

CAPÍTULO XII

EL DISTRITO FEDERAL

El DISTRITO federal en México es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, en él habita aproximadamente una séptima parte de la población total, es la más industrializada; es el centro financiero del país; asiento de los poderes federales y por tanto el corazón político de todo el Anáhuac, el primordial núcleo cultural donde se encuentra la universidad nacional, la más grande del país y de la que dependen los principales institutos de investigación; en él se encuentran los grandes museos, teatros, sinfónicas, cuerpos de ballet, etc.

El distrito federal ha sido tradicionalmente el centro político, económico y cultural del país. Antes de la conquista española, Tenochtitlán fue la capital del imperio azteca. Durante la colonia, la ciudad de México substituyó a Tenochtitlán, la que fue construida sobre las ruinas de la primera.

Al independizarse México, se reconoció como algo natural que la ciudad de México fuera la capital del país.

La primera constitución del México independiente, o sea la de 1824, entre las facultades del congreso federal señaló la de "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". Sin embargo, la idea del constituyente fue que la ciudad de México era el asiento lógico de los poderes federales.

Pero como la ciudad de México estaba dentro del territorio del estado de México surgieron entre los dos gobiernos una serie de problemas de índole competencial, que en algunos casos fueron escandalosos.

Por la razón anterior, el constituyente, el 18 de noviembre de 1824, declaró que la ciudad de México sería el asiento de los poderes federales, cuyo territorio comprendería un círculo con un radio de dos leguas, teniendo como centro la plaza mayor de la ciudad. Expresamente se señaló que el distrito federal dependía únicamente de los poderes federales y que se nombraría un gobernador para la administración del mismo.

El legislativo y ejecutivo del estado de México protestaron por la pérdida de su capital y principal ciudad. La legislatura de Veracruz apoyó a la de México. Sin embargo, los esfuerzos fueron inútiles y el 16 de enero de 1827, el poder legislativo del Estado de México declaró a Texcoco capital de la entidad federativa con lo que se solucionó definitivamente el problema, quedando la ciudad de México como distrito federal, capital del estado federal

mexicano. Conveniente es aclarar que el congreso general ratificó la obra del constituyente en este aspecto a través de los decretos del 11 de abril y de 12 de mayo de 1826.

De acuerdo con las constituciones centralistas de 1836 y 1843, el distrito federal se incorporó al departamento de México.

El artículo sexto del acta constitutiva y de reformas de 1847, declaró: "mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores". Es decir, se volvió a crear el distrito federal, lo que fue muy lógico por el regreso al sistema federal de gobierno, y se designó a la ciudad de México con tal naturaleza, aunque con carácter transitorio, como lo indicaba la palabra *mientras*. Parece ser que existió la idea de que los poderes federales se trasladaran a otra ciudad y el distrito federal se convirtiera en entidad federativa,⁷³ situación que no aconteció.

Es importante señalar que por mandato del acta, el distrito federal tuvo participación en la elección del presidente de la república, situación diferente en 1824, y además adquirió representación en el senado. Nos parece que estas novedades respecto a 1824 fueron acertadas por ser esa porción territorial la más importante del país.

La última constitución centralista de México siguió refiriéndose al distrito federal hasta el 16 de febrero de 1854 en que se le denominó distrito de México, comprendiendo dentro de sus límites a San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán, Tlalpan, Tetepa, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

El Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, se refirió al *distrito de la capital*.

La constitución de 1857 enumeró entre las partes integrantes de la federación al estado del Valle de México y no al distrito federal, pero tal estado sólo se erigiría cuando los poderes federales salieran de la ciudad de México.

La fracción vi del artículo 72 de la carta magna de 1857, le otorgó facultad al congreso federal para "el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales".

La constitución de 1857 fue unicamarista, el congreso federal sólo estaba integrado por la cámara de diputados. Cuando en 1874 se reformó la ley fundamental para volver a crear el senado, se le otorgó a la ciudad de México, dos representantes en la cámara restablecida.

Herrera y Lasso escribió que los legisladores: "Con ello, hacían pedazos la

⁷³ F. Javier Gaxiola Jr., "El Distrito Federal", en *El Foro*, cuarta época, núms. 8 al 10, México, 1955, p. 31.

lógica del sistema federal que no tolera la intromisión del Distrito en la Cámara que representa a los Estados como tales; pero adecuaban la ley a la realidad, teniendo en cuenta la importancia máxima de la ciudad de México y los imperativos ineludibles de la conveniencia pública, que no cabe en los moldes regulares de la geometría política".⁷⁴

Durante la vigencia de la constitución de 1857 se expidieron varias leyes respecto al distrito federal, pero no es hasta 1901 que se cambió en buena parte el original régimen de 1857. Se modificó la fracción vi del artículo 72 constitucional, reduciéndola a la siguiente oración: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios."

Esa ley fue expedida el 26 de marzo de 1903 y entró en vigor hasta el 1º de julio de ese año estableciendo "un sistema intermedio de gobierno político y administración municipal".

El proyecto de constitución de Carranza suprimía el sistema municipal del distrito federal, substituyéndolo por un régimen de *comisionados*, los que serían nombrados y removidos por el ejecutivo federal.

Y al enumerarse las partes integrantes de la federación desapareció la mención al estado del Valle de México para aparecer en su lugar el distrito federal.

El constituyente de 1916-1917 rechazó el proyecto de Carranza respecto al primer punto y no aceptó la supresión del municipio en la capital de la república.

Carranza, el 3 de octubre de 1918, presentó un proyecto de reforma constitucional, en el que insistió para que no existieran municipalidades en el distrito federal. Los municipios hicieron oír su voz y Carranza fracasó en este punto por una segunda vez.

Lo que no pudo lograr Carranza, se consiguió en agosto de 1928, en que a través de una reforma constitucional, se suprimió el régimen municipal, tanto del distrito federal como de los territorios federales. La reforma de 1928 fue en contra de la historia constitucional de México, de la que se desprende que los habitantes de la ciudad de México, habían siempre tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en 1928.

A partir de 1928, los habitantes del distrito federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, aunque sí poseen la facultad de voto en la elección de presidente de la república y de los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.

La situación actual del distrito federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país que reviste la mayor importancia. La porción

⁷⁴ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*. Editorial Polis, México, 1940, p. 70.

territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, se pone totalmente en manos de uno de los poderes federales. Este fenómeno reviste dos aristas: el énfasis en la centralización y el predominio del ejecutivo federal respecto a los otros dos poderes también federales y en general su situación como el órgano de decisión del país.

Los poderes del distrito federal se crean en la constitución general. El ejecutivo está a "cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva".

El poder legislativo del distrito federal, como el de los territorios federales, es el congreso de la unión.

A semejanza con los territorios federales, los poderes legislativo y ejecutivo del distrito federal coinciden, son los mismos que los centrales.

Su poder judicial reside en el tribunal superior de justicia del distrito federal y de los territorios, que es el único poder que no coincide con los federales, y que es común tanto para el distrito como para los territorios federales.

El procurador de justicia del distrito federal es el mismo que para los territorios federales.

El congreso federal legisla de acuerdo con las facultades que la constitución le señala como poder legislativo del distrito federal, y como tal tiene las mismas funciones legislativas que poseen las entidades federativas.

Es decir, en función de legislatura local, el congreso federal no puede legislar irrestrictamente, porque invadiría su propia competencia federal; así, por ejemplo: no puede expedir una ley de trabajo o un código de comercio, etc., para el distrito federal.

El congreso federal bien puede dictar una ley que señalara su competencia legislativa respecto al distrito federal, pero una ley de esta naturaleza no es necesaria por la existencia del artículo 124 constitucional que divide las competencias en el sistema federal mexicano, y que limita la facultad legislativa de las entidades federativas y del distrito y territorios federales.

Tena Ramírez afirma que "cuando el Congreso de la Unión actúa como legislatura del Distrito, se equipara en sus atribuciones a las legislaturas de los Estados, pues como ellas tiene, aunque disminuida, la función constituyente y como ellas posee completa la función legislativa ordinaria".⁷⁵

Debemos preguntarnos si los poderes del distrito federal son de naturaleza federal o local.

Respecto al ejecutivo y legislativo no cabe duda, son federales, ya que son el presidente de la república y el congreso de la unión, y además, el distrito federal se creó exactamente para que fuera asiento de ellos.

Las funciones que realiza el presidente de la república y el congreso de

⁷⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 287.

la unión pueden ser tanto de naturaleza federal como local. Son de índole local cuando la actuación puede asemejarse a la de cualquier gobierno de un estado miembro; es decir, esa función tiene un ámbito de validez restringido al distrito federal.

La naturaleza del poder judicial del distrito federal es local, porque no coincide con los órganos federales, y se crea únicamente con la finalidad de ser la instancia judicial superior del distrito y territorios federales. Es parecido a cualquier tribunal superior de justicia en las entidades federativas. Y desde luego que las funciones que desarrolla el tribunal superior de justicia del distrito y territorios federales son de índole local.

La confusión —según acertada opinión de Tena Ramírez— deriva de “que en el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones. Aquéllos son siempre federales; estas últimas son federales o locales, según que el ordenamiento expedido en ejercicio de la función alcance constitucionalmente un ámbito nacional o local de validez”.⁷⁶

De acuerdo con la fracción vi del artículo 73, el congreso federal ha expedido desde la vigencia de la constitución actual, varias leyes orgánicas para el distrito federal: la de 13 de abril de 1917, la de 31 de diciembre de 1928, la de 31 de diciembre de 1941 y la de 27 de diciembre de 1970.

Según la última ley señalada, y que sigue a su antecesora, el presidente de la república ejerce el gobierno del distrito federal por conducto del jefe del departamento del distrito federal, que es nombrado y removido discrecionalmente por el ejecutivo federal.

El jefe del departamento es auxiliado en sus funciones por cuatro secretarios generales, un oficial mayor, un consejo consultivo, juntas de vecinos, delegados y subdelegados.

El artículo 10 de la ley orgánica señala que el distrito federal o ciudad de México se divide en 16 delegaciones.

Dice el artículo 12 que los delegados están dotados de *atribuciones descentradas*. Lo que persigue la nueva ley orgánica es descentralizar un poco las funciones de la ciudad monstruo para que los servicios de la misma sean mejores.

En cada delegación existe una junta de vecinos.

También hay un consejo consultivo del distrito federal que se integra con los presidentes de las juntas de vecinos.

El artículo 19 especifica que el “Consejo Consultivo del Distrito Federal y las Juntas de Vecinos son órganos de colaboración ciudadana que prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones que les confiere esta ley”. Es decir, estos cuerpos no poseen facultades ejecutivas o de decisión, sino únicamente consultivas, de información, de opinión. Y desde

⁷⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 292. Esta opinión también la comparte F. Javier Gaxiola Jr., *op. cit.*, pp. 53-54.

luego que sus proposiciones no obligan *en forma alguna* ni al jefe del departamento ni a los delegados, según declaraciones del artículo 26.

El precepto 44 constitucional indica que si los poderes federales se trasladan a otro lugar, se erigirá el distrito federal en estado del Valle de México, situación que por el momento parece improbable, ya que la ciudad de México por siglos ha sido la capital de este país y estamos acostumbrados a contemplar —si es que nos percatamos de ello— este hecho como algo lógico y natural.