada, porque al Ejecutivo de la Unión, en los términos del párrafo segundo del Artículo 108 de la multicitada Constitución "... durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común" (26), y no fácilmente se puede encuadrar la conducta descrita en alguno de los dos supuestos a que se ha hecho referencia.

Otra forma u otra manera en la que se puede apreciar la preeminencia del Ejecutivo es en la facultad reglamentaria que se deriva de la primera fracción del Artículo 89, pero para analizar esa función reglamentaria se relacionará con las funciones de la Asamblea de Representantes y se estudiará en capi

-----

tulo separado, porque es uno de los temas centrales de este --  
trabajo recepcional.

En relación al Judicial, también se puede desprender del -  
propio texto constitucional la ingerencia que tiene el Ejecuti  
vo en su formación.

Es común mencionar que la ingerencia se da por el hecho de  
la facultad que tiene el Ejecutivo de conformidad con la frac-  
ción XVIII del Artículo 89 constitucional de

Nombrar ministros de la Suprema Corte de -  
Justicia y someter los nombramientos, las  
licencias y las renunciaciones de ellos a la a-  
probación de la Cámara de Senadores, o de  
la Comisión Permanente, en su caso (27).

El Constituyente prefirió este sistema en lugar del que -  
existe en otros países en los que también los miembros del po-  
der judicial son de elección popular. Por supuesto que se dirá  
que por el hecho de que los nombramientos deban ser aprobados-  
por el Senado o por la Comisión Permanente ya se está limitan-  
do al Ejecutivo, y la mayoría de las observaciones que se ha--  
ce a esta facultad se detienen en ese comentario. Sin embargo,  
es mucho más lo que se puede decir de esa facultad del Ejecuti  
vo Federal, porque se debe relacionar también con el Artículo-  
76 de la misma Constitución, que es el relativo a las faculta-

des del Senado, el cual en su fracción VIII dispone:

(Son facultades exclusivas del Senado) Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...(28).

Si relacionamos la facultad que tiene el Ejecutivo de la Unión de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la facultad que tiene el Senado de aprobar o negar la aprobación de tales nombramientos, no resulta tan evidente la ingerencia y el control que se ha mencionado; para que se entienda mejor, y que se pueda explicar lo afirmado, es necesario recordar también lo que dice el Artículo 96 de la tantas veces citada Constitución:

Los nombramientos de los ministros de la -- Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos, desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara en el siguiente pe--

-----  
28. Ibid., Artículo 76, Fracción VIII.

ríodo de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprob~~ar~~ el nombramiento, y si lo aprueba, o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento cesará desde luego en sus funciones el ministro provisional, y el Presidente de la República someterá -- nuevo nombramiento a la aprobación del Senado en los términos señalados (29).

En dos ocasiones el mencionado artículo nombra indistintamente a los ministros de la Corte como "magistrados", aunque - en otros numerales sólo llama "ministros" a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior dicho - sea de paso, antes de hacer los comentarios pertinentes en relación al contenido del artículo transcrito.

De la lectura de ese multicitado Artículo 96, se desprende, una vez más, que corresponde al Presidente de la República el nombramiento de los ministros de la Corte, si bien ese nombramiento debe ser aprobado por la Cámara de Senadores. Pero - hay algo que llama la atención: el hecho de que esté tan detallado lo que debe hacerse en caso de que no se apruebe un nombramiento, implícitamente significa que no necesariamente todos los nombramientos que haga el Presidente tienen que ser aprobados, sino que, por el contrario, preve el caso de que estos nombramientos no sean aprobados, y en el caso de que por -

---

29. Ibid., Artículo 96.

dos veces no sea aprobado un nombramiento, el candidato propuesto será ministro provisional por un año. Del hecho de que este caso no se haya presentado en la realidad, lo mismo que el caso de que no se promulgue una ley o decreto, no se sigue que estos casos no puedan darse, porque si están previstos en la misma Constitución, ésta está considerando todos los supuestos que teóricamente se puedan dar, y no resta mérito al argumento el hecho de que por razones metajurídicas, ese supuesto no se haya dado en la realidad. El hecho es que teóricamente se pueden tener a uno, varios o todos los ministros de la Corte con el nombramiento provisional, o sea, con personas que sólo le interesen al Presidente de la República y que no sean aprobadas por el Senado.

Lo dicho para los ministros de la Corte, a nivel federal puede repetirse a nivel del Distrito Federal para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la salvedad que que en lugar del Senado, el nombramiento que también hace el Presidente de la República, será aprobado o reprobado por la Asamblea de Representantes del propio Distrito Federal, aunque sobre este particular habrá ocasión de ahondar más cuando se estudie específicamente esta institución que tiene funciones semejantes a las de las legislaturas de los estados y otras funciones que serían propias de los ejecutivos, ya federal, ya estatales. El estudio de referencia se hará en capítulo separado de este trabajo.

CAPITULO SEGUNDO

EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1. EL DISTRITO FEDERAL EN LA HISTORIA DE MEXICO.

Como los hijos cuando se emancipan, llegó el momento en que la Nueva España, creando una nueva nación independiente: México.

La lucha por la independencia se había iniciado en 1810, y después de once años de luchas más o menos intensas y más o menos cruentas; mediante negociaciones que escondían cierta ambición personal, pero que finalmente sirvieron a la lucha por la independencia, en 1821 se alcanza la meta fijada, si bien es cierto que se llega a un imperio encabezado por Iturbide. Por las luchas internas, por los ideales de algunos antiguos insurgentes o por presiones del exterior, la vida del imperio mexicano fué breve, menor a un año. Durante ese tiempo poco se intentó jurídicamente para organizar a la ciudad de México, -- que simplemente era reconocida como la capital del nuevo Imperio Mexicano. Otros eran los problemas a los que se enfrentaba el imperio, problemas que finalmente lo destruyeron.

Como se insistió en el capítulo anterior, siempre que hay

un movimiento social que tiene como consecuencia el establecimiento de un nuevo grupo en el poder político, siempre tratará de organizar al naciente Estado o al mismo Estado (cuando se trate de un simple golpe de Estado) con un nuevo ordenamiento-jurídico. El llamado Primer Imperio Mexicano no fue la excepción, y estableció unas bases generales para el gobierno del naciente Estado, dándole también vigencia a las leyes españolas, en lo que no se opusieran al nuevo orden de cosas. Sin embargo, los acontecimientos políticos y militares hicieron ingobernable el imperio, con lo que Iturbide se vio precisado a la abdicación y al exilio.

Fuera Iturbide de México, los republicanos se hicieron de el poder político, solamente que entre ellos también había divisiones: por un lado existían los partidarios de una república centralista, y por otro los partidarios de una república federal, semejante a la de Estados Unidos de Norteamérica.

Probablemente por la influencia del vecino del norte, que siempre ha tenido en México algunos partidarios; probablemente por la incipiente organización semejante a las antiguas colonias de norteamérica, que existía en la Nueva España por las tendencias, o también probablemente por el hecho de considerar que en teoría (entonces aquí sólo se podría hablar en teoría), el sistema republicano es mejor que el monárquico, porque la forma de gobierno republicana, permite mayor igualdad y

está más cerca de la alternancia en el poder y del acceso de cualquier ciudadano a los más altos puestos de elección, México eligió ser república; y de las dos clases de repúblicas, o sea la centralista y la federal, por las mismas razones apuntadas, México eligió ser una república federal.

Ya elegida la forma de gobierno, se levantó el acta de la creación de la federación y se reunió el Congreso Constituyente, para darle a México la primera constitución, misma que sería, desde luego, una constitución federal.

Iría más allá de los límites y objetivos del presente trabajo hacer un análisis de las características principales de la Constitución de 1824; lo que importa para este estudio es lo que diga en relación al Distrito Federal. En efecto, quizá por influencia del vecino del norte, o porque se consideró que era lo mejor, se estableció que la ciudad de México, sería la sede de los poderes, y que su gobierno quedaría al cuidado del gobierno federal. Estas dos características sobreviven hasta la actualidad. También es importante señalar lo que ya desde entonces se determinó, y que sigue vigente en la actualidad, a pesar de revoluciones y cambios de gobierno, en relación a --- quién será el Poder Legislativo en el Distrito Federal.

La mencionada Constitución de 1824, dispuso en su Artículo 50 (que era el artículo equivalente al actual 73 de la Cons

titución vigente, es decir, el que establece las facultades -- del Congreso ), lo siguiente:

(Es facultad exclusiva del Congreso General) Fracción XXVIII: Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado (30).

Pocos meses después de que entró en vigencia la mencionada Constitución, el Congreso General hizo uso de la facultad que le otorgaba el citado Artículo 50, y según cita el maestro Serra Rojas, se emitió el 18 de noviembre de 1824 el decreto de la creación del Distrito Federal, que decía lo siguiente:

El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar: - 1º El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad XXVIII del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.- 2º Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas... 4º El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley (31).

---

30. Artículo 50 de la Constitución de 1824. Copia Facsimilar - publicada en el Número III de la Revista Jurídica de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac.

31. Cfr. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, 9a. Ed., - Porrúa, México, 1986, pag. 562.

Como se desprende de la lectura del párrafo transcrito, - relacionado con la facultad a la que también se hizo referen- - cia, es este decreto, que es la verdadera acta de nacimiento - del Distrito Federal, ya se encuentra establecido que el go- - bierno de este distrito estará a cargo del gobierno federal, - y que su poder legislativo será el Congreso Federal.

La Constitución federal tuvo vigencia hasta 1836, fecha - en la que se cambió de forma de Estado, instituyéndose una re- - pública centralista. Lógicamente, si ya no había federación, - no tendría por qué haber Distrito Federal, por lo que se le -- cambió de denominación, y se le llamó "Departamento de México"

A pesar de la inestabilidad política que siguió a la inde- - pendencia de México, la Ciudad de México siguió considerándose - la capital. Así lo fue cuando se establecieron las "Bases Orgá - nicas", y también así lo fue cuando en 1847 se volvió a poner - en vigencia a la Constitución de 1824, y de paso, se reestable - ció el Distrito Federal con su nombre original.

En 1856, una nueva revolución le arrebató el poder, por - última vez, a Antonio López de Santa Anna, y convoca nuevamen - te a un Congreso Constituyente. Es importante destacar que con - cada cambio de gobierno que se dio, también se dio el cambio - de régimen jurídico, porque, como quedó dicho, el detentador - del poder invariablemente busca legitimarse por el Derecho.

Durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, se trató una vez más el problema de cuál sería el mejor modo de organizar el lugar que ahora ocupa el Distrito Federal, y cómo se organizaría el lugar donde residieran los poderes de la Unión. En un principio se hizo el proyecto de trasladar la residencia de los poderes a la ciudad de Querétaro, y se proyectó crear - en el lugar que ahora ocupa el Distrito Federal al estado del Valle de México. No prosperó el proyecto mencionado, a pesar - de que tuvo varios defensores, como quienes integraban la Comisión que elaboró el proyecto del Artículo 49, donde ya se daba como un hecho el que el llamado "Estado del Valle de México", - formaría parte de la federación. El traslado de los poderes a la ciudad de Querétaro, planteaba también una cuestión de soberanía que fue expuesta por Guillermo Prieto, quien no sin razón se preguntaba, cómo era posible que simplemente se estableciera como sede a la ciudad de Querétaro, que también tiene su propia soberanía, como todos los estados (32).

Lo anteriormente defendido por Guillermo Prieto, en el -- sentido de que si en México existe una real federación, que su pone un pacto federal verdadero, realizado por estados libres y soberanos, entonces no se puede jugar con esa soberanía esta tal, quitando o poniendo en cualquier lugar la residencia de

-----  
 cfr. Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente Extraordinario 1856-1857 Colegio de México, 1957, pag. 993 del Tomo II.

los poderes federales, quitando, al mismo tiempo, la posibilidad de que en ese lugar la mencionada entidad federativa pueda ejercer plenamente sus funciones, porque se le quita al pueblo, de ese lugar el derecho de elegir a sus gobernantes.

Vale aquí hacer el comentario de que el actual Artículo - 39 de la Constitución repite el concepto que ya se tenía en el Artículo 39 (El mismo número) de la Constitución de 1857, en el sentido de que la soberanía reside "esencial y originariamente en el pueblo..." así como que "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno" (33).

Es de investigada Teoría del Estado que desde Aristóteles se considera a la república una forma de gobierno, en tanto -- que se considera a la monarquía como otra forma de gobierno; -- por su parte, el Estado federal es una forma de Estado y el Estado centralista es otra forma de Estado.

De la lectura de lo dispuesto por los dos artículos constitucionales a que se ha hecho referencia arriba, se desprende que el pueblo puede alterar o modificar su forma de gobierno, -- es decir, teóricamente el pueblo mexicano puede decidir cambiar de una república a una monarquía, ya que se trataría de un

---

33. Constitución Política de 1857. Artículo 39, Reimpresión incluida en el Número IV de la Revista Jurídica de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, 1986.

cambio, alteración o modificación de la forma de gobierno, pero, también teóricamente, no podría el pueblo cambiar de forma de Estado, alterar o modificar el Estado federal para convertirlo en uno centralista. Las dos últimas constituciones federales no prevén el caso, porque expresamente disponen el cambio de forma de gobierno, pero no de forma de Estado.

Una explicación sería la ya apuntada por Guillermo Prieto citada renglones arriba, en el sentido de que la soberanía, no es algo que se pueda estar quitando y poniendo a voluntad de quienes detentan el poder; la soberanía reside en el pueblo, no se puede enajenar, vender, renunciar, dividir, modificar o negociar con ella, y un pueblo, en ejercicio de su soberanía, y en lo que ahora se llama "la autodeterminación de los pueblos", puede decir qué clase de gobierno tendrá, y modificar la forma de ese gobierno cuantas veces lo considere pertinente; en cambio, modificar la forma de Estado implicaría una renuncia a la soberanía de las entidades federativas. Esto sería así, porque para que un Estado federal se convierta en centralista, se requiere que las entidades "libres y soberanas" que lo componen, renuncien a esa soberanía, para crear una soberanía diferente, que sería la que tuviera el nuevo Estado centralista.

Sin embargo, no deja de llamar la atención el que en la historia de México se hayan dado las dos alteraciones o modificacion

nes, tanto la modificación de la forma de Estado, como la modificación a la forma de gobierno. Lo cuestionable es hasta qué punto esas modificaciones fueron expresión de la voluntad popular, y hasta qué punto simplemente fueron impuestas por un hecho de fuerza. Cuando en 1836 México alteró su forma de gobierno, y se convirtió en república centralista, fué un hecho de fuerza. Cuando México tuvo un imperio con Maximiliano a la cabeza, también estuvo sustentado por un hecho de fuerza, con el agravante de que en ese hecho de fuerza habían participado tropas extranjeras como lo eran las francesas.

En el caso que se analiza, la cuestión de la soberanía de Querétaro, se vió o se vería afectada con el cambio de residencia de los poderes de la Unión, y también se vería afectado el actual territorio del Distrito Federal, que por una decisión del Constituyente, se convertía en "Estado Libre y Soberano del Valle de México", lo cual no deja de ser poco sostenible, porque no había una decisión popular que así lo manifestara, sino que, por decreto se daba o se retiraba la soberanía.

Hubieron también constituyentes que defendieron, que la sede de los poderes federales fuera la ciudad de México, con una razón importante, si se le compara con la regulación que tiene actualmente el Distrito Federal, ya que en la Constitución de 1857, expresamente se estableció que el Congreso (que en ese tiempo estaba integrado exclusivamente por diputados, ya que-

en la mencionada Constitución se había suprimido al Senado),--  
tenía facultad para

Artículo 74....

VI.... el arreglo interior del Distrito-Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales (34).

Sin embargo, a pesar de las bondades que pudiera haber tenido la carta magna liberal, la situación política del México de esas fechas no permitió que en sus primeros años de vida esa constitución tuvieran la eficacia que por vocación debe acompañar a todo cuerpo normativo: el propio presidente Ignacio Comonfort dio un golpe de Estado, dividiéndose entonces el país en dos facciones antagónicas que le costaron muchas vidas a la naciente república federal (aunque era su segundo nacimiento), porque tanto liberales como conservadores llevaron la defensa de sus intereses hasta las armas, primero en la llamada "Guerra de los Tres Años", y luego en la guerra de intervención francesa que incluyó la venida de un príncipe extranjero, quien finalmente fue derrotado por las armas de los liberales.

Durante esta época de rebeliones y de disturbios, Juárez-expidió un Decreto en el que se designaba a la Secretaría de -

---

34. Cfr. Ibid., Artículo 74.

Gobernación (que también era de Relaciones Exteriores) como la encargada de los asuntos relativos al Distrito Federal. Este se encontraba dividido en la municipalidad de la ciudad de México y en cuatro partidos:

En los partidos existían prefectos políticos y el gobernador del Distrito designaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada partido...(35).

Por el lado del régimen imperial (1864-1867), México volvió a la centralización, y lo que ahora es el Distrito Federal se denominó "Departamento del Valle de México", dividió a la ciudad en cuarteles de policía; y le antepuso a cada departamento el nombre de "imperial". La breve vida del imperio de Maximiliano, sumado a la constante guerra que tuvo que sostener con el grupo que encabezaba Juárez, no permitieron que el nuevo sistema de organización dejara mayor huella.

Con algunos problemas políticos por sus reelecciones, Benito Juárez duró en la presidencia de la República hasta su muerte en 1872. Después de su muerte, siendo presidente de México Sebastián Lerdo de Tejada, en 1874 se restauró el Senado de la República, y se dió un paso muy importante en cuanto a la vida del Distrito Federal, ya que se le dió la misma representatividad

---

35. José Manuel Villagordoa. La Naturaleza Jurídica del Distrito Federal, R.G.R., en Obra Jurídica Mexicana, T. III, México, 1985, pag. 2878.

dad que a las demás entidades federativas, es decir, dos senadores también por el Distrito Federal. El Decreto de Reforma a la Constitución de 1857 entró en vigencia al año siguiente, habiéndose celebrado el 17 de septiembre de 1875, su primera sesión de esta nueva etapa.

A pesar de que la república había sido restaurada, y que se había expulsado al invasor extranjero, las ambiciones personales, o en el mejor de los casos, el ansia de hacer mejor las cosas, dieron lugar a una nueva rebelión, ésta encabezada por el General Porfirio Díaz. El plan que enarboló este general para la rebelión se llamó el Plan de Tuxtepec, y para infortunio del gobierno institucional, la rebelión triunfó. Esta rebelión triunfante decidió que el Senado de la República siguiera existiendo; si bien, como aconteció también con la Cámara de Diputados, durante el régimen de Porfirio Díaz, estos cuerpos colegiados se convirtieron en apoyo incondicional del presidente, que se eternizó con la presidencia.

Durante la época en la que fué presidente Porfirio Díaz, que va de 1876 a 1911 (ocho veces fué elegido presidente, con algunos problemas de tipo electoral, que ya desde entonces se hacían presentes en la vida política de México), tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores, se convirtieron en apoyos incondicionales del presidente de la República, salvando algunas excepciones, mismas que no lograron cambiar el rumbo-

de lo que llegó a constituir una permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de treinta años.

Durante lo que ha dado en llamarse "El Porfiriato", el -- Distrito Federal continuó siendo la sede de los poderes de la Unión, y se dieron una serie de decretos que fueron configurando al Departamento actual. Uno de los primeros decretos del -- Presidente Porfirio Díaz se refirió a los límites físicos que tendría ese territorio. Los límites que se habían pactado o señalado en otros ordenamientos nunca fueron precisos y se habían creado conflictos con las entidades federativas circundantes, conflictos que, por otra parte, todavía hoy, en 1992, siguen siendo conflictivos los límites en la Colonia San Felipe de Jesús, porque en ese lugar existen predios que aparentemente pertenecen tanto al Distrito Federal como al Estado de México; en tanto que también existen algunos predios que aparentemente no pertenecen al Estado de México ni al Distrito Federal.

Los decretos a que hace referencia en el párrafo anteriormente mencionado, se celebraron en los años de 1898 y 1899. En este último año se reorganizó el Distrito Federal, señalándose cuál sería su régimen interior, siendo éste el de una municipalidad (la de la Ciudad de México), y seis Prefecturas que coinciden con seis de las Delegaciones Políticas actuales, a saber: Guadalupe Hidalgo, Atzacapozalco, Tacubaya, Coyoacán, --

Tlalpan y Xochimilco (La Prefectura de Guadalupe Hidalgo se -- convirtió en la Delegación Gustavo A. Madero, en tanto que la de Tacubaya corresponde a la actual Miguel Hidalgo, principalmente). Es importante señalar que en cada una de las Prefecturas se comprendía a uno o más municipios (36).

Cabe mencionar que durante este período de gobierno, se modificó la Constitución para facultar expresamente al Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente al Distrito federal, tal y como lo está ahora, pero se seguían conservando los municipios. Así encontró la revolución mexicana a la organización de Distrito Federal, aunque como dice el Dr. Ignacio Burgoa,

Aunque los ayuntamientos subsistieron en relación a cada municipalidad y a pesar de que sus miembros eran elegibles popularmente, mediante elección indirecta en primer grado, las atribuciones de dichos cuerpos edilicios (municipales) se contrajeron a facultades de vigilancia sobre la actuación de los correspondientes prefectos políticos... (37).

Ya desde los inicios de la vida independiente de México, se aprecia un deseo cada vez mayor de los gobernantes por tener un control férreo sobre el Distrito Federal, en cuanto se-

36. Cfr. Ibid., pag. 2879.

37. Ignacio Burgoa orihuela. Derecho Constitucional Mexicano, -5a., Ed., Porrúa, México, 1984, pag. 825.

refiere al mando que se tiene sobre los poderes que existen en esa entidad federativa, que para algunos casos, como la representación en el Senado tiene los mismos derechos que las otras entidades federativas, pero que no puede elegir a quien ejerce el poder Ejecutivo, elige a una décima parte de su poder Legislativo, y elige totalmente a la Asamblea de Representantes que aprobarán o negarán su aprobación a los candidatos que para -- miembros del Tribunal Superior de Justicia le proponga el Presidente de la República.

Tanto la vida social como la económica, fueron cambiando. La estabilidad o el progreso económico que se percibió durante los más de treinta años de régimen porfirista, tuvieron un costo social que finalmente deslegitimó al gobierno, y fué el caldo de cultivo donde se desarrollaría la revolución mexicana. - Va más allá de los límites de este trabajo el describir la revolución, analizar sus causas y explicar sus consecuencias; solamente se hará referencia a ella en cuanto que ha afectado y sigue afectando al gobierno y a la organización del Distrito - Federal, porque lo que sucede actualmente con las iniciativas presidenciales de reformar políticamente al Distrito Federal, - no son medidas que aisladamente se vayan tomando de acuerdo -- con los caprichos de los gobernantes, sino que responden a toda una evolución política y social que se aprecia en todos los ámbitos del quehacer nacional. La actual Asamblea de Representantes es un eslabón en la larga cadena que comenzó con la in

dependencia nacional, y terminará cuando se alcancen plenamente los fines considerados socialmente valiosos, por parte de todos los integrantes del pueblo del Estado mexicano.

El caos era la normalidad entre los años que van de la renuncia de Porfirio Díaz (mayo de 1911) hasta la vigencia de la nueva constitución. En efecto, no bastó el triunfo de Francisco I. Madero para colmar las necesidades que se habían generado durante los años anteriores; tampoco fue suficiente el que los caudillos reunidos en Aguascalientes, después de haber vencido a Victoriano Huerta, decidieran deponer las armas y buscar un presidente "neutral". Eran muchas las pasiones que se habían desbordado, y ya fuera por ambiciones personales, o ya fuera porque cada líder veía de diferente manera el camino para cumplir con los deseos del pueblo, el hecho histórico es -- que muchos de esos caudillos como Zapata y Villa por un lado, y Carranza por otro, también ensangrentaron al país. Los movimientos armados se sucedían uno a otro, si no es que no dejaban de existir. La ciudad de México podía ser por la mañana de los partidarios de la Convención de Aguascalientes, y por la tarde de los carrancistas, o viceversa.

Poco se podía organizar ante una situación que rompía necesariamente con el orden jurídico, porque, como se dijo en el capítulo primero, toda revolución es por definición un acto -- que va más allá de cualquier orden jurídico.

A los conflictos interiores habría que agragar una creciente influencia de las potencias extranjeras, principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica y de Alemania, quienes apoyaban o dejaban de apoyar a alguno de los caudillos, de conformidad con sus particulares intereses hegemónicos.

Bien fuera porque Venustiano Carranza tenía una mejor perspectiva de lo que quería el pueblo, de cuáles eran las demandas sociales; bien fuera porque estaba mejor organizado y tenía mayores y mejores apoyos, o bien fuera porque sus enemigos políticos y militares (principalmente los villistas y zapatistas), no tuvieron el apoyo o la organización adecuada, lo que históricamente sucedió fue que Carranza poco a poco fue haciéndose del poder político, apoderándose de las principales ciudades de México.

Una vez que las armas de Carranza controlaron la mayoría del territorio nacional, al igual que, como se ha insistido, otros líderes lo han hecho, Carranza buscó la legitimación de sus actos por medio del Derecho. Cuando originalmente se había levantado en armas, su bandera había sido la de la defensa de la constitucionalidad, en contra del "usurpador" Victoriano Huerta (No está de más recordar que Victoriano Huerta se había hecho del poder mediante una maniobra que escondía un crimen --el asesinato de Madero y de Pino Suárez--, pero tuvo buen cuidado de que formalmente su llegada a la primera magistratura -

se realizara de acuerdo con la constitución vigente, ya que -- por la complicidad de los legisladores y por la del presidente Pedro Lascurain, la toma de posesión de este mandatario, se hizo con un procedimiento poco discutible, desde el punto de vista formal, pero que materialmente era inaceptable.

Había entonces un problema de legitimidad y otro de legalidad, Carranza había enarbolado la bandera de la legalidad; y para ello había entrado a la revolución. Sin embargo, los acontecimientos fueron más allá de la justificación formal para tomar las armas, porque los problemas que se habían generado durante el porfiriato, también iban más allá de lo que formalmente pudiera ser sostenible. A Porfirio Díaz se le acusa de dictador por sus ocho etapas o cuatrienios en la presidencia; y - se le acusa de que no siempre respetó el voto popular. Las dos acusaciones pueden válidamente hacerse a otros regímenes que - no han sido satanizados. Formalmente era poco atacable el régimen de Díaz, porque sus elecciones se hacían "de acuerdo con - la ley" pero materialmente, o sea en la realidad el régimen de Díaz había generado divisiones sociales y económicas que iban más allá de las formas. Por otro lado, la pretensión de Carranza, al igual que los otros líderes era la de que representaban realmente los intereses del pueblo; es decir, que eran quienes estaban legitimados para asumir el gobierno. Pero si todos los líderes creían que estaban legitimados, y Carranza además se había levantado en armas por la violación a la Constitución, e

ra necesario que se encontrara un camino intermedio para que, guardando la forma de la legalidad, encarnara también la legitimación que pretendía tener. No está por demás recordar que el ejército de Carranza se había auto llamado "constitucionalista", por la lucha que emprendía para la defensa de la Constitución.

Por una parte había el compromiso de respetar la Constitución, y por otro lado había que dar respuesta a las demandas populares que eran, con mucho, problemas más graves que los de formalidad. Siendo así las cosas, Carranza con el título de -- Primer Jefe del Ejército Constitucionalista (cargo que, dicho sea de paso, de acuerdo con la Constitución, no tenía fundamento), convocó a un Congreso Constituyente (formalmente tampoco podía fundamentar esa convocatoria en la Constitución), para reformar la Carta Magna. Sólo para reformarla. El mismo Carranza elaboró un proyecto de reformas que sometió al estudio del mencionado Congreso.

Así, por un lado trataba de respetar la Constitución por cuya violación se había levantado en armas, y por otro lado, trataba de responder a las demandas populares.

En el proyecto de Carranza se insistía en darle mayor fuerza al municipio (El Distrito Federal tenía varios municipios), haciéndolo más democrático. Pero en cuanto al Distrito

Federal, el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó el texto que sigue vigente y que dice:

**Artículo 44:**

El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladan a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General (38).

Como complemento a lo dispuesto en el numeral citado, para darle operatividad, se facultó al Congreso de la Unión para ser "Congreso Local", del Distrito Federal, en los términos -- que se establecen en la Fracción VI del Artículo 73 de la Constitución original de Querétaro, que dice:

Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal co

mo el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4a.- Los magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se substituirán éstos -- por nombramientos del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución, respecto de la responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo juicio de responsabilidad, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración de dichos funcionarios lo que perciban por sus servicios, no podrá ser disminuído durante su encargo.

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente (39).

Son muchas las diferencias que se pueden detectar entre lo que se estableció en la Constitución de 1917 y a la que actualmente rige los destinos de los mexicanos. Llama la aten---

-----

ción el hecho de que se haya dispuesto que el Distrito Federal quedara dividido en "Municipalidades" y que cada una de ellas esté a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, y que a los magistrados y jueces del Distrito Federal los nombre el Congreso de la Unión, directamente, y no simplemente los apruebe o rechace el nombramiento como sucedió después con el mismo Congreso, o como sucede actualmente con la Asamblea de Representantes.

Con la regulación transcrita en las bases citadas, comienza la nueva etapa del Distrito Federal, a partir de 1917 año de la entrada en vigencia de este nuevo ordenamiento jurídico de la máxima jerarquía.

Sin embargo, así como comenzó una renovada reglamentación para el Distrito Federal, también continuó el camino de los cambios que constantemente ha tenido esa Fracción VI del multicitado Artículo 73 constitucional. Los cambios siempre han reflejado, en mayor o menor medida, los deseos de la clase dominante en relación a la forma en la que ejercerán el poder, el control sobre la capital del país, y sede de los poderes federales. Los principales cambios que ha tenido la mencionada fracción han sido los referentes a la supresión de las municipalidades, la creación de las delegaciones, y la creación de la Asamblea de Representantes. La sociedad civil de la entidad federativa en comento, también ha presionado cada vez con mayor insistencia, para alcanzar lo que ha da

do en llamarse la democratización del Distrito Federal, ya - que, los cambios que se han tenido no siempre han sido en el sentido de una mayor participación política de los ciudadanos, quienes han sido considerados como de "segunda", por no poder elegir directamente a sus gobernantes. En seguida se - hará una breve descripción de esos principales cambios que - se han enunciado.

Para el famoso escritor Martín Luis Guzmán, al término de la revolución mexicana, hubo un grupo de hombres, de líderes, que habiendo sido protagonistas durante la época revolucionaria, cuando la revolución se institucionalizó, buscando en la creación de un nuevo ordenamiento jurídico la fuente de su legitimación, esos líderes protagonizaron una nueva lucha por el poder, sólo que ya no fue con grandes grupos armados, sino que ahora la lucha se dió entre los caudillos, - para buscar el poder más que los ideales revolucionarios. La primera parte de esa nueva etapa de esta nueva conflagración se dió cuando se quitó del camino Zapata. Sin embargo, no bastaba que ya no existiera Zapata, Carranza comenzó a recelar de Obregón, y todo indica que los partidarios del "Caudillo" emboscaron a Carranza en Tlaxcalantongo y le dieron muerte. Dueño de la situación política Obregón, y con el mando directo de la mayor parte de las fuerzas armadas, buscó y alcanzó la presidencia de la República, en 1920. El llegó a completar su período de cuatro años, siendo sucedido en

el poder por otro integrante del llamado "grupo de Sonora" - es decir, por el General Plutarco Elías Calles, quien también cumplió su cuatrienio, no sin las dificultades que se tuvieron con la Iglesia, por la supresión del culto y la -- guerra cristera.

En esos tiempos la presencia de Alvaro Obregón, era de la mayor importancia en el país, y un gran número de políticos le brindaron su incondicional apoyo; apoyo que se cristalizó en la modificación del Artículo 82 de la Constitución para permitir la reelección. La sucesión sería en 1928. Por supuesto que no todos los políticos ni los mexicanos estaban por la reelección, que finalmente significaba un rechazo expreso al famoso principio de la "No Reelección", que tantas vidas había costado. Precisamente, uno de los mayores focos de inconformidad era el Distrito Federal, no sólo por el hecho mismo de la reelección, sino porque también se consideraba que Obregón continuaría la política oficial de hostilidad a la Iglesia católica, lo que finalmente lo llevó a la muerte a manos de José de León Toral. Sabiendo el grupo obregonista que las municipalidades del Distrito Federal le serían adversas en una elección directa, ese grupo llevó a las cámaras la iniciativa de su supresión. La iniciativa no tuvo verdaderas dificultades para su aprobación, porque los métodos seguidos por ese grupo para alcanzar sus fines. no siempre - se ajustaron a las normas de la moralidad o del respeto a la

vida. Así, por presiones de Alvaro Obregón, llevadas al Congreso en forma de iniciativa por sus partidarios, y aprobada ésta, según se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1928, se modificó sustancialmente la Fracción VI del Artículo 73 constitucional, para decir lo siguiente:

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 (40).

Los motivos para la supresión de las municipalidades -- realizada por el llamado Constituyente Permanente (El Congreso de la Unión más la mayoría de las legislaturas de los estados), en los términos del Artículo 135 de la Constitución Federal, siguen siendo los mismos que esgrimen quienes se oponen en la actualidad a una reforma política integral del Distrito Federal; porque ya entonces se habló de las dificultades que se tenían por la convivencia de poderes locales y federales en el mismo espacio físico. Se señaló también que no eran realmente autónomos los municipios del Distrito Federal, como estaba en el espíritu constitucional, y que económicamente no tenían posibilidades de subsistir (41).

-----  
 40. Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928.  
 41. Cfr. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, agosto de 1928.

Una vez suprimidos los municipios, se expidió una "Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales", por medio de la cual se crea el "Departamento del Distrito Federal". (No deja de llamar la atención el hecho de que el Departamento Administrativo llamado Distrito Federal, en cuanto tal, no tiene personalidad jurídica, puesto que tanto los departamentos administrativos como las secretarías de Estado son órganos centralizados de la administración pública federal, y participan de la personalidad de la federación, pero sucede que el Departamento del Distrito Federal sí tiene capacidad para tener patrimonio propio).

De acuerdo con la mencionada ley, el territorio del Distrito Federal se dividiría para su gobierno en trece delegaciones políticas que serían las siguientes: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magadalen Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac.

La división señalada siguió hasta que en 1970, cuando el 29 de diciembre de ese año se publicó una nueva ley orgánica que divide al Distrito Federal en diez y seis delegaciones políticas, que son las que actualmente tiene; a algunas se les cambió de nombre en relación a cómo se denominaban anteriormente, en tanto que también se crearon otras. Las delegaciones actuales, que son los restos de las municipalida-

des creadas por el Constituyente de Querétaro, son las siguientes: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuahutémoc, Ixtacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Atzacapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac. Es fácil notar que el cambio de nombres de las delegaciones responde a una política populista, que emprendió el presidente Luis Echeverría, cuando se inició una etapa con esa tendencia. No obstante, a pesar de que se comenzaba un régimen en 1970 con la tendencia política señalada, no se permitió la democratización del Distrito Federal. Los Delegados Políticos serían nombrados por el poder central, sin la participación de los ciudadanos.

## 2.2. LA DIVISION DE PODERES EN EL DISTRITO FEDERAL.

En este subcapítulo se estudiará cómo está dividido para su ejercicio el poder político en el Distrito Federal, siguiendo la doctrina tradicional tripartita.

Como ha quedado dicho, entre las mejores formas que el ser humano ha encontrado, para que el detentador del poder no abuse de él, ha sido el que sea precisamente el poder, quien limite al poder. Además, de acuerdo con la evolución que el poder ha tenido, desde que el hombre comenzó a vivir en comunidades (y difícilmente se le puede imaginar fuera de ellas) se ha visto la conveniencia de que existan tres formas diver-

sas para dividir el ejercicio del poder político: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Por otra parte, también ha quedado dicho que el Distrito Federal es una entidad federativa que tiene en algunos casos los mismos derechos que cualquier otra entidad federativa, pero que en cuanto se refiere a los derechos políticos de sus ciudadanos, éstos se ven menguados.

Como lo establece el Artículo 115 constitucional, los estados "adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..." (42). Si bien es cierto que no existe un artículo semejante en cuanto a la forma que tendrá el gobierno del Distrito Federal. ésta se deduce de diferentes artículos, y se puede afirmar que también en ésta entidad federativa, existe la división de poder estatal y como lo establece para las otras entidades, al decir que éstas entidades tendrán forma de gobierno republicano y al hablar en otros artículos de los gobernadores y de las legislaturas de los estados.

También el Distrito Federal tiene un poder político, y es, con mucho, la entidad federativa más importante por el número de sus habitantes, por la magnitud de sus ingresos y

42. Artículo 115 de la Constitución Política de México de 1917.

porque es la residencia de los poderes federales. Esta entidad federativa también tiene dividido el poder político para su ejercicio.

El poder Ejecutivo del Distrito Federal queda depositado en el Presidente de la República. En efecto, la citada en varias ocasiones. Fracción VI del Artículo 73, el cual así lo dispone, remitiendo ese ejercicio al "órgano u órganos -- que determine la ley respectiva". Pues bien, la ley respectiva que alude el numeral señalado, no es otra que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual en su -- primer artículo dispone:

El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 73, fracción - VI, base 1a., de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente Ley por conducto - del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien nombrará y removerá libremente- (43).

El artículo transcrito no distingue a los otros dos poderes que gobiernan al Distrito Federal, pero otros artículos de la Constitución, que se mencionarán más adelante, señalan tanto al Legislativo como al Judicial. De acuerdo con

---

43. Artículo Primero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 11a. Ed., Porrúa, 1989.

lo establecido en el numeral transcrito, el poder Ejecutivo del Distrito Federal lo ejerce el Presidente de la República sin la intervención de la voluntad popular. Lo anterior puede llevar a problemas de representatividad, porque puede llegar a suceder que la votación para quien resulte ser Presidente de la República le sea favorable en toda la República, y le sea adversa en el Distrito Federal; y a pesar de eso, - el Presidente de la República gobernará al Distrito Federal, con una evidente falta de representatividad ciudadana. La afirmación anterior no es sólo teórica, porque públicamente se reconoció que el partido triunfador en las elecciones federales de 1988, obtuvo solamente el 27% de la votación del Distrito Federal; sin embargo, ese partido triunfó a nivel federal, y por lo tanto le correspondió a un funcionario que obtuvo solamente el 27% de la votación, ser quien designara al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para, por medio de él, gobernar; es decir, ser el Ejecutivo. A este respecto el Dr. Burgoa opina:

Fácilmente se advierte que en la designación de los órganos de gobierno administrativo -- del Distrito Federal no interviene la voluntad popular, es decir, su ciudadanía, a pesar de que ésta sea la más numerosa del país, ya que los titulares de todos los órganos de autoridad que forman el departamento respectivo reconocen como fuente de su investidura la decisión presidencial unilateral, directa o indirecta. Por consiguiente, en la mencionada entidad federativa no opera uno de los signos del régimen democrático y que consiste en la participación directa del pueblo - en la elección de las personas que encarnen-

los órganos primarios de gobierno. Bien es cierto que el Presidente de la República - es el gobernador "nato" del Distrito Federal por mandamiento constitucional y que - este alto funcionario es designable por elección popular directa, pero también es - verdad que en este acto no sólo intervienen los ciudadanos de la citada entidad, - sino los del país entero (44).

Más adelante, el propio maestro Burgoa reitera que el - gobernador del Distrito Federal es elegible en proporción mi noritaria por los ciudadanos de esa entidad federativa, y en forma mayoritaria por los ciudadanos de todo el país; es decir, por los ciudadanos que no habitan el Distrito Federal; - que no lo conocen, que no saben de sus problemas. Esta cir-- cunstancia, afirma el maestro Burgoa, hace que los habitan-- tes del Distrito Federal estén sujetos a una "capitis deminy tio" política, y que estén en desventaja frente a los habi-- tantes de las otras entidades federativas (45).

El poder Legislativo en el Distrito Federal es el mismo Congreso Federal. En efecto, según lo dispone el tantas ve-- ces citado Artículo 73 constitucional en su Fracción VI, --- cuando en el inicio de esa fracción dice que el Congreso ti gne facultad para "... legislar en todo lo relativo al Distri

---

44. Ignacio Burgoa Orihuela. La Reestructuración Constitu-- cional del Distrito Federal, en el Número IV de la Revista - Jurídica de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, México, 1986, pag. 26.

45. Ibid..

to Federal...". En esencia, a la creación del poder Legislativo para el Distrito Federal se le pueden hacer las mismas críticas y comentarios que al Ejecutivo. El Congreso de la Unión está integrado por quinientos diputados y sesenta y cuatro senadores. En cuanto a los diputados, trescientos serán electos por el principio de mayoría relativa y doscientos -- por el principio de representación proporcional (46). En cuanto a la Cámara de Senadores, ésta se integrará por dos miembros de cada estado y por dos del Distrito Federal.

De la organización que la Constitución Federal establece para el Distrito Federal se deducen varias observaciones que demuestran que la participación democrática en la actividad legislativa sobre esta entidad federativa todavía puede mejorarse.

En efecto, de acuerdo con lo señalado, son quinientos -- diputados federales los que componen o integran la cámara -- respectiva; de esos quinientos, trescientos son electos por el principio de mayoría relativa y doscientos por el principio de representación proporcional, según listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Ahora bien, teniendo en cuenta sólo la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, y teniendo en cuenta que de esos -- trescientos diputados sólo cuarenta corresponden a los distritos de la entidad federativa en comento, y una parte pro-

porcional de los diputados electos por el principio de representación proporcional, teniendo en cuenta las dos afirmaciones anteriores, es de deducirse que, en el mejor de los casos, solamente un diez por ciento de la Cámara de Diputados se elige por los habitantes del Distrito Federal, y menos de un cinco por ciento de la Cámara de Senadores. Si se toma en cuenta los porcentajes señalados, y si también se toma en cuenta el "quorum" que se necesita para deliberar, resulta que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores pueden integrarse y tomar decisiones, pueden legislar válidamente, sin que haya un sólo representante del Distrito Federal. Dicho de otro modo, es irrelevante, en un momento dado, el que la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal se hubiere manifestado de tal o cual forma, quienes finalmente serán el grueso de los legisladores para esta entidad federativa, pueden ser todos los ajenos a ella. Su poder Legislativo está, finalmente, formado por personas que nada tienen que representar del Distrito Federal.

Otro de los problemas derivados de la actual forma de integración del poder Legislativo para el Distrito Federal, es el referente a su competencia, misma que no está claramente determinada en el texto constitucional, o que al menos es susceptible de mejorarse. Como ya se citó, el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar "en todo lo relativo al Distrito Federa ". Pero qué significa "todo lo relativo al -

Distrito Federal". Evidentemente se refiere a la materia sobre la que tendrá competencia; a las materias sobre las que será el "Congreso Local". Tiene, pues, una doble función el Congreso: es al mismo tiempo poder legislativo federal y poder legislativo local. Así lo ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando ha establecido:

Nuestra organización constitucional señala al Congreso de la Unión una doble competencia legislativa que comprende por una parte, la normación general para todo el país, y por la otra la relativa al Distrito y Territorios Federales que es de índole local y se asemeja a la que corresponde a las legislaturas de los estados. Compete al Congreso de la Unión respetar los límites de sus dos ámbitos, de manera que no podría ejercer sus facultades de legislador local invadiendo su propia esfera Federal, - ni viceversa, todo de completo acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, que limita la zona reservada a cada jurisdicción (47).

Queda, de cualquier forma, vigente el cuestionamiento relativo a la materia o materias sobre las que el Congreso de la Unión actuará como legislatura local; y esto es así -- porque claramente se establecen, en forma limitativa, las materias sobre las que puede legislar en materia federal, y no así en cuanto a la materia local. La Jurisprudencia transcrita remite al Artículo 124 constitucional para determinar las

---

47. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sexta Epoca, Apéndice, Tercera Parte, pag 322 y323.

materias sobre las que no tendrán facultades las autoridades federales. y, por exclusión, se dice que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados (48).

Expresamente dice el texto constitucional que las facultades que no sean de los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados; utiliza el texto constitucional el inequívoco término de "estados", y de ese término de "estados", tanto la Jurisprudencia transcrita como prácticamente toda la doctrina así como la legislación secundaria, derivan la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en cuanto a las materias se refiere (la facultad de legislar deriva del 73 --- constitucional). La Constitución delimita en el Artículo 124 las diversas competencias: la federal y la local, pero refiriendo ésta última a los "estados", y el Distrito Federal es una dependencia federal, no un estado de la República.

En teoría, para que pueda darse lo que se llama el pacto federal, es necesaria la existencia, o todavía más, la preexistencia de las entidades que posteriormente "pactarán" la creación de la federación. Por ello, esas entidades que, en teoría son "libres y soberanas", por medio de ese pacto -

---

48. Cfr. Artículo 124 de la Constitución Federal.

las entidades soberanas, delimitan cuáles facultades quedarán en la esfera federal, que ellas están creando, y cuáles quedarán en las entidades locales, que son las creadoras. Primero se da la existencia de las entidades soberanas y después se da la existencia de la federación, puesto que ésta es el resultado del pacto, y los que pactan necesariamente deben preexistir al pacto que realizan, porque de otro modo se caería en el absurdo de sostener que primero fue la federación y después las entidades que crearon esa federación.

No es fácil sostener que el Distrito Federal sea uno de los "estados" a los que se refiere el texto constitucional; sin embargo, tradicionalmente así se ha interpretado. No se puede considerar como poder legislativo para el Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, a la que se le dedicará el capítulo siguiente, ya que como se demostrará en su oportunidad, este cuerpo colegiado no tiene facultades formalmente legislativas. Sobre este particular, Jorge Sayeg dice:

El doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno que la legislación -- del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea el núcleo humano demográficamente más denso del país sino por diputados y senadores procedentes de los estados de la República. La composición de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión provoca, a su vez el hecho de que este órgano, al actuar como legislatura del Distrito Federal, no tenga la representatividad política de su población, ya-

que en la producción de las leyes locales-respectivas, intervienen legisladores individualizados procedentes de otras entidades que forman parte de la federación, según el Artículo 43 constitucional (49).

Como se desprende de lo analizado, el poder Legislativo del Distrito Federal, lo ejerce el Congreso de la Unión, que al mismo tiempo es poder Legislativo federal. Esta forma de integración presenta problemas de representatividad para los habitantes del Distrito Federal, quienes tienen que obedecer leyes en las que sólo han intervenido en una mínima forma: -- sin embargo, como se ha reiterado, la actual organización de los poderes tanto Ejecutivo como Legislativo en el Distrito Federal, y el hecho de que para algunos efectos se le considere como uno de los estados de la federación, ha permitido que ese modo de organización responda más no al ideal de participación ciudadana, sino al ideal de control político, porque resultaría peligroso para la estabilidad del régimen el que en el Distrito Federal mandara una autoridad que fuera de un signo diferente al de la autoridad federal. Sin duda que si así fuera, se avanzaría en la democracia y en la participación ciudadana, pero sería también un riesgo para el control político que se quiere tener sobre esa entidad federativa. Por ello, se han buscado muchos subterfugios que -

---

49. Helú Sayeg. El Distrito Federal y la Complejidad de sus Dimensiones. Cultura y Ciencia Política, México, 1981, p.86.

han retrasado la necesaria democratización de la capital, pero que, sin duda, son sólo retardos en una decisión que tarde o temprano tendrá que ser tomada. Las presiones sociales traducidas por los partidos políticos, cada vez son mayores y todas apuntan hacia el mismo objetivo.

En cuanto al poder Judicial del Distrito Federal, éste se integra de conformidad con lo dispuesto por la base 5a. - de la Fracción VI del Artículo 73 de la Constitución, el --- cual dice:

La función judicial se ejercerá por el Tri  
bunal Superior de Justicia del Distrito Fe  
deral, el cual se integrará por el número  
de magistrados que señale la ley orgánica  
correspondiente, así como los jueces de -  
primera instancia y demás órganos que la  
propia ley determine (50).

En cuanto al poder Judicial, por disposición de la propia Constitución, también se asemeja al poder Judicial de - las otras entidades federativas. Sin embargo, también en la formación de este poder se adivina o se nota la presencia -- del presidente de la República, ya que este funcionario fede- ral es el único que tiene competencia para nombrar a los - miembros del mencionado tribunal. Hasta hace unos años, los nombramientos de esos magistrados tenían que ser aprobados-

por la Cámara de Diputados; pero, a raíz de la creación de la Asamblea de Representantes, ahora los nombramientos de tales magistrados serán aprobados por la mencionada Asamblea de Representantes.

Se advierte que de los tres poderes del Distrito Federal, el poder Judicial es el único cuyos titulares no son federales, ya que como se ha dicho, el poder Ejecutivo queda a cargo del Presidente de la República, en tanto que el poder Legislativo estará a cargo del Congreso de la Unión. Sin embargo, el hecho de que se trate de funcionarios locales, no significa que en este caso la participación de los ciudadanos del Distrito Federal sea determinante para el nombramiento de ellos. De conformidad con lo dispuesto en la misma base citada.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, -- misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurrirán quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo sin contar -- con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante

el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal (51).

Como se puede deducir de la disposición transcrita, a pesar de que los representantes de los ciudadanos del Distrito Federal, sean los que aprueben los nombramientos de los integrantes del poder Judicial de esta entidad federativa, es finalmente el Presidente de la República quien propone los nombramientos, siendo así completo el control que el Ejecutivo federal tendrá sobre los integrantes del poder Judicial.

Bastará para comprender hasta qué punto se ejerce ese control con imaginar que nadie, fuera del Presidente de la República, puede proponer a un candidato a magistrado; porque la Asamblea de Representantes sólo tiene competencia para aprobar o no aprobar a los candidatos propuestos, pero no puede proponer otros. Se puede afirmar que todos los integrantes del poder jurisdiccional en el Distrito Federal, son personas vinculadas al Ejecutivo federal, que finalmente fue el que las propuso. Esto no prejuzga sobre la honorabilidad de esas personas, pero resulta evidente que no son nombradas por los representantes de los habitantes de esta entidad federativa, sino por una autoridad federal que puede no tener de su parte a la mayoría de las voluntades del pueblo, como ya ha sucedido.

CAPITULO TERCERO

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

A lo largo de este trabajo se han analizado diferentes aspectos de la vida política. Pimeramente se estudió el poder político, desde un punto de vista meramente doctrinario; luego se estudió la conveniencia que la humanidad ha encontrado de dividir el poder para evitar que su detentador o de tentadores puedan cometer abusos.

Posteriormente se vinculó la existencia del poder político con el Derecho. Se habló de que no es posible imaginar al hombre sin la sociedad, ni a ésta sin una organización -- que permita el que se alcancen los fines socialmente considerados valiosos. Sobre ello se estudió que en toda sociedad - necesariamente se tendrá que dar el fenómeno de lo jurídico porque de otro modo se caería en la ley de la selva, ello a pesar de que en muchas ocasiones el Derecho sirva a los intereses de las clases económicamente poderosas, y de que éste tenga entre sus funciones la de legitimar al detentador del poder. Además, cuando en un régimen el poder político está legalizado y legitimado, éste tendrá el "Derecho" de monopolizar la fuerza pública.

Sin duda que en cualquier sociedad el detentador del poder querrá conservarlo y fortalecerlo. En México el poder político se ha concentrado en el Distrito Federal. Tradicionalmente ha sido la residencia de los poderes federales, y su historia está vinculada a la historia de los intentos para que el grupo dominante lo siga siendo.

Es un lugar común afirmar que la ciudad de México es la ciudad más importante de la República Mexicana; Sin embargo, y a pesar de que se reconoce esa importancia, históricamente no se ha permitido a los habitantes del Distrito Federal nombrar a sus gobernantes; no se ha permitido que sean los ciudadanos de esa entidad quienes nombren a quienes ejercerán el poder político, en cualquiera de las tres funciones en las que se divide para su ejercicio.

Son muchas las razones que se han esgrimido para evitar la completa democratización de la capital, siendo la principal la que considera poco operativa una entidad donde convivan al mismo tiempo diferentes instancias de gobierno, ya local, ya federal, ya municipal.

Sin embargo, cada vez han sido mayores las presiones sociales que buscan diversas alternativas de solución a la innegable falta de participación ciudadana que se nota entre los habitantes de esa entidad, quienes se ven en desventaja-

en relación con los ciudadanos de otras entidades federativas. La representación de la voluntad ciudadana en la toma de decisiones políticas del Distrito Federal, ha sido uno de los temas políticos de mayor actualidad, y precisamente, como una alternativa a la participación ciudadana, o como un primer paso hacia esa deseada participación, se creó la llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de la cual se tratará el presente capítulo.

### 3.1. ORIGEN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

Sin duda que la causa mediata de la existencia de este cuerpo colegiado se puede encontrar en la teoría doctrinaria de la representación política.

Se ha definido a la representación política como la acción por medio de la cual el representante expresa la voluntad de los representados, llevando todo a una unidad de acción en el plano político (52).

Sobre ~~ese~~ mismo particular, León Duguit afirma:

"... los órganos del Estado, son los representantes y los mandatarios de la Nación a través de los cuales se expresa la volun--

---

52. Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba. Ed., Bibliografía Argentina, Tomo XXIV, Argentina, 1968, pag. 731.

tad del pueblo (53).

Aunque la representación política no sea exactamente igual que en materia civil, sí guardan el paralelismo de que la voluntad de los representados la tienen los representantes, ya que dicha representación es

"... la relación de un órgano con los miembros de una sociedad, a consecuencia de la cual, representan dentro de esa sociedad - la voluntad de sus miembros (54).

Aunque el deseo de muchos de los habitantes del Distrito Federal es en el sentido de que los representantes o los titulares de los tres poderes sean nombrados por ellos y no por las autoridades federales, durante el régimen del Lic. Miguel de la Madrid (1982-1988), se dio el paso hacia la creación de un órgano que representara a los habitantes del Distrito Federal.

No se trataba del primer intento en ese sentido, ya que además de los municipios que en su momento existieron, actualmente se tienen otras instituciones de representación, todas las cuales sí pueden representar a los habitantes del Distrito Fede

---

53. León Duguit. Manual de Derecho Constitucional, Ed. Beltrán, España, 1970, pag. 130.

54. Héctor González Uribe. Teoría Política, Ed. Porrúa, 5a. Ed., México, 1985, pag. 384.

ral, qué sí pueden opinar de forma calificada, pero que, por desgracia, sus opiniones no son opiniones de autoridad. Se trata de instancias que sólo sirven de consulta para las autoridades. Se les ha llamado "Órganos de Participación Ciudadana" y los principales son:

Consejo Consultivo, 1928. Integrado por - los presidentes de las juntas de vecinos. Junta de Vecinos, 1970. Una por cada delegación, formadas por los miembros directivos de las asociaciones de residentes. -- Asociaciones de Residentes, 1978. Formada por los jefes de los comités de manzanas en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. Comités de Manzana, 1978. - Constituidos por los vecinos de una manzana (55).

Si bien es cierto que por medio de las instituciones -- mencionadas se ha logrado la participación ciudadana, no menos cierto es que esa participación no constriñe a la autoridad, no la vincula, no la obliga a actuar en determinado sentido, simplemente son órganos de consulta, de opinión, que - no responden a las necesidades de que la representación política sea efectiva. A lo largo de la vida de estas instancias se ha demostrado que no son órganos de gobierno, que no sirven para que los ciudadanos tengan los mismos derechos políticos que los ciudadanos de otras entidades federativas; a - pesar de la existencia de estos órganos, las decisiones más-

---

55. Miguel de la Madrid. Las Razones y las Obras. Fondo de - Cultura Económica, México, 1988, pag. 151.

importantes en la vida del Distrito Federal, tanto en el campo legislativo como en ejecutivo y en el judicial, son tomadas por funcionarios federales, que no necesariamente representan a los habitantes del Distrito Federal.

En 1986, se abrió a consulta pública la cuestión de cómo democratizar al Distrito Federal. En las consultas públicas participaron todos los partidos políticos, así como diversas personalidades de la intelectualidad. Las propuestas que se hicieron fueron en todos los sentidos imaginables; lo mismo se habló de finalmente establecer el estado del Valle de México, con la consecuente salida de los poderes de la Unión, como de crear una verdadera Cámara de Diputados local. También se propuso que el gobernador para el Distrito Federal fuera electo en forma directa por los ciudadanos de esa entidad federativa.

Finalmente, el Presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa para la creación de la Asamblea de Representantes. En esa iniciativa, además de exponer los motivos por los cuales el Ejecutivo federal consideraba que la mejor solución para democratizar el Distrito Federal era la creación de la Asamblea de Representantes, -- también trata de desvirtuar los argumentos que se habían -- vertido en otras direcciones. Es decir, por un lado justificaba la creación de este nuevo cuerpo colegiado, y por otro-

lado daba las razones presidenciales para no crear un nuevo estado y para no permitir la elección directa de las autoridades del Distrito Federal, al mismo tiempo que no permitiría la existencia de una Cámara de Diputados local.

El Presidente dió diversas razones por las cuales "no consideraba congruente con sus responsabilidades aventurar una proposición que además de no ser necesaria, podría implicar un riesgo real para el futuro orden y la armonía que debe haber y privar dentro del Estado Federal" (56).

Según el Presidente Miguel de la Madrid, la Asamblea de Representantes estaría integrada por sesenta y seis representantes; cuarenta elegidos por el principio de mayoría relativa y los veintiseis restantes por el principio de representación proporcional. Con esos miembros previstos en la iniciativa, se integraría el primer intento de dotar a la capital de algo que parecería tener la intención de que fuera el deseado congreso local. Sin embargo, no fue así. De acuerdo -- con la misma iniciativa que se comenta, no estaba previsto -- que la mencionada asamblea fuera un cuerpo legislativo; no se le otorgarían facultades de verdadero poder legislativo, sino que, por el contrario, sus facultades se asemejarían -- más a las facultades del Ejecutivo, como se verá más adelan-

te, que a las del Legislativo.

De acuerdo con la iniciativa,

La Asamblea tendría facultades de carácter normativo, ya que podría establecer reglamentos sobre más de 50 materias relacionadas con las actividades y problemas más importantes de la convivencia en la capital, tales como la educación, salud, seguridad pública, vialidad, uso del suelo, servicios públicos de transporte, agua y drenaje, por ejemplo (57).

También se le otorgaban, de acuerdo con la iniciativa, atribuciones propositivas, por las cuales podrían pedir al Presidente de la República, la atención de los problemas que estimara prioritarios, a fin de que fueran considerados en el presupuesto de egresos del Distrito Federal (58). Sobre esta parte de las facultades que se le otorgaban a la Asamblea de Representantes, conviene señalar, aunque después se insista en ello, que ésta facultad es solamente propositiva y que de ninguna manera vincula a la autoridad encargada de aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal; es sólo una propuesta que puede tenerse en cuenta o no.

A pesar de que en las diferentes propuestas de los partidos políticos que se expusieron en la consulta pública, no

57. Ibid.

58. Cfr. Ibid.

se encontraba la propuesta de la Asamblea tal y como fue posteriormente prevista por el Presidente Miguel de la Madrid, no fue difícil para el partido mayoritario hacer valer la -- llamada "mayoría mecánica" y hacer prosperar el proyecto presentado por el Ejecutivo.

De la forma mencionada, la creación de la Asamblea de Representantes obedeció a las expectativas de los ciudadanos que querían un cuerpo colegiado que los representara: pero no cumplió cabalmente con esas expectativas, porque sus facultades son muy limitadas.

### 3.2. FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, la vida política del Distrito Federal ha tenido varias etapas de mayor o menor participación ciudadana, aunque ésta nunca ha sido plena, puesto que nunca han podido los habitantes del Distrito Federal elegir a quienes mandarán sobre ellos; al menos -- en forma directa.

Según la división clásica del ejercicio del poder político, para que en una sociedad haya un deseable equilibrio -- que impida la dictadura o el abuso del poder, es necesario -- que el poder limite al poder, y que éste sea ejercido por -- quienes el pueblo ha electo para que lo representen, ya que

de otra forma el pueblo sólo es considerado como un menor de edad al que hay que gobernar, pero sin dejarlo opinar y mucho menos dejar que se gobierne a sí mismo.

De acuerdo con lo publicado por el Diario Oficial de la Federación, del 10 de agosto de 1987, se modificó una vez -- más la Fracción VI del Artículo 73 constitucional, creando -- la Asamblea de Representantes, siéndolo en los siguientes -- términos:

3a Base...

Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá a un suplente...(59).

Para la elección de los cuarenta Representantes por el principio de votación mayoritaria relativa, se utilizará la misma distribución distrital que se tiene para la elección de los cuarenta diputados federales que le corresponden al -

Congreso Federal. La propia Asamblea se constituye en Colegio electoral (que se integrará con todos los presuntos Representantes), para la calificación de sus miembros, y sus resoluciones son inatacables. Aunque este modo de calificar las elecciones, con la característica de que la resolución que califique de válida la elección y que resuelva quienes son los auténticos Representantes, escapa al tema central de el presente trabajo, conviene mencionar que siempre que un órgano se convierte en juez y parte, como es el caso que se analiza, se está en presencia de que se puedan cometer algunas inconveniencias jurídicas, porque se reúnen en el mismo cuerpo, tanto el juzgador como el que va a ser juzgado.

Por otra parte, también en la misma Fracción VI del artículo 73 Constitucional, se encuentran las facultades de la Asamblea de Representantes, aunque han sido modificadas, conviene señalar las que originalmente se le adjudicaron por el Legislador. Estas fueron las siguientes:

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 admi---

nistración de justicia; uso del suelo; 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 basura; 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 no asalariado y previsión social; y acción cultural (60).

Esta primera parte de las facultades con las que originariamente se le dotó a la Asamblea de Representantes, tiene en sus primeras palabras la esencia misma de lo que puede hacer este cuerpo colegiado. Cuando al inicio del inciso "A" - que se ha transcrito, dice "dictar bandos, ordenanzas y reglamentos...", claramente denota que se trata de un conjunto de facultades que tradicionalmente le han pertenecido al Ejecutivo, puesto que los bandos y ordenanzas (independientemente de lo arcaico de la denominación), han sido siempre instrumentos de gobierno, por medio de los cuales los gobernantes hacen saber a sus gobernados de determinadas acciones. Son facultades típicamente ejecutivas. Y qué decir de la facultad reglamentaria. Toda la doctrina es unánime en cuanto a -

que la facultad reglamentaria corresponde tradicionalmente a los ejecutivos. En efecto, el maestro Gabino Fraga afirma lo siguiente:

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia - que tiene por objeto facilitar la exacta-observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo (61).

Claramente dice el maestro Fraga que los reglamentos -- expedidos por el Ejecutivo corresponden a una facultad propia de él. Sobre el mismo tema, el tratadista Acosta Romero:

(El reglamento es) Una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente - investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernadores de los Estados en las Entidades Federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa (62).

Aquí también se puede afirmar, con el maestro Acosta -- Romero, que la facultad reglamentaria pertenece al Poder Eje-

---

61. Gabino Fraga. Derecho Administrativo, 22a Ed., Porrúa, - México, 1982, pag. 99.

62. Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, 3a. Ed., Porrúa, Mexico, pag. 389..

cutivo, ya federal, ya estatal. Sin embargo, el inciso transcrito, relativo a las facultades de la Asamblea de Representantes, permite reflexionar sobre la facultad reglamentaria en el Distrito Federal.

Como se dijo, tradicionalmente esta facultad ha sido exclusiva de los ejecutivos. Al crearse la Asamblea de Representantes expresamente se le otorga esa facultad; y cabe preguntarse, después de la creación de la Asamblea de Representantes, ya no tiene facultad reglamentaria el Ejecutivo en las materias señaladas en la creación de la Asamblea? Es de afirmar que en lo relativo a las materias señaladas, el Ejecutivo de la Unión ya no tiene esas facultades de reglamentar, si se atiende al principio de interpretar la Constitución que señala la manera de interpretar la Ley Suprema consistente en que cuando haya una aparente contradicción en dos normas constitucionales, debe entenderse que la especial está limitando a la general; y así, si tanto el Ejecutivo de la Unión como la Asamblea de Representantes tienen actualmente facultades para establecer reglamentos en el ámbito del Distrito Federal, ya que al crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no se le limitaron las facultades reglamentarias al Ejecutivo, que tiene en los términos de la Fracción I del Artículo 89 constitucional y que dice que es facultad del Ejecutivo "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la es-

fera administrativa a su exacta observancia" (63).

Así, se tiene que tanto el Ejecutivo Federal, actuando como gobernador del Distrito Federal, como la Asamblea de Representantes, tienen la facultad de reglamentar las leyes -- que, expedidas por el Congreso de la Unión, tengan competencia sobre el Distrito Federal. Pero hay algo más: en tanto que las materias sobre las que puede elaborar reglamentos la Asamblea de Representantes están limitativamente señaladas -- en el texto transcrito, no sucede lo mismo con la facultad reglamentaria del Ejecutivo, que sin duda es mucho más amplia, puesto que comprende todas las materias sobre las que pueda legislar el Congreso de la Unión, porque sobre ellas -- "proveerá en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Además de la facultad reglamentaria a la que ya se ha hecho referencia, la Asamblea de Representantes originariamente tenía también las siguientes facultades, atento a lo que puede leerse en el Diario Oficial del 10 de agosto de -- 1987:

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 administrati- va del Distrito Federal, sobre la ejecu- ción 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 -- partidas y programas, que votado por el -- pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara- de Diputados del Congreso de la Unión, pa- ra 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 desa- rrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Dis- trito Federal:

E) Convocar a consulta pública sobre cual- quiera de los temas mencionados en la pre- sente base, y determinar el contenido de - la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades ad- ministrativas competentes, para la solu- ción de los problemas que planteen sus -- miembros, como resultado de su acción de - gestión ciudadana;

G) Analizar los informes semestrales que - deberán presentar los representantes que - la integren, para que el Pleno de la Asam- blea tome las medidas que correspondan den- tro del ámbito de sus facultades de consul- ta, promoción, gestoría y supervisión;

H) Aprobar los nombramientos de magistra- dos 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 o--- tro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, le

yes o decretos en materia relativas al Distrito Federal (64).

De conformidad con lo transcrito, independientemente de las facultades reglamentarias, también la Asamblea de Representantes tiene también una serie de facultades que, sin ser legislativas, pretenden ayudar al mejor gobierno del Distrito Federal, y que se pueden resumir en lo que dice la parte final del inciso "G" transcrito, cuando dispone que la Asamblea tiene facultades de "consulta, promoción, gestoría y su pervisión".

Como se puede apreciar, las cuatro facultades señaladas son vitales para el buen gobierno, pero son también facultades que perfectamente se pueden desarrollar por medio del Ejecutivo; es decir, no son facultades que esencialmente se le puedan adjudicar a un cuerpo colegiado, que nació como una respuesta a las demandas populares de que el Distrito Federal contara con un congreso local, para ser capaz de darse sus propias leyes, porque tal como se puede leer en las facultades transcritas, se señalan muchas, pero ninguna que sea legislativa, formalmente legislativa.

En cuanto a la facultad de iniciar leyes, esta es una facultad que se encuentra establecida en el Artículo 71 de -

la Constitución, que dice:

El derecho de iniciar leyes o decretos com  
pete:

I. Al Presidente de la República.

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates (65).

Como se puede apreciar en el numeral citado, no se encuentra en el artículo transcrito, mención alguna a la facultad que tiene la Asamblea de Representantes de iniciar leyes en materias relativas al Distrito Federal. En buena técnica jurídica, convendría agrupar en un solo artículo a quienes tienen esa facultad. Por otra parte, de la cita hecha también se puede señalar una semejanza más de la Asamblea de Representantes con las legislaturas de los estados, así como las diputaciones de los mismos, tienen facultad de iniciar leyes, lo mismo que la Asamblea de Representantes.

Todas las facultades que tiene la Asamblea de Representantes tienen más semejanza con las facultades del Poder Eje-

-----

65. Artículo 71 de la Constitución Federal.

cutivo que con las facultades del Poder Legislativo. De todas las facultades que tiene ese cuerpo de representación -- ciudadana, es sin duda la facultad reglamentaria la que tiene mayor trascendencia. Baste mencionar, como ejemplo, el -- gran número de reglamentos que ha expedido, así como el gran número de reglamentos que ha abrogado (Por sólo mencionar un ejemplo, durante las sesiones de mayo fueron abrogados once reglamentos que databan de los años cuarentas y cincuentas, -- y que se referían a materias como la cerveza y el pan, en -- cuanto a su comercialización y transporte).

Siendo la facultad reglamentaria, como ha quedado dicho arriba, la más importante de las facultades que tiene la Asamblea, es sin duda el Reglamento de Tránsito uno de los -- que mayor impacto han tenido sobre la vida cotidiana del Distrito Federal, y ese será utilizado en este trabajo como ejemplo de esa labor tan importante de la Asamblea de Representantes, al mismo tiempo que se señalarán algunos posibles problemas de constitucionalidad del mismo.

### 3.3. EL REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL.

Es un lugar común decir que el Reglamento de Tránsito, así -- como el Reglamento de Policía, es uno de los llamados "reglamentos autónomos", por no tener una ley a la que reglamentan y ser emitidos por el ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 21 de la Constitución Federal, el cual ha-

ce primero referencia a que la imposición de las penas es -- propia de la autoridad judicial, y a que la persecución de -- los delitos es incumbencia del Ministerio Público y de la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y el mando -- inmediato del mencionado Ministerio Público. En la parte que interesa para este trabajo dice:

... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis -- horas; pero si el infractor no pagare la -- multa que se le hubiere impuesto, se permu -- tará esta por el arresto correspondiente, -- que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o -- trabajador, no podrá ser sancionado con -- multa mayor del importe de su jornal o sa -- lario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados -- la multa no excederá del equivalente a un -- día de salario (66).

Esta referencia expresa de la Constitución a los "regla -- mentos gubernativos y de policía", sumada a la facultad re -- glamentaria del Ejecutivo, son el fundamento que ha tenido -- la expedición de los reglamentos de tránsito que ha tenido -- el Distrito Federal, además de una ley a la que se hará refe -- rencia más adelante.

No hay unanimidad en cuanto a la denominación de estos-

reglamentos como "autónomos", ni en cuanto a su existencia - misma, ya que mientras algunos autores refieren estos reglamentos solamente cuando la propia Constitución faculta al Ejecutivo directamente para establecerlos, otra corriente de opinión establece que solamente se podrá establecer un reglamento administrativo, referido a la policía y al buen gobierno, en la medida que preexista una ley a la cual reglamente como tradicionalmente se ha entendido la facultad reglamentaria. Por ello, es conveniente recordar lo que doctrinariamente se ha dicho sobre tales reglamentos. Así, el maestro Serra Rojas dice:

(Los reglamentos autónomos son) Aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional -- que elimina el requisito legal (67).

De acuerdo con lo sostenido por este prestigiado autor, para que se pueda dar la existencia del reglamento autónomo, es necesario que haya un remisión expresa de la Constitución que faculte al Ejecutivo para elaborarlo, sin que medie una ley. Como ejemplo de esa facultad, se cita a los mencionados reglamentos gubernativos y de policía, así como la referencia constitucional al alumbramiento de aguas que hace en el-

---

67. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, T.1, 13a. Ed., Porrúa, Mexico, 1985, pag. 209.

sexto párrafo del Artículo 27 constitucional, y que dice:

Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional... (68).

Contra esta tendencia a aceptar la existencia de reglamentos autónomos, que no necesitan una ley para su vida jurídica, hay otras opiniones, también de destacados juristas, que se oponen a esa denominación. Entre ellos es de mencionar la calificada opinión de Jorge Olivera Toro que dice:

Aceptar una excepción a lo preceptuado en el artículo 89, fracción I, admitiendo los mal llamados reglamentos autónomos huérfanos de Ley sería tanto como dejar de conformar, en la expedición de los reglamentos la actuación del Presidente de la República a una disposición legal, previamente establecida, con ruptura del principio de legalidad, como idea arcontica del Derecho Administrativo (69).

Esta facultad de reglamentar "autónomamente" también se ha llevado al ámbito estatal, derivándose de lo establecido-

---

68. Artículo 27 de la Constitución Federal.

69. Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, -- 4a. Ed., Porrúa, 1976, pag. 140.

en el Artículo 115 constitucional, que a la letra dice en -  
 la Fracción II:

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (70).

Como puede observarse, también a los ayuntamientos se les otorga la facultad reglamentaria, siendo también considerada dentro de los llamados "reglamentos autónomos".

No obstante todo lo anterior, queda viva la cuestión - relativa al análisis del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Por un lado, se tenía un reglamento expedido por - el Presidente Luis Echeverría el cual se publicó en el -- Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1976, y - que expresamente dice que está fundamentado en las facultades que le confieren al Ejecutivo de la Unión los Artículos 89, fracción I; 73, fracción VI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente en - 1976, en cuanto a la regulación que existía sobre el Distri

---

70. Artículo 115 de la Constitución Federal, Fracción II.

to Federal en ese entonces); 36, fracciones XXXI, XXXII, --- XXXIII y LVIII, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (también vigente entonces); 4º., inciso b) y - demás relativos de la Ley que fija las Bases Generales a que Habrán de Sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal (71).

Como ha podido observarse, el Reglamento de Tránsito -- del Distrito Federal no puede ser considerado con las características de los llamados "reglamentos autónomos" porque no reglamentan a alguna ley. El Reglamento de Tránsito estuvo - reglamentando a la mencionada ley que fijaba las bases generales a las que habría de sujetarse el tránsito y el trans-- porte en el Distrito Federal. Si lo anterior se analiza conjuntamente con las facultades de reglamentar que se derivan del Artículo 89, fracción I de la Constitución, y de acuerdo con la citada doctrina de la razón de ser de los reglamentos que establece la existencia de éstos solamente para poder ha cer viable la aplicación de la ley "proveyendo lo necesario en la esfera administrativa". Eso es precisamente lo que ha cía el Reglamento de Tránsito anterior al vigente.

Sin embargo, con la creación de la Asamblea de Repre--- sentantes del Distrito Federal, y con la facultad que consti

---

71. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, publicado - en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1976.

tucionalmente se le concede en el Apartado "A" del catálogo de facultades que tiene de acuerdo con la Base 3a. de la -- Fracción VI del Artículo 73, donde expresamente se le facultaba para "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: ... vialidad y tránsito"...-- (72).

De acuerdo con lo anterior, por una parte se tiene que constitucionalmente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está facultada para hacer reglamentos sobre "vialidad y tránsito", pero siempre y cuando esos reglamentos no contravengan lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal. Siendo así, como hay una ley sobre el tránsito para el Distrito Federal, y como esa ley hace que el Reglamento de Tránsito expedido por la Asamblea de Representantes no pueda ser considerado como "reglamento autónomo", se debe analizar si, de acuerdo con los límites que expresamente se le establecen a la Asamblea para expedir sus reglamentos en el sentido de que no pueden contravenir a las leyes expedidas--

por el Congreso de la Unión actuando como Congreso local,-- el multicitado reglamento de tránsito contraviene o no a la preexistente "Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito - Federal", ley que, se insiste, sirve o sirvió de base al reglamento de tránsito abrogado por el expedido por la Asamblea de Representantes, atento a lo que se dispone en su artículo Tercero Transitorio que dice:

Se abroga el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal del 6 de julio de 1976, así como todas aquellas disposiciones administrativas que se opongan al presente ordenamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, por el que se reforma el Artículo 73, fracción VI y otros preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (73).

Doctrinariamente, un reglamento no puede ir más allá de la ley que reglamenta; también eso se puede deducir de lo dispuesto por el Artículo 89, Fracción I de la Constitución Federal. Expresamente, la Asamblea de Representantes no puede expedir reglamentos que vayan o más allá de una ley o que la contravengan; el reglamento de tránsito vigente abrogó al reglamento de tránsito de 1987, que reglamentaba a una ley; un reglamento no puede contravenir a una ley-

y mucho menos abrogarla. Para poder abrogar una ley, es necesario el mismo proceso que se realizó para su creación. - Luego entonces, si no está abrogada la ley de tránsito que se ha citado, ésta sigue vigente y el reglamento de tránsito expedido por la Asamblea de Representantes sólo puede aspirar a reglamentarla, pero no ha sido así. Este reglamento de tránsito se expidió sin hacer mención a la ley que debería reglamentar; simplemente se hace mención a que se expide el reglamento de acuerdo con las multicitadas facultades que se le confieren de acuerdo con la Constitución Federal.

De acuerdo con lo anterior, el reglamento expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene un vicio de origen, al olvidar que su existencia debe ser de acuerdo con la ley de tránsito, y que un simple reglamento no puede abrogar a una ley, aunque esa ley se dedique más a ordenar el transporte en cuanto a servicio público, siendo esta materia también reglamentada por el nuevo reglamento de tránsito.

Si es cierto que un reglamento no puede contravenir a una ley y mucho menos abrogarla, más cierto es que un reglamento bien sea de los llamados autónomos o de los que reglamentan a una ley, no puede ir en contra de lo que disponga la Constitución Federal. Esta es una afirmación válida tanto para reglamentos como para leyes. La Constitución es la-

norma máxima y a ella habrán de ajustarse todas las disposiciones que existan en México. Sin embargo, el multicitado - reglamento elaborado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contiene algunas normas que pueden ser -- discutidas en cuanto su apego a la norma constitucional, in dependientemente de lo establecido en relación a su caren-- cia de enlace con la existente ley de tránsito.

En efecto, y sólo como ejemplo o como ilustración fi-- nal del presente trabajo, es de analizarse lo relativo a -- las multas que se establecen en el reglamento de tránsito - que se estudia, y su relación con la Constitución Federal, - para de ahí deducir su apego a la Carta Magna.

Por una parte se dice en la Constitución Federal en re lación con los reglamentos:

... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o -- arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el a rresto correspondiente, que no excederá en - ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o -- trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario- de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, -

la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso (74).

Para poder hacer el enlace con lo que dispone el reglamento de tránsito vigente, en cuanto a su constitucionalidad, resulta indispensable que se analicen todos los supuestos de lo que se contiene en el Artículo 21 transcrito en la parte que se refiere a los reglamentos.

Lo primero que salta a la vista es la expresión inequívoca que dice "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos de policía...". En buen romance, de lo dispuesto en estos renglones sólo se desprende que la autoridad administrativa puede aplicar los reglamentos, no crear reglamentos autónomos. Después dice la disposición constitucional que las sanciones únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, y abundando en cómo debe entenderse la disposición constitucional, continua el texto diciendo: "Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas"

Por una parte, el texto constitucional expresamente dice que la sanción únicamente consistirá en multa o arresto;

es decir, no puede interpretarse el texto diciendo o deduciendo que el arresto es inevitable. Cuando la Constitución dice "multa o arresto", debe unirse esa expresión a la siguiente que dice "Pero si el infractor no pagare la multa - que se le hubiere impuesto..." quiere esto indicar que como una primera alternativa, el infractor puede pagar la multa - "que se le hubiere impuesto" y sólo en el caso de que no la hubiere pagado, la multa se permutará por el arresto correspondiente. En contra de lo dispuesto expresamente por la -- Constitución, el Artículo 150 del reglamento de tránsito vigente dice:

La persona que al conducir cualquier tipo de vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos u otras substancias tóxicas, cometa alguna infracción al Reglamento, será sancionada con arresto inmutable de 12 a 36 horas, impuesto por el juez calificador de la jurisdicción correspondiente.

La aplicación del presente Artículo se hará sin perjuicio de la responsabilidad penal - en que pudiera incurrirse (75).

Por un lado la Constitución dispone que sólo en caso - de que el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, ésta se permutará por el arresto correspondiente; - en tanto que por otra parte, el reglamento de tránsito que-

---

75. Artículo 150 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

necesariamente es inferior a la Constitución, dice que el -  
arresto es "Inconmutable".

Como si lo anterior no bastara en cuanto a inconstitu-  
cionalidad se refiere, el reglamento expresamente faculta  
al juez calificador correspondiente a la jurisdicción para  
que arreste al infractor. Los jueces calificadores sólo es-  
tán facultados para aplicar los reglamentos de policía y --  
buen gobierno, a que precisamente hace referencia el texto-  
constitucional en cuanto al tratamiento a multas y arrestos  
se refiere.

Más adelante, el texto constitucional limita la cuantía  
de las multas que se pueden imponer por la infracción de --  
los reglamentos de policía y buen gobierno, cuando dice que  
"Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no -  
podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jor-  
nal o salario diario". Aquí hay un límite muy claro para -  
cualquier reglamento de policía y buen gobierno; a los jor-  
naleros, obreros o trabajadores no se les puede sancionar --  
con una multa mayor al monto de un día de su salario.

Más adelante, y también sobre el límite constitucional  
a las multas derivadas de los reglamentos de policía y buen-  
gobierno, la máxima ley dispone que "Tratándose de trabaja-  
dores no asalariados. la multa no excederá del equivalente--

a un día de su ingreso".

De lo expuesto en los dos párrafos anteriores, es de deducirse, que constitucionalmente hablando, que nadie puede ser multado por una cantidad mayor que su ingreso diario, -- puesto que expresamente dice la Constitución, que si se trata de un trabajador asalariado, sólo podrá ser multado por una cantidad equivalente a un día de su salario; y si no es asalariado, sólo podrá ser multado por una cantidad equivalente a la cantidad de un día de su ingreso.

Los extremos del caso son: la existencia indiscutible de un reglamento de policía y buen gobierno, como lo es el reglamento de tránsito, del que se ocupa esta parte del trabajo; la existencia de disposiciones constitucionales que limitan el monto de las multas que se pueden imponer por la infracción a una disposición de ese reglamento, y, finalmente, corresponde analizar qué es lo que se contiene en el reglamento de tránsito en cuanto a las multas y su monto. La disposición reglamentaria conducente es el Artículo 148 que a la letra dice:

Al conductor que contravenga las disposiciones del presente Reglamento, se le sancionará de acuerdo a la falta cometida, con el pago de una multa correspondiente al importe de uno, tres o cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal

según se indica a continuación (76).

A continuación el citado artículo contiene una tabla de infracciones, que van de uno a cinco salarios mínimos. - La disposición constitucional es muy clara cuando dice que ninguna de las multas que establezcan los reglamentos de policía y buen gobierno puede ir más allá del salario diario de un trabajador o de su ingreso diario; en tanto que un reglamento expresamente dispone que las multas pueden ser hasta por cinco salarios mínimos.

Tratando de adecuar la contradicción expuesta, o tratando de que no fuera tan evidente, después de la tabla a la que se ha hecho referencia, el mismo artículo del reglamento que se analiza establece:

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, la multa no será mayor al importe de su jornal o salario de un día. - Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. La calidad de jornalero obrero o trabajador podrá demostrarse con cualquier documento fehaciente expedido por el patrón o empleador, o por alguna institución de seguridad social.

Los trabajadores no asalariados podrán demostrar esta calidad con cualquier documento público que compruebe el tipo de actividad que realiza de manera preponderan

te.

Los infractores a que hacen referencia los párrafos anteriores, tendrán un período de diez días hábiles para demostrar su calidad de trabajador jornalero, obrero o trabajador no asalariado ante el juez calificador de cualquier Delegación y pagar el equivalente a un día de su ingreso. Transcurrido este período, el pago de la multa tendrá el monto que prevée este Reglamento (77).

Lo primero que llama la atención de estos párrafos que se transcribieron es que el reglamento utiliza precisamente el mismo lenguaje que la Constitución. Ambos, y hasta en el mismo orden, hablan de "jornalero, obrero o trabajador". -- Con ello se reitera que el reglamento de tránsito hecho por la Asamblea de Representantes está dentro de los contemplados por el Artículo 21 de la Constitución Federal.

También es de considerar que se respeta el límite constitucional de las horas de arresto, de acuerdo con el artículo 150 que se transcribió.

Sin embargo, lo que corresponde analizar en este momento es si el monto de la cuantía de las multas que por las infracciones al reglamento de tránsito del Distrito Federal respeta o no a los montos máximos establecidos por la Constitución Federal, mismo que ya se ha mencionado renglones-

arriba.

Aparentemente, este reglamento tiene la intención de sí respetar a la Constitución porque menciona los límites constitucionales de la cuantía para infractores asalariados y - no asalariados; pero establece la carga de la prueba para - el particular, en tanto que la disposición constitucional - establece la obligación de la autoridad, porque expresamente dice que el infractor "no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día". Es decir, es la autoridad la que está impedida para imponer una multa mayor al salario de un día del trabajador, sin que constitucionalmente se establezca que el trabajador tenga que demostrarlo. Es un límite a la autoridad, independientemente de que el trabajador lo demuestre o no. De lo contrario se caería en el absurdo de que cada una de las garantías individuales que establecen límites a la autoridad tuvieran - como correlativo una obligación del particular ante la autoridad para que pudiera gozar de cada una de esas garantías individuales.

Sostener que al particular le corresponde la demostración de cuánto es su salario para de ahí deducir la cuantía de la multa a la que se hará candidato, y sostener que no - es la autoridad quien debe limitar la multa hasta lo que se establece por la Constitución, sería equivalente a sostener

que en cualquier garantía el particular está obligado ante el poder público y no éste frente a aquél. Las garantías individuales establecen derechos para los particulares y obligaciones para el poder público, no al contrario. Si se entendiera que el particular es el obligado, se caería en el absurdo de interpretar la parte final del Artículo 17 de la Constitución, que dice; "Nadie puede ser aprisionado por -- deudas de carácter puramente civil" de la siguiente forma: "Todo individuo podrá ser aprisionado por cualquier clase - de deuda; una vez hecho prisionero, podrá demostrar que se le detuvo por una deuda de carácter civil... y quedar en libertad".

Cuando se comete una infracción de tránsito, en ese momento se le impone al infractor, la sanción y en ese momento el reglamento permite que se viole la Constitución. Es más, como se dice en el numeral transcrito, el infractor podrá - demostrar si es trabajador no asalariado, la cuantía de su - ingreso diario, por medio de "cualquier documento público", documento que bien podría ser un acta notarial. Con lo que se llegaría al absurdo de que para demostrar que una persona no asalariada, que hubiese cometido una infracción, tendría que acudir a un notario público (que también expiden - los "documentos públicos" a que se ha hecho referencia) para que en lugar de tres o cinco salarios mínimos, sólo se - le imponga de multa el equivalente a un día de su salario o

de lo que gane diariamente.

A mayor abundamiento de la lejanía que tiene el reglamento en relación con la Constitución, el último párrafo de el numeral en comento, dispone que el infractor de cualquier de las clases mencionadas, tendrá diez días hábiles para demostrar fehacientemente el monto de su salario diario; si transcurre ese término sin que el particular infractor demuestre cuánto es lo que gana diariamente, el monto de la multa quedará firme. Dicho de otro modo, si por cualquier causa un infractor no puede demostrar que se trata de un trabajador de salario mínimo, el reglamento dispone que se le cobre una multa de hasta cinco veces su salario (o diez si es reincidente), a pesar de lo que dispone la Constitución sobre los límites a las multas que se pueden imponer en los reglamentos de policía y buen gobierno.

Si se parte del principio de que la norma suprema del sistema jurídico mexicano es la Constitución, y de que ninguna norma puede contradecirla, ni ninguna autoridad violentarla por cualquier causa, convendría que se revisara el reglamento de tránsito, para que no se opusiera a la Constitución.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Toda sociedad que ha existido supone una organización en la que necesariamente se da el fenómeno del poder, mismo que en sus orígenes se desprende de la fuerza física de quien lo ejerce, pero que poco a poco se va transformando, de acuerdo con la aceptación que el pueblo o las personas sobre las que se actúa, le brindan a esa persona o personas.

SEGUNDA. La historia, que es maestra de la vida, ha demostrado que el poder tiende a ser absoluto. Quienes detentan el poder, bien sea un sólo hombre o un pequeño grupo de ellos, siempre tendrán la tentación de comprenderlo todo; de abarcarlo todo; de absorverlo todo. El poder político tiende a ser cada vez más absoluto; y si lo detenta una sola persona, lo más común es que se convierta en dictador; lo más común es que busque tener cada vez mayor poder.

TERCERA. Para evitar que el poder se convierta en absoluto en relación de quien lo ejerce (el poder político para poder ser considerado como tal, debe necesariamente estar por encima de todos los otros poderes que puedan darse en una sociedad), ha habido, históricamente hablando, necesidad de buscar el modo de que se le limite. En algún tiempo se le -

trató de limitar por medios espirituales o religiosos ; sin embargo, se demostró que la mejor manera de limitar al poder para evitar que se convirtiera en dictador quien lo ejerce, fue dividirlo en su ejercicio.

CUARTA. Para hacer viable la división del ejercicio del poder político, ha sido necesario que esa división quede establecida en la norma máxima de cualquier Estado, obligando a los detentadores del poder a que obedezcan a la norma suprema si quieren que se considere que actúan dentro de un Estado de Derecho. El detentador del poder sólo podrá actuar dentro de lo que le permita la Constitución de un Estado.

QUINTA. En México siempre se ha tenido un especial cuidado de que la sede de los poderes federales tenga una limitación en cuanto a quién o quienes ejercen el poder político sobre el llamado Distrito Federal. Por necesidades más de conservación del poder que de democracia, el poder político en el Distrito Federal lo han ejercido las autoridades federales, en detrimento de los derechos de los ciudadanos de esta parte de la República.

SEXTA. El poder político en el Distrito Federal también se ha dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; pero cada uno de ellos es derivación de los poder-

res federales. Con mayor o menor intensidad, dependiendo de las circunstancias históricas, se ha permitido mayor o menor participación a los ciudadanos del Distrito Federal en las decisiones de gobierno. Así, se ha pasado de un régimen de municipios a un régimen de participación ciudadana por medio de los jefes de manzana y del Consejo Consultivo, cuyas opiniones no son obligatorias.

SEPTIMA. Por el deseo de democratizar al Distrito Federal, pero sin que se perdiera el control que las autoridades federales tienen sobre él, y haciendo eco a las demandas de una gran parte de la población, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyas facultades tienden más a ser parte del poder Ejecutivo, que del poder Legislativo; porque, como se demuestra por medio de la lectura de las facultades que le otorga la Constitución, su principal facultad es la reglamentaria, siendo ésta una típica facultad de índole administrativa y no legislativa.

OCTAVA. Ejerciendo su facultad reglamentaria, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ha expedido un nuevo Reglamento de Tránsito, que abrogó al expedido por el -- Presidente Luis Echeverría Alvarez, mismo que expresamente estaba fundado en la "Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes en el Distrito Federal".

NOVENA. El nuevo reglamento de tránsito malamente se considera entre los llamados "reglamentos autónomos", por no tener una ley a la cual reglamentan, ya que de la lectura del mismo, no se desprende que reglamente a alguna ley, porque no hace mención de la ley citada en la conclusión anterior.

DECIMA. Independientemente de lo discutible de su origen en cuanto a que no está reglamentando una ley, y que por lo tanto está violentando lo expresamente dispuesto en la Constitución, el Reglamento de Tránsito contiene disposiciones cuya constitucionalidad puede estar en duda, como la relativa a los arrestos incommutables y a las multas hasta por cinco -- días de salario.

UNDECIMA. Propongo se le den verdaderas facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, y que se revisen los reglamentos que ha expedido para adecuarlos a la Constitución Federal, misma que, siendo como es, la norma suprema, debe ser respetada por todas las autoridades, y no debe ser contradicha por otros ordenamientos de menor jerarquía.

PROPOSICIONES FINALES

Proponemos la REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL, pero a fondo, no tibia, que signifique la recuperación plena de los derechos políticos de los capitalinos, y que puede ser la gran solución a muchos de sus problemas y al efecto me permito sugerir la siguiente organización política del Distrito Federal:

1.- LA CREACION DEL ESTADO NUMERO 32 DE LA FEDERACION, ya que considero que es necesaria la conversión del Distrito Federal en una entidad más de la Federación, ya que sólo así se logrará una democratización plena de las estructuras de gobierno y se solucionarán los grandes problemas que aquejan a sus habitantes, con un gobierno propio que mantenga y mejore todo lo que actualmente funciona inadecuadamente.

2.- ELECCION MEDIANTE SEFRAGIO DIRECTO DEL REGENTE CAPITALINO, es decir de un gobernador, vinculado, comprometido y responsable con el pueblo que gobierna y por el cual fué electo.

3.- MUNICIPALIZACION DE LAS DELEGACIONES POLITICAS, con ayuntamientos elegidos también mediante sufragio efectivo directo, con personalidad jurídica propia, con autorización para recaudar impuestos, cobrar servicios, es decir ejercer su presupuesto. Para evitar la multiplicación de reglamentos aplicables - en las distintas delegaciones, convertidos en ayuntamientos, se

buscaría la coordinación de los ayuntamientos metropolitanos.

4.- LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES COMO CONGRESO LOCAL, dar facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, convirtiéndolo en Congreso Local, con capacidad para expedir leyes, que contribuyan a la interacción de la ciudadanía con sus gobernantes, aprobar los presupuestos, ingresos y egresos, así como fiscalizar la cuenta pública del gobierno capitalino.

5.- PERFECCIONAR EL PODER JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, que es el único que se rige en forma local, como lo hemos anotado con anterioridad en capítulos precedentes.

Así de acuerdo a lo anterior tendríamos en la ciudad de México, la siguiente organización política:

- a) REGENTE ----- GOBERNADOR
- b) DELEGADOS ----- PRESIDENTES MUNICIPALES
- c) ASAMBLEISTAS ----- DIPUTADOS LOCALES

Todos elegidos por voto universal, secreto y directo.

6.- Por lo que hace a la SEDE DE LOS PODERES FEDERALES, se podría dejar al Centro Histórico de la Ciudad de México, como su asiento, creándose una delegación política o mejor dicho ayuntamiento con lo cual, la creación del Estado 32, no implicaría el cambio de dichos poderes a otra parte, creándose sus propias reglas, modificándose su entorno, uso del suelo, etc.

Esta propuesta de democratización de la Ciudad de México y - la conversión del Distrito Federal en un estado más de la Re pública, está pensada tomando en cuenta, otros modelos ins-- taurados en ciudades de otros países, en los que conviven -- los poderes locales y federales, sin mayores complicaciones y sin que ello implique contradicciones o rupturas con el -- sistema federalista, ya que pueden perfectamente separarse - las facultades de cada instancia, como sucede, por citar un ejemplo, en la ciudad de París, Francia.

Como primer paso en la reforma política del Distrito Fe deral, y su consecuente democratización podría empezarse con la elección por sufragio de los delegados del gobierno capi-- talino, para después, posteriormente seguir con la elección del regente y así ir paulatinamente llevando a cabo la refor ma política de la ciudad.

B I B L I O G R A F I A

A. LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857. Copia facsimilar publicada en el Número IV de la - Revista Jurídica de la Escuela de Derecho de la Universi dad Anáhuac, México, 1986.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Copia facsimilar publicada por la LIV Legislatura- del Congreso de la Unión, Mexico, 1990.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Publicación actualizada hasta 1992, publicada por- el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,-- Mexico, 1991.

Ley Orgánica del Distrito Federal, 11a., Ed. Porrúa, Mé- xico, 1989.

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, del 28 de - julio de 1976, 9a. Ed., Porrúa, México, 1981.

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, Ed. P.A.C.- 8a. Ed., México, 1992.

Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1928, y del 10 de agosto de 1987.

Diario de Debates del Congreso de la Unión de fecha 28 - de agosto de 1928.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Epoca.

## B. OBRAS CONSULTADAS.

Acosta Romero, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. 3a., Porrúa, México, 1983.

Aristóteles. Política. Traduc. de Antonio Gómez Robledo. - 5a., Porrúa, Mexico, 1976.

Basave Fernández del Valle, Agustín. Teoría del Estado. -- 5a., Ed. Jus, México, 1979.

Bidart Campos, Germán J.. El Poder, Ed. Ediar, Argentina, 1985.

Burgoa, Igancio. Derecho Constitucional. 5a., Porrúa, México, 1984.

-----, La Reestructuración Constitucional del Distrito Federal, en el Número IV de la Revista Jurídica de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, México, 1986.

De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. 2a., U.N.A.M., México, 1980.

De la Madrid, Miguel. Las Razones y las Obras. F.C.E., México, 1988.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, Mexico, 1986.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Ed. Bibliografía Argentina, - Argentina, 1968.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 22a. Ed., Porrúa, - México, 1982.

- Duguit, León. Manual de Derecho Constitucional, Ed. Beltrán, España, 1970.
- González Uribe, Héctor. Teoría Política, 5a. Ed., Porrúa, México, 1985.
- Heller, Herman. Teoría del Estado, 13a. Reimpresión de la 3a. Ed. F.C.E., México, 1990.
- Lasalle, Fernando. ¿Qué es una Constitución?, Ed. Colofón, México, 1989.
- Loewenstein, Karl. Teoría del Derecho Constitucional, --- Traducción de Alfredo Gallegos, 2a. Ed., Ariel, España, - 1976.
- Martínez, Mario (Coordinador). Diccionario de Política y Administración Pública, Ed. Ideas, México, 1979.
- Montesquieu, Carlos Luis. El Espíritu de las Leyes, Traducción de Nicolás Estévez, Porrúa, México, 1980.
- Nietzsche, Federico. Así Hablaba Zaratrusta, Editores Unidos Mexicanos, S. A., México, 1971.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, -- 4a. Ed., Porrúa, México, 1976.
- Platón. Diálogos, 15a. Ed., Porrúa, México, 1975.
- Sayeg, Helú. El Distrito Federal y la Complejidad de sus Dimensiones, Ed. Cultura y Ciencia Política, México, 1981.
- Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución, Editora Nacional, México, 1970.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 9a. Ed., Porrúa, México, 1986.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. --  
17a. Ed., Porrúa, México, 1980.

Villagordoa, José Manuel. Naturaleza Jurídica del Distrito  
Federal, Editado por la PGR. México, 1985.

Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente Ex-  
traordinario de 1856-1857, Colegio de México, México, ---  
1985.