

CAPÍTULO III

LA SEDE FEDERAL

La Confederación Itinerante: Washington.

En Estados Unidos la Confederación fue una idea de unión entre las colonias, previa a su independencia. Desde mediados de siglo XVII, en las colonias que formaban Nueva Inglaterra, se dieron los primeros proyectos de unión y, desde entonces, varios planes fueron avanzando no sólo para lograr la defensa o la solución de conflictos territoriales entre las colonias, sino también para concertar acciones coordinadas para los más variados objetivos.

Los artículos de la Confederación que constituyeron a los recién independizados Estados Unidos formalizaron este deseo de unión y cooperación entre los Estados sucesores de las antiguas colonias. Para este propósito, un Congreso Continental fue organizado con representación paritaria de cada Estado y con la facultad para tomar resoluciones, sin importar tamaño o población de los Estados representados; un Comité de Estados, así como otros comités *ad hoc*, se organizarían por el Congreso Continental para ejercer las funciones que ahora reconocemos como ejecutivas, así como para supervisar, en el caso del primer comité mencionado, el funcionamiento y aplicación de las normas aprobadas por el Congreso.¹⁰⁶

Cuando, en 1781, entraron en vigencia los artículos de la Confederación, pronto se vio que los debates predominantes en el único

¹⁰⁶ Bernstein, Richard B, *Are We to Be a Nation? The Making of the Constitution*, Harvard University Press, 1987, pp. 12, 25 y 26.

órgano de gobierno de la misma, se referirían a los intereses y agravios particulares de cada nuevo Estado y, como excepción, la discusión de problemas comunes para consolidar dicha unión.¹⁰⁷

Otro problema agravó la situación del Congreso Continental, ya que los artículos de la Confederación no previeron una sede permanente, lo cual dio inestabilidad y desprestigio a sus funciones; nunca tuvo un sitio, construido *ex profeso* para este fin, por lo que necesitó de la buena disposición de los gobiernos de los Estados para facilitarle un espacio donde pudiera verificar sus sesiones, de tal suerte que el único órgano de gobierno de la Confederación fue itinerante durante el periodo de su funcionamiento.

Aunque el no tener sede, ni edificio público propio fue un inconveniente para el protocolo y dignidad de dicho Congreso, el verdadero problema surgió en junio de 1783 cuando el Congreso, al estar laborando en el Palacio de gobierno de Filadelfia, se vio interrumpido por un grupo de reclutas de la Guardia Nacional que habían combatido durante la Guerra de Independencia, y que se manifestaron fuera del recinto para protestar contra el Congreso Continental por la falta del pago de sus haberes, que no habían sido cubiertos desde hacía mucho tiempo. Ante la algarabía de la manifestación, una comisión del Congreso solicitó al Consejo Ejecutivo del Estado de Pensilvania que ordenara a la fuerza pública del Estado la dispersión del tumulto; sin embargo, las autoridades estatales se negaron, aceptando hacerlo sólo en el supuesto de que se desatara la violencia.

El Congreso consideró insultante la pasividad de la autoridad estatal, y decidió dar por concluidas sus sesiones en Filadelfia para trasladarlas, dos días después, a la ciudad de Princeton, en el vecino estado de Nueva Jersey; "...insultado por la soldadesca que (el propio Congreso) comandaba y sin apoyo de la ciudadanía, en cuyo nombre gobernaba".¹⁰⁸

Para 1787, a escasos seis años de mal funcionamiento del sistema, los problemas de la confederación y su incapacidad para someter a sus propios estados miembros ante los problemas o brotes de violencia que de ellos surgían, se pensó, en la Convención convocada

107 Wood, Gordon S., *The Creation of the American Republic 1776-1787*, The Norton Library, 1972, New York, p. 357.

108 Sterling Young, James, *The Washington Community, 1800-1828*, Harcourt Brace and World, Inc. New York, 1966 p. 14; Story, Joseph. *Commentaries on The Constitution of the United States*, 2a. ed., vol. II, Boston, Charles C. Little and James Brown, eds. 1851, p. 116.

para reformar los artículos de la Confederación, en la necesidad de fortalecer un gobierno federal que ofreciera, además, los medios para solucionar los conflictos entre las competencias federales y estatales, así como en la implantación de un Poder Ejecutivo diferenciado del Legislativo que velara por el cumplimiento de las atribuciones federales.¹⁰⁹

Un Consenso para la ciudad federal.

Al llegar a la Convención de Filadelfia, James Madison llevaba escrito un documento que tituló *Vicios del Sistema Político de los Estados Unidos*, entre los que se encontraban las violaciones de los estados a la autoridad federal.¹¹⁰ La carencia de una sede permanente para la residencia de los poderes federales había facilitado, tanto esa violación como la falta de respeto por parte de los estados hacia la autoridad federal.

Aunque la disposición que contiene la referencia a una sede permanente no había sido incluida en el texto original de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la opinión de los Diputados constituyentes era en el sentido de que los poderes federales deberían tener un concreción territorial específica, es decir, una jurisdicción exclusiva sobre un territorio dado, pues como lo explicó Joseph Story posteriormente:

...si los poderes federales no tienen un territorio propio, las autoridades federales podrían ser "insultadas y sus sesiones interrumpidas con impunidad, así como los archivos públicos podrían estar en peligro de violación y destrucción, y sería creada una dependencia de los miembros del gobierno nacional de las autoridades estatales para la protección en el ejercicio de sus funciones,¹¹¹

Lo cual traería un indebido sojuzgamiento o influencia de parte de las autoridades estatales hacia las federales.

El 26 de julio de 1787 tuvo lugar el primer debate relacionado con la Sede permanente de los Poderes Federales. El proyecto contenía la siguiente redacción:

109 Kelly, Alfred H. y Harbison, Winfred A., *The American Constitution; its Origins and Development*. W. W. Norton and Company, New York, 1976, pp. 100-101.

110 Story, *op. cit.*, p. 109.

111 *Ibidem*, p. 115.

El Congreso de los Estados Unidos tendrá la facultad para proveer el establecimiento de la sede del gobierno de los Estados Unidos, sin que exceda de [...] millas cuadradas, en la cual tendrá el ejercicio de una jurisdicción exclusiva.¹¹²

Al respecto, el diputado George Mason observó que debería incluirse en el texto de la Constitución una disposición que prohibiese al mismo Congreso establecer tal sede en alguna de las capitales de los gobiernos estatales, ya que ello podría suscitar dos objeciones:

- a) Provocaría disputas concernientes a las competencias entre la Federación y estado respectivo, y
- b) La convivencia territorial de dos legislaturas podría darle un tinte provincialista a las deliberaciones nacionales del Congreso Federal.

Esta moción fue secundada por el diputado Alexander Martin y aunque Gouverneur Morris aceptó en general la propuesta de Mason, no descartó la idea de que la sede federal pudiera establecerse en Filadelfia o en Nueva York. Otros diputados, como Langdon y Gerry apoyaron la propuesta de Mason. Por su parte, Charles Pinckney consideró que dicha prohibición no debería hacerse extensiva a las ciudades con actividad comercial, como era la intención de Gerry. El diputado Butler sugirió que se determinara explícitamente en la Constitución el nombre de la ciudad capital y que de preferencia fuera un lugar céntrico en el territorio del país.¹¹³

En la sesión del 11 de agosto de 1787, Madison y la mayoría de los constituyentes aceptaron que el lugar escogido estuviese en el centro del país, pero que la ubicación exacta del mismo se determinara por la primera legislatura ordinaria del Congreso Federal, para que fuese una ley la que estableciera la sede de los poderes federales. Se votó el siguiente acuerdo:

El Congreso determinará desde su primera sesión sobre el lugar en el cual serán conducidas las futuras sesiones.¹¹⁴

112 Madison, James, *Journal of the Federal Convention*, Albert, Scott y Co. Chicago, reimpresión 1893, p. 68.

113 Madison, *op. cit.*, pp. 443 y 444.

114 *Ibidem.*, pp. 503 y 504.

La extensión y el nombre de la sede fueron también resueltos por la Convención constituyente, la cual determinó que fuesen diez millas cuadradas y se denominara Distrito Federal. Tal como lo sugiere el acuerdo referido, la ubicación del Distrito Federal provocó extensos debates y la excitación de intereses territorialistas, pues los estados del norte, con una economía capitalista, así como los del sur, con su régimen agrario, querían alojar a la futura sede de los poderes federales; sin embargo, los dos bloques económicos y territoriales que conformaban a los heterogéneos Estados Unidos se neutralizaron, por lo que la solución de una sede céntrica se aprobó como una solución, más por razones políticas que por cuestiones geográficas.¹¹⁵

Se ha mencionado que la ubicación del Distrito Federal se debió a la preferencia de George Washington por situarlo a orillas del río Potomac, cuyos afluentes daban el agua necesaria para su hacienda en Monte Vernon, Virginia. No obstante, dicha ubicación tuvo que ser objeto de compromiso entre las facciones políticas representadas por Thomas Jefferson y James Madison por un lado, y Alexander Hamilton por el otro. Aparentemente dicho compromiso se dio en 1790 cuando, a cambio de cierto apoyo en el Congreso para la creación del Banco Central de los Estados Unidos, ideado por Hamilton, se aceptó ubicar el lugar de la sede en el terreno que ahora ocupa la ciudad de Washington. Como tal se decretó el 16 de julio de 1790.

Aunque dicha ciudad se desincorporó de los territorios de los estados de Maryland y Virginia, en una porción muy pequeña y nada deseable para la creación de un asentamiento, los antifederalistas atacaron la mera existencia de esa ciudad, aun antes de que la primera piedra fuera puesta. En Nueva York, un crítico del sistema federal, bajo el seudónimo de Brutus, escribió el 10 de abril de 1788 que los habitantes del Distrito Federal serían los más grandes y poderosos sobre la tierra.¹¹⁶

Pero la realidad distó mucho de constituir Washington siquiera como una ciudad mediana. Hacia 1802 sólo había 291 servidores públicos, entre grandes funcionarios y empleados federales, cuyas familias titubeaban en asentarse definitivamente en el Distrito Federal o permanecer en sus respectivos lugares de origen, esperando el retor-

115 Bernstein, *op. cit.*, pp. 253-254.

116 Pole, J.R. (Editor), *The American Constitution, For and Against*, Hill and Wang, New York, 1987, p. 65.

no del padre de familia que, por razones de trabajo, tenía que vivir en Washington, D.C. Fray Servando Teresa de Mier, viajero incansable y lúcido estadista, describió la pobreza y pequeñez del Distrito Federal de Estados Unidos en las discusiones del Congreso Constituyente Mexicano de 1824, y mencionó que era una “idea” sin importancia. Todavía hacia 1829, la ciudad de Washington D.C. contaba tan sólo con 625 servidores públicos.¹¹⁷

La redacción que finalmente fue aprobada por los constituyentes determinó indirectamente que al Congreso le correspondería el establecimiento del Distrito Federal, limitando su extensión con el objeto de evitar el crecimiento urbano, y asignando en forma exclusiva al Poder Legislativo Federal, la función legislativa sobre dicho distrito. La disposición está contenida en el artículo I, sección 8a., cláusula 17, de la Constitución de Estados Unidos:

El Congreso tendrá la facultad:

Para expedir legislación exclusiva, en todos los casos, sobre tal distrito (que no excederá de 10 millas cuadradas) que se forme por cesión de los Estados y que, con la aceptación del Congreso, se transforme en el asiento del gobierno de los Estados Unidos.

De tal manera, la prohibición de que la sede federal ocupase una capital estatal era innecesaria ya que, el asiento de dicha ciudad estaría en un terreno cedido y, por tanto, presumiblemente deshabitado. Asimismo la Constitución de ese país expresó que sólo habría tutela por parte del Poder Legislativo Federal hacia el distrito sede de los demás poderes federales; de los poderes Ejecutivo y Judicial no hay referencia o limitación alguna para que se organicen en la forma que mejor convenga para dicho distrito.

Aun tratándose de la función legislativa, única prevista por la Constitución Federal, en el proceso de ratificación de la misma se expresó preocupación por evitar que el Congreso Federal tuviese un control absoluto sobre la ciudad de Washington que, para entonces, todavía no se creaba y cuya ubicación ni siquiera se determinaba. La Legislatura del Estado de Virginia fue enfática en su recomendación número 12, que presentó el 26 de junio de 1788, en el sentido de que la facultad exclusiva de legislar en los asuntos internos del Distrito

117 Sterling Young, *op. cit.*, pp. 28-30.

Federal, que se otorgaba al Congreso de la Federación, se entendiera sólo en el sentido de legislar respecto a la policía y buen gobierno de dicha ciudad; es decir, que la función legislativa se redujera exclusivamente a la facultad de expedir reglamentos en esa materia.¹¹⁸

Querétaro y el centro de la República.

En México, el sistema federal nació con la independencia del país. Aunque las diputaciones provinciales, establecidas por la Constitución de Cádiz, pueden ser razonablemente consideradas como el antecedente descentralizador que condujo a preferir el federalismo cuando México nació como estado independiente, la adopción del sistema se hizo

- a) como reacción contra la centralización española y
- b) continuación nacional consecuente con el experimento estadounidense.

Sin cabal conocimiento de las implicaciones o del desenvolvimiento propios del sistema federal en la adopción del sistema, México siguió a su vecino, el único país que lo había llevado a la práctica: Estados Unidos.

Por ello, las ideas de un centro político, de una sede permanente, de un Distrito Federal fuera de las capitales estatales, y hasta de su forma de gobierno como territorio federal, fueron asimiladas de la experiencia de ese país, aunque sin tomar en cuenta los debates que después se conocerían, ni tampoco la totalidad del contexto mexicano en el cual se trataba de implantar.

Según el diputado constituyente Santos Vélez, la convicción de que el Distrito Federal no habría de establecerse en la ciudad de México, era una cuestión resuelta de antemano. Desde los inicios de 1824, él había formulado una propuesta formal en ese sentido, el 20 de marzo de ese mismo año, y el proyecto de Constitución elaborado por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón y José María Berra entre otros, determinaron, en el artículo 14, fracción XXVIII, que, entre las facultades del Congreso ordinario estuviese la de ele-

¹¹⁸ Solberg, Winston V., *The Federal Convention and the Formation of the Union of the American States*. Merril Education Publishing, Indianapolis, 1979, p. 372.

gir, fuera de las capitales de los estados, la residencia de los supremos poderes federales, tal como lo había propuesto George Mason en la sesión del 26 de julio de 1787 de la Convención de Filadelfia. Así mismo, desde el 27 de marzo, se había aprobado el nombramiento de una comisión especial encargada de designar el lugar de residencia del gobierno federal, aun antes de someter el proyecto de Constitución a debate (1o. de abril de 1824); esto demostraba bien el consenso generalizado de los diputados constituyentes sobre este aspecto, o bien, una táctica parlamentaria de presentar a la Asamblea una propuesta avanzada sobre la residencia federal fuera de la ciudad de México. La propuesta de crear esta comisión especial fue apoyada fundamentalmente por la diputación de Jalisco y Zacatecas, teniendo entre sus miembros más distinguidos a Juan Cayetano Portugal, por Jalisco, y a Valentín Gómez Farías, Santos Vélez y Francisco García, por Zacatecas.

Parece que la primera hipótesis fue la pertinente, ya que los planes revolucionarios que habían derrocado a Agustín de Iturbide y que exigían la reinstalación del Congreso Constituyente que el Emperador había suprimido, eliminaban la posibilidad de que dicho Congreso continuara sesionando en la ciudad de México. Tanto el Plan de Veracruz, del 6 de diciembre de 1822, como el Plan de Casa Mata, del 1o. de febrero de 1823, lo consignaron así. Particularmente el artículo 4o. del segundo de los planes mencionados, se refirió expresamente:

Luego que se reúnan los representantes de la Nación, fijarán su residencia en la ciudad o pueblo que estimen por más conveniente, para dar principio a sus sesiones.¹¹⁹

El Estado de México, la ciudad del mismo nombre, como capital de la entidad, estaría a salvo de ser la sede de los poderes federales, y así lo determinó con la aprobación del Decreto orgánico provisorio para el gobierno interior del estado, el mismo día en que entraba a discusión el proyecto de Constitución federal; es decir, el 1o. de abril. No obstante, la legislatura del estado había girado instrucciones a su delegación de diputados constituyentes para que éstos fueran promotores del establecimiento de un Distrito Federal fuera de la

¹¹⁹ Senado de la República, *Planes en la Nación Mexicana*, Libro Uno, 1987, t. I, pp. 140 y 144.

Ciudad de México; estos diputados fueron los primeros que argumentaron el mito de que no podría haber dos jurisdicciones concurrentes en un mismo territorio, autoridad federal y la estatal, ya que sería difícil prevenir los conflictos que se suscitaban sobre la competencia de ambas autoridades, así como el hecho de que se crearían controversias sobre el cobro de impuestos.¹²⁰ La prensa federalista de *El Aguila Mexicana* se encargaría de divulgar el mismo argumento de que dos autoridades no podrían mandar en un mismo lugar, según se explicó en el artículo de “Un Federalista”, publicado el 28 de octubre de 1824.¹²¹

Mientras tanto, con el problema resuelto, de que la ciudad de México no sería la capital federal, la comisión especial integrada por Miguel Ramos Arizpe, Félix Osores, Tomás Vargas y el propio Vélez presentaron su dictamen desde el 31 de mayo, pero no comenzó la discusión del mismo hasta el 22 de julio de 1824. Aunque en su dictamen consideraron como posibles opciones a Salamanca, Celaya, San Miguel y Villa Hidalgo (Dolores Hidalgo), todas ellas en el estado de Guanajuato, gracias a la acción de Félix Osores, fue el territorio que ocupaba el Estado de Querétaro, y no sólo su ciudad, la propuesta formal para ubicar el distrito capital de la Federación.

Querétaro había sufrido conflictos territoriales desde 1794 cuando por una omisión en la Ordenanza de Intendencias no había sido tomada en cuenta, por lo que se asimilaba su territorio a las provincias aledañas, como Michoacán y Guanajuato. Por ello, el diputado Osores había tenido que pronunciar un elocuente discurso para la defensa territorial de Querétaro, el 21 de diciembre de 1823, ante el propio Congreso Constituyente.¹²²

De lo anterior puede presumirse que el ofrecimiento de Querétaro como entidad para constituir la sede de los poderes federales, garantizaría por lo menos la integridad territorial de Querétaro y, adicionalmente, atraería, el centro político de la nueva Federación Mexicana a esa entidad. Tal como lo veían los diputados queretanos, las

120 Macune Jr., Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835*, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 26.

121 Lira, Andrés, “La creación del Distrito Federal”, *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, vol. VII, Departamento del Distrito Federal, 1974, p. 59.

122 Domínguez Paulín, Arturo, *Integración histórica, política, social y económica del Estado de Querétaro*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1966, México, pp. 39 y 41.

opciones para su entidad no eran tan halagüeñas, pues como sucedió con Tlaxcala, otra pequeña entidad que había sido olvidada por la Ordenanza de Intendentes, la Ley Constitucional del 24 de noviembre de 1824 le había otorgado la categoría de territorio federal, con las mismas consecuencias prácticas de estar sometida directamente a la jurisdicción de los poderes federales, pero sin contar con la categoría del Distrito Federal.

En su dictamen, la comisión especial argumentó someramente que Querétaro constituía el centro del país, sin alejarse demasiado de la ciudad de México, además, que las virtudes que Alexander von Humboldt vio a la ciudad, la hacían muy atractiva para la creación del Distrito Federal en su plaza.

Todos los miembros del gabinete del Supremo Poder Ejecutivo Colegiado, que entonces gobernaba por primera vez la Federación mexicana, participaron en los debates sobre esta materia. Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, Pablo de la Llave, Secretario de Justicia, José Ignacio Esteva, Secretario de Hacienda, y Manuel Mier y Terán, Secretario de Guerra y Marina expresaron su rechazo hacia el dictamen de la comisión especial, e indujeron el debate para que el Distrito Federal no saliera de la ciudad de México.

Pablo de la Llave fue el primer Secretario en tomar la palabra y defender la ciudad de México. Argumentó que constituía el centro político tradicional del país, ya que se ubicaba a la mitad de los mares, el océano Pacífico y el Golfo de México, como a la vez que constituía punto estratégico, tanto para las pobladas provincias del sur como para las deshabitadas del norte.

Lo mismo manifestó Lucas Alamán, quien consideró que la ciudad de México era el centro de la población, y que eso era determinante, más que ser el centro geográfico del país. El diputado González Carraalmuro observó que la expansión de México hacia el sur, por la adhesión de Chiapas y Guatemala, hacía indispensable que fuese la ciudad de México la sede de los poderes federales y que ésta no debería desplazarse hacia el norte.

¿Una coexistencia de poderes imposible?

Cuando el 18 de octubre de 1824 se creó la primer Constitución federal, después de la discusiones de julio sobre la residencia de los poderes federales, los constituyentes de Yucatán, Lorenzo de Zavala y Joaquín Cásares, así como el de Jalisco, José Manuel Covarrubias,

propusieron que fuera el propio Congreso Constituyente el que determinara, mediante ley constitucional y no mera ley ordinaria dicho asiento, ya que en el texto de la Constitución no se identificaba. Todo indicaba que el gobierno y los federalistas del Congreso deseaban que fuera la ciudad de México la capital federal; por tanto, las autoridades del Estado de México emprendieron la defensa de su capital, pues al ubicar la sede de los poderes federales en la ciudad de México, los federalistas no compartirían su territorio con el Estado de México.

Desde el 22 de octubre, el Congreso del Estado elevó una “Representación” que implicaba una enérgica, aunque muy correcta, protesta redactada nada menos que por José María Luis Mora. Por su parte, el Ayuntamiento de la ciudad de México hizo lo mismo el 28 de octubre, firmada por José Ignacio Oropeza y José María Guridi y Alcocer, entre otros. Desafortunadamente, la reacción en el Congreso Federal fue muy agresiva y el diputado constituyente Cásares llegó a proponer juicio político a los funcionarios del Estado de México que se habían atrevido a protestar, con argumentos, contra la decisión de ocupar su capital como Distrito Federal. La situación no dejó de ser peligrosa, dado el ambiente de insurrección que había, de suerte que el 1o. de noviembre de 1824 el Ayuntamiento de Calpulalpan se hacía solidario con el de México hasta el grado de tomar las armas. Sólo la prudencia de las autoridades del Estado de México y la afinidad ideológica del liberalismo imperante entre la clase política, pudo contener el grave descontento por la inminente pérdida federal.

En el campo de la argumentación, los federalistas que apoyaron la instauración del Distrito Federal en la ciudad de México y su consecuente separación del territorio del Estado de México, se apoyaron particularmente en la justificación de que dos autoridades no podían gobernar sobre un mismo territorio; su argumento contenía más aspectos políticos que se requerían en ese momento que razones jurídicas, las cuales estaban ausentes, ya que el federalismo es precisamente la coexistencia de distintos niveles de autoridad sobre un mismo territorio.

En la crucial sesión del 23 de julio de 1824, el diputado Servando Teresa de Mier analizó desapasionadamente la cuestión, contestando dos preguntas:

- 1) ¿Es necesario que haya una ciudad federal, que no pertenezca a Estado alguno de la Federación, en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área corta y precisa ejerzan una jurisdicción privativa? Mier contestó categórico que no era necesario, ni lo había sido, ni lo sería en el futuro.
- 2) ¿Hay inconveniente en que esa ciudad federal fuese México con su valle, en vista de que en él han residido y están residiendo los supremos poderes? Mier contesta que tampoco y que las diputaciones de los estados de Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Yucatán, Tabasco, Oaxaca y Puebla habían apoyado que México fuese el Distrito Federal.

¿Cómo concilia Mier las respuestas, aparentemente contradictorias, de sus preguntas? Lo hace de la siguiente manera, en un espléndido párrafo de su discurso:

Se criticaba a los españoles de las Cortes de Cádiz su anglomanía, y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía, que tan mal ha probado a nuestros hermanos del sur, conforme a la antigua profecía: *ab a quilone pandetur omne malum*. Del norte, sí, de Norte América nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a Estado alguno, y no de la necesidad, que nos obligase a tener ni nos obligue a nosotros. Es imposible probarla. No; son demasiados diversos en la Constitución los objetos y atribuciones correspondientes a los supremos poderes de los que tocan a las legislaturas de los Estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, hasta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital. Y dado que lo fuese, ¿por qué no había de ser la ciudad federal esta metrópoli augusta, cuestión que da nombre a la República y que nos distingue con él gloriosamente entre todas las naciones?¹²³

Efectivamente, estas palabras de Mier ponían de manifiesto que el sistema federal es distribución de competencias y que las facultades del gobierno federal no tienen por qué sobreponerse con las de los Estados. Así, pues, no habría inconveniente en la coexistencia de ambos poderes en un mismo territorio. Sin embargo, sus lúcidos argumentos estaban encaminados a no separar el Distrito Federal del Estado de México, lo cual

¹²³ Departamento del Distrito Federal. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1824*, México, 1992, p. 41.

políticamente presentaba sus problemas y constituía la verdadera lucha estratégica de los federalistas y del gabinete.

Después del discurso de Mier, Valentín Gómez Farías recalcó los inconvenientes, “muy graves”, en que las potestades supremas de la Federación residiesen en un estado que tiene, dentro de sí mismo, una jurisdicción exclusiva y soberana, ya que la reunión de estos dos poderes sería ocasión de controversias y disgustos, además de envidias, tratándose de la capital del Estado de México, pues aumentaría el celo en su contra, ya que las demás entidades lo consideraban demasiado poderoso y extenso, como para contener también la capital federal.

En la protesta de la Legislatura del Estado de México del 23 de octubre de 1824 se cuestionó la presunta incompatibilidad de poderes en un mismo territorio. La Legislatura afirmó que no había tales, y que sólo habría “pequeñas diferencias de etiqueta”, tratándose de “honorarios en las asistencias públicas”, en el supuesto de la concurrencia de ambas autoridades a los mismos eventos; todo lo cual era superable a través de reglas de protocolo que el Estado de México sería el primero en observar.

De este debate se deduce la motivación política de la falacia que se argumentó en el Congreso Constituyente para justificar la imposibilidad de coexistencia del gobierno federal con el del Estado de México, en la ciudad del mismo nombre. Esta falacia continúa hasta nuestros días, aunque ya ha perdido su contexto histórico y político, pues habiendo sido separado ya el Distrito Federal del territorio mexicano, no hubo obstáculo alguno para erigirlo en una entidad federativa con todas sus prerrogativas. De esta manera lo visualizó el diputado constituyente José María Becerra, en su discurso del 29 de octubre de 1924, cuando afirmó que la ciudad de México podía ser un estado por sí misma.¹²⁴

Una mudanza costosa

Un factor que no estaba sujeto a manipulación argumentativa en 1824 fue el relativo al alto costo del traslado de la capital a Querétaro. Desde la época prehispánica, el valle de México era el lugar de poblamiento más grande de Mesoamérica; para 1816, se calculó que la ciudad de México tenía no menos de 168, 847 habitan-

¹²⁴ *Ibidem.*, p. 72.



tes.¹²⁵ Según el Secretario de Hacienda, para trasladar las oficinas y equipamiento de los poderes federales, se necesitaría erogar un mínimo de \$ 429,617.00 pesos oro, más gastos de mobiliario y de traslación de familias. El constituyente González Caraalmuro calculó que se requerirían más de 250 edificios para albergar los poderes federales. El Secretario de Justicia consideró que se tendrían que trasladar a más de 1,500 empleados y que ello impactaría la demanda de vivienda significativamente en la ciudad de Querétaro, demanda a la cual no podría responder.

Para las elecciones de 1826 se calculaba que el Distrito Federal tendría alrededor de 200 mil habitantes y en 1850, 250 mil habitantes. De tal suerte, el costo del traslado ya era, desde esos lejanos años, incosteable.

Este obstáculo, sin embargo, se esgrimió contra la salida de las oficinas y empleados de la capital del Estado de México, aunque en menor escala, debido a que el presupuesto con que se contaba era menor que el federal.

Una pregunta quedó sin contestar y fue la de la permanencia de las autoridades del Ayuntamiento de la ciudad de México. Si el argumento de imposibilidad de coexistencia de dos autoridades un mismo territorio era válido, ¿cómo se justificaba la presencia de las autoridades del Ayuntamiento de la ciudad de México, que eran, con mucho, tan poderosas como las de cualquier Estado? La respuesta quedó en el aire y se dilucidó hasta 1928.

Los inicios de un gobierno anómalo

El 30 de octubre de 1824 el Congreso Constituyente votó en forma definitiva y para el futuro que la ciudad de México sería el asiento de los poderes federales. La votación distó de ser unánime, pues 53 votos lo decidieron contra 32. No obstante, el Constituyente, al expedir su ley constitucional del 18 de noviembre de ese año, cuyo propósito fundamental, el único que había sido debatido, era el fijar la residencia del Distrito Federal mas no el de estructurar el gobierno de la capital. Al respecto, esta ley incluyó la determinación, en su artículo 6o., de suprimir el jefe político que funcionaba en

125 Novo, Salvador, "La vida en la ciudad de México en 1824", *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*, vol. VIII, Departamento del Distrito Federal, 1974, p. 173.

la ciudad de México para nombrar un gobernador, designado por el presidente de la República. El carácter transitorio de este nombramiento resulta claro a la luz del artículo 5o. de la misma ley, que decía: “mientras se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal” se designará a dicho gobernador, con carácter “interino”, precisamente por la perentoriedad de su designación. El primer gobernador interino fue José María Tornel y Mendivil.

Sin embargo, como suele suceder, lo transitorio se transforma en permanente, y lo excepcional se convierte en cotidiano. El gobierno del Distrito Federal tuvo que esperar a la solución de los problemas más urgentes del nuevo federalismo mexicano; por ello, hasta el 15 de octubre de 1825, urgido el Congreso ordinario por el Plan que presentó Juan Cayetano Portugal con el propósito de organizar la ciudad federal, se emprendió la discusión de su gobierno, cuestión de suyo más importante que la de su ubicación.

Sin embargo, las discusiones faltaron, y no hubo ni la tensión ni los debates con que se habían agitado los diputados anteriormente. La anodina Ley del gobierno político del Distrito Federal, sus rentas y nombramientos de sus diputados, del 11 de abril de 1826, fue la primera en organizar la ciudad federal.

Sin embargo, sus logros, muy escasos, fueron asimilar el Distrito con el régimen de los territorios federales y concederle la capacidad de elegir diputados federales, facultad que se ejerció a partir del Segundo Congreso Constitucional, por lo que esta ley se votó sin el concurso de representantes del recién formado Distrito Federal. Los diputados fueron los únicos representantes del Distrito Federal, pues la capacidad para elegir senadores no se le reconoció sino hasta 1847 cuando, por cierto, comenzó a declinar la función senatorial.¹²⁶

Sin embargo, la ley de 1826 olvidó regular el nombramiento del gobernador del Distrito Federal, por lo que la forma de designación provisional de 1824 se volvió permanente para la ciudad federal y para los territorios federales, previstos desde el Acta Constitutiva. La Legislatura del Estado de México manifestó, en su “Representación”, que la ciudad de México no podía asimilarse a los territorios federales, porque éstos no podían subsistir por sí mismos por falta de industria, capitales y población, mientras que la ciudad de México no

¹²⁶ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, y Solís Acero, Felipe, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, INAP, 1985, p. 57.

sólo subsistía por ella misma, sino que sus rentas habían sido capaces de sufragar los gastos necesarios para el gobierno general.

Esta incongruencia en la forma de gobierno, en su naturaleza de territorio federal y en la subsistencia de la vida municipal a pesar de ser la capital federal, hicieron que juristas de principios del siglo XX, como Eduardo Ruiz, utilizaran eufemismos para denotarla como “entidad anómala”, y cuidando de no mencionar los derechos políticos de sus habitantes, afirmó: “No tienen una Legislatura propia, pero deben vanagloriarse de vivir un gobierno paternal, atento a sus necesidades y celosos de su bienestar”.¹²⁷

Propuestas para el cambio de este tipo de gobierno provisional e incongruente se han presentado desde el 18 de mayo de 1828, cuando se votó en el Senado la de concluir con la “anarquía” del Ayuntamiento del Distrito Federal, y que se aprobó por 39 votos favorables contra uno negativo. Dicha propuesta consistió en la supresión del ayuntamiento y la instalación de un gobierno del Distrito Federal, asimilable al estatal para así poder elegir senadores, además de diputados. En 1830, con el movimiento de reforma constitucional que se dio en ese año, el problema de no poder elegir senadores volvió a discutirse.

En 1847, con la restauración del gobierno federal, el distrito capital volvió a asumir sus características originales. Los electores del Distrito Federal en sus instrucciones a sus representantes, que resultaren electos en ese año de la ocupación norteamericana, determinaron el 17 de diciembre de 1847:

El Distrito tiene todos los elementos para formar un cuerpo político perfecto: necesita una organización social adaptada al siglo en que vivimos, y que su administración sea sencilla y poco dispendiosa.¹²⁸

Después de la invasión norteamericana, la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados emitió un informe, el 27 de diciembre de 1850, sobre el Proyecto de ley orgánica del Distrito, en el que se insistía en la equiparación del Distrito Federal con los territorios. Lo novedoso fue que proponía el establecimiento de una diputación

¹²⁷ Ruiz, Eduardo, *Derecho Constitucional*, 1902, reimpresión 1978, UNAM, p. 238.

¹²⁸ *Instrucciones otorgadas por la Junta General de Electores a los Representantes de la Ciudad y Distrito de México*. Tipografía de R. Rafael, México, diciembre de 1847, p. 6, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, R 300.

propia “para expedir estatutos que arreglen la hacienda, la administración de justicia, la policía urbana y rural en todos sus ramos, la enseñanza pública y cuanto más concierna al mejor régimen de la capital y poblaciones anexas”. Dicha diputación se compondría de once individuos; en cuanto al gobernador, su designación se haría por el gobierno general de una terna de la diputación. Esta propuesta resulta muy interesante, no sólo por lo sugestivo de sus términos, sino porque los integrantes de la comisión que la suscribió, habían sido diputados constituyentes en 1824: Juan B. Morales, Marín y Tomás Vargas,¹²⁹ mismos que habían participado activamente en las discusiones sobre la ubicación del Distrito Federal.

Estas propuestas demuestran que los constituyentes estaban conscientes de que habían dejado en el tintero los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, y que lo único que habían resuelto era la ubicación de la sede. Aspecto más trascendental, como los derechos políticos, lo habían confiado a los congresos ordinarios, con el resultado, negligente, de que, al transcurrir los años, no se habían determinado legalmente, como tampoco un gobierno apropiado ni sus respectivos derechos.

Mora, desde la Legislatura del Estado de México fue quien vaticinó, con particular visión, que los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México se verían mermados, y serían tratados como los “provincianos más despreciables”.¹³⁰

En 1825, el Ayuntamiento de la ciudad de México discutiría ampliamente el problema de los derechos políticos. Francisco Fagoaga, en particular, argumentó con respecto a la inequitativa situación de los capitalinos, cuyos asuntos serían discutidos y resueltos por representantes de todo el país, lo cual era una ingerencia indebida.¹³¹

En resumen, la situación original de la ciudad de México y el mito de incompatibilidad de dos autoridades en un mismo territorio fue un argumento político para lograr la salida de los poderes del Estado de México. Liberales como Mier y Mora explicaron los extremos de ese mito y lo desmintieron, logrando una visión clara de la naturaleza del federalismo.

129 *Dictamen sobre la organización política del Distrito Federal, presentado a la Cámara de Diputados por la Comisión respectiva*. Imprenta de Vicente G. Torres, 1850, pp. 5-6, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, R 97.

130 Macune, *op. cit.*, p. 28.

131 Lira, *op. cit.*, p. 67.

Asimismo, el gobierno del Distrito Federal fue objeto de olvido y simplificación durante la primera República Federal. Se le asimiló a un territorio federal para lograr que el gobernador se designase directamente por el Presidente de la República, cayendo en una incongruencia, pues los elementos formativos del Distrito Federal lo diferencian sustancialmente de los territorios federales.

Estos errores fueron objeto de atención desde 1847; ya en 1850 se sugiere la formación de órganos de gobierno propios.

La carencia de derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal fue, desde 1824, preocupación de la clase política.

El Estado del Valle de México: una disyuntiva falsa

Como se desprende de las discusiones del Constituyente de 1824, la determinación de la ciudad federal sólo se ha concentró en la división territorial del país, en su aspecto geográfico, cuidando la afectación o la no afectación de la integridad territorial de los estados. Únicamente se han mencionado, pero no resuelto, las inquietudes respecto a los derechos políticos, como problema inicial de un gobierno democrático e igualitario con los demás estados. La asimilación del Distrito Federal a la naturaleza de los territorios federales dio una falsa solución al problema de gobierno propio en la zona más poblada del país.

Cabe decir que ésta fue la característica de todos los congresos constituyentes de México, incluyendo el último de 1916-1917, que no pudieron concretar solución alguna para el Distrito Federal, porque se perdieron en las minucias territoriales. El célebre Congreso Constituyente de 1856-1857 no fue la excepción.

Sin embargo, hay que mencionar que el Congreso del medio siglo inició su planteamiento reconociendo el grave problema de la ausencia de derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal que, para 1857, ya se calculaban en 300 mil pobladores en un país de siete millones de mexicanos. Si el Congreso de 1824 tuvo como preocupación fundamental la ubicación de la ciudad federal, el de 1856-1857 discutió en torno a la emancipación política del Distrito como un estado de la Federación Mexicana.

Por ello, en la sesión del 10 de diciembre de 1856 se propuso y acordó, por 60 votos contra 30, la erección del Estado del Valle de México en lugar del Distrito Federal; pero este reconocimiento se condicionó a que salieran de la ciudad de México los poderes fede-

rales, para ubicarse, bien en Querétaro, nuevamente, o en Aguascalientes. Filomeno Mata y Ricardo García Granados se encargaron de plantear esta disyuntiva que, según Guillermo Prieto, era confusa y embozaba un falso problema, pues “no hay razón para que el reconocimiento de los derechos del Distrito dependa de una condición accidental y arbitraria”.¹³²

Con la aprobación de transformar el Distrito Federal en el Estado del Valle de México, el Congreso Constituyente había aceptado, en su inmensa mayoría, el otorgamiento a la ciudad federal de un gobierno propio y autónomo de las autoridades federales, y en esos términos se planteó el debate parlamentario. La discusión posterior se centró sobre la oportunidad o el tiempo en que se le daría este estatus, si de inmediato o de manera incondicional, o sólo cuando la sede de los poderes federales saliera. Los liberales puros defendieron la primera hipótesis, mientras que los demás, moderados, apoyaron la segunda, dejándose llevar por la inercia de que era imposible la coexistencia de dos autoridades en un mismo lugar. Sobre mencionar que este pretexto ya estaba históricamente desfasado, pues el gobierno del Estado de México despachaba en Toluca y su territorio había sido escindido una vez más, desde 1849, con la creación del nuevo Estado de Guerrero.

El ilustre duranguense, Francisco Zarco, fue quien con más elocuencia defendió la capacidad política de la ciudad de México y promovió que se le diera, sin condiciones ni retardos, la categoría de Estado de la Federación:

Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el Gobierno general y el de un estado, y así se propaga una idea falsa de la Federación y se pinta al gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal, ha de ser un obstáculo para la libertad local? (...) Trazada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría que tener conflictos ni colisiones.¹³³

Zarco y otros liberales puros comprendieron perfectamente que un sistema federal es la coexistencia de distintos niveles de gobierno

¹³² Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1857, Departamento del Distrito Federal, México, 1992, p. 8.

¹³³ Vid. supra, p. 9.

sobre el mismo territorio nacional; el gobierno federal no sólo tenía jurisdicción sobre el distrito, sino sobre todo el país, dentro del ámbito de su competencia, ya que éste es el significado del artículo 124, ahora 133, del texto fundamental que incluirían. Es sabido que el concepto de “ley suprema de la Nación”, implica que las leyes federales se aplican en todo el territorio nacional y no sólo en la sede los poderes federales, y que las autoridades de los estados tienen la obligación constitucional de colaborar en aplicar y hacer cumplir dichas leyes federales. Teóricamente, esta coexistencia de autoridades y soberanías había sido explicada por Alexis de Tocqueville en su obra, *La Democracia en América*, y había sido expuesta por Mariano Otero en sus obras y en los debates parlamentarios del Acta de Reforma de 1847.

Diez años después, en el Congreso Constituyente, los liberales puros expusieron estas ideas y no entendían la necesidad de que salieran los poderes federales de la ciudad de México, cuando lo que se pretendía era otorgarle la categoría de Estado para que sus habitantes disfrutaran de los derechos políticos que el resto de la población tenía.

Ignacio Ramírez confirmó lo dicho por Zarco: “Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que choquen”, y en tal supuesto, los choques, como los llamó el Nigromante, serían ridículos, pues se originarían por las funciones de iglesias, asistencias al teatro y cuestiones de etiqueta. El paralelismo con los argumentos de José María Luis Mora es sorprendente.

Sin embargo, los liberales moderados también ofrecieron algunos argumentos en contra de instaurar en Estado al distrito si éste no se trasladaba fuera de la ciudad de México. Isidoro Olvera recordó que en 1846 hubo disputas entre las autoridades federales y del Ayuntamiento por la propiedad de algunos edificios públicos. Pero la actitud hostil de algunos diputados hacia la ciudad de México dejó ver la animadversión y el sentimiento que realmente movió a esos representantes para desear la salida de los poderes. En realidad estaban peleando contra el espectro de Santa Anna, como lo habían hecho en 1824 con el espectro de Iturbide, quienes acusaban a la ciudad de México de causante de todos los males del país. Llamó la atención el prejuicio y candidez del diputado jalisciense Moreno al llamar a la ciudad “un centro de vicio”.

Mientras tanto, los puros, como José María Castillo Velasco siguieron insistiendo: “Se ha creído que hay incompatibilidad entre el po-

der local y el federal, y esto no es exacto porque la Constitución determina cuál es la órbita que a cada uno corresponde”.

Castillo Velasco sería posteriormente el promotor del Derecho Constitucional en México, con su obra *Apuntamientos*, publicada en 1870.

No obstante estos esfuerzos, “la ciudad maldita”, como la llamaría Manuel Herrera y Lasso, parangonando a Zarco, quedó como había sido organizada, con la expectativa de que sería estado sólo, y sólo si cambiaban los poderes federales de asiento. Indignados los ilustres liberales afirmaron en la sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, al término de sesiones del Congreso: “Se acuerda la erección del Estado del Valle, pero se dice que no existe mientras estén aquí los supremos poderes; (el Congreso) pide sus rentas, sus recursos que están invirtiéndose en atenciones generales, y se le contesta que es foco de corrupción y de centralismo. Pide autoridades propias, organización que convenga a sus necesidades, y ¿se le concede el gran favor de que nombre a sus ayuntamientos!”¹³⁴

Un Congreso que decidió cambiar de sede

Con la invasión norteamericana, Querétaro pudo demostrar que ante una situación de emergencia, bien podía ser capital provisional del país. Aunque legalmente no hubo un decreto trasladando formalmente los poderes federales, se expidió el 14 de septiembre de 1847 un decreto autorizando al gobierno general a que fijara su residencia en cualquier punto de la República durante el periodo de guerra. En el decreto no se estableció concretamente la ciudad de Querétaro, ni se consideró el traslado como una situación permanente, sino una medida transitoria y urgente, que creaba una especie de capital alterna, por lo que la ciudad de México, aunque ocupada por el enemigo, seguiría siendo el Distrito Federal. Así se entendió del texto de dos decretos más: el del 28 de junio de 1847, donde se previno que por hallarse en estado de sitio, en “la ciudad federal” no habría más autoridad que la del general en jefe del Ejército de Oriente; y el decreto del 6 de junio de 1848 que mandó el traslado de Querétaro de los supremos poderes al “Distrito Federal”, o sea, a la ciudad de México.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 38.

Las demás leyes y bandos que se promulgaron a partir de la Constitución de 1857 se concentraron en la organización territorial del Distrito Federal, implantando la figura de la prefectura francesa, que ya había sido adaptada a la ciudad de México por el decreto centralista del 20 de febrero de 1837. Por ello, los decretos del 6 de mayo de 1861, 5 de marzo de 1862 y 16 de diciembre de 1899 se refirieron a la ampliación territorial del Distrito Federal.¹³⁵ El decreto de 1861 es particularmente interesante ya que deposita en la autoridad del gobernador del Distrito Federal el gobierno de la municipalidad de México.

La peculiar situación de Querétaro, en 1848, se repitió durante la Revolución Constitucionalista de Venustiano Carranza. Aunque sus enemigos habían escogido Aguascalientes para celebrar una Convención Revolucionaria, donde también se discutieron los lineamientos de una Constitución, Carranza escogió nuevamente a Querétaro para establecer la “capital provisional” de las fuerzas constitucionalistas, por decreto del 5 de febrero de 1916, pero aclarando que la ciudad de México seguiría siendo el Distrito Federal. Por primera vez en nuestra historia constitucional se celebraría un Congreso Constituyente Federal fuera de la ciudad de México y, durante los meses que sesionó en Querétaro, no hubo choque o problema alguno entre las autoridades estatales y municipales con las federales que se trasladaron a esa ciudad, bien como observadores o como activos diputados constituyentes.¹³⁶

Pero el Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro no atendió a la emancipación política del Distrito Federal. Antes bien, la comisión encargada de dictaminar sobre esta materia presentó un documento, consultando la supresión del Ayuntamiento, popularmente electo, de la ciudad de México. A diferencia de los demás municipios que estarían gobernados por ayuntamientos libres de jefes políticos, según la ideología de Carranza plasmada en su decreto del

135 González Oropeza, Manuel, “Le district fédéral de México”, *Villes et Etats*, Universidad Libre de Bruselas; Crédit Communal, 1989, Bruselas, p. 25.

136 Hay que recordar que muchos diputados eran al mismo tiempo, integrantes del gabinete de Carranza: Cándido Aguilar, Pastor Rouaix, Rafael Nieto, Manuel Aguirre Berlanga, Luis Manuel Rojas, Gerzain Ugarte, Jesús Garza, Arturo Méndez, José N. Macías, Manuel Amaya, Nicéforo Zambrano, Alfonso Cravioto, José M. Rodríguez, Félix F. Palavicini e Ignacio Ramos Praslow. González Oropeza, Manuel, “Carranza frente al Congreso Constituyente de Querétaro”. *Perspectivas actuales del Derecho*. Victor Blanco y Gonzalo Platero, comp, ITAM, México, 1991, pp. 418, 419, 425, 426 y 433.

22 de diciembre de 1914, sólo el de la ciudad de México estaría sometido a un gobernador designado por el Presidente de la República. Esta tendencia que significó un retroceso en las aspiraciones democráticas de la ciudad federal, se consolidó con la reforma de Alvaro Obregón de 1928.

Sólo debido al esfuerzo de Heriberto Jara y de Rafael Martínez de Escobar, la supresión del municipio libre en la capital federal fue desechada el 14 de enero de 1917, por lo que tan sólo se mantuvo la situación que guardaba hasta antes de la Revolución; por ello no es excesivo afirmar que la Revolución Mexicana tiene una deuda con el Distrito Federal, pues los beneficios que se dispensaron al resto del país no operaron en su territorio.

Félix Palavicini y José M. Rodríguez hicieron un recuento de las tensiones que había sufrido el gobierno general del Primer Jefe en la ciudad de Veracruz con el Ayuntamiento de la ciudad para justificar el total control del gobierno federal sobre el territorio que funje como sede. Jara justificó esos conflictos por el estado anormal que vivía toda la República durante el periodo revolucionario, por lo que consideraba que tales enfrentamientos eran menores y transitorios. Se explicó, así mismo, que cualquier argumento para fundamentar la supresión de la vida municipal en la sede federal, se podría aplicar para las capitales estatales donde coexisten sus autoridades estatales con las municipales, pero que tales situaciones no implicaban suprimir las cabeceras municipales de las capitales de los Estados.

Martínez de Escobar explicó elocuentemente las consecuencias de esa desconfianza hacia la ciudad federal:

Así como no debe votar por el Ayuntamiento, no debe votar tampoco en las elecciones generales del Congreso por un conjunto de representantes que seguramente irían a hacer labor de estorbo a la Revolución, porque si la ciudad (de México) es reaccionaria, todos los diputados electos por la mencionada ciudad serían reaccionarios, y asimismo, para las elecciones de presidente de la República, no se les debería conceder el voto a los individuos que viven allí, por la misma razón que no se les concede para integrar su Ayuntamiento o sus mandatarios al Congreso General.¹³⁷

¹³⁷ Departamento del Distrito Federal. *Cuadernos de la Reforma Política de la ciudad de México. Debates Legislativos 1917, 1992*, p. 18.

Esta ironía reflejó el desencanto y frustración de tres congresos constituyentes federales que los habitantes de la ciudad de México verían pasar, siempre vilipendiando a su ciudad y menospreciando su capacidad política, aunque siempre con la esperanza de que se les emancipe y se trate a su entidad como lo que es: la ciudad que designa a la capital federal y al país entero.

La consecuencia lógica: supresión del Ayuntamiento

El débil éxito del Congreso Constituyente para preservar el Ayuntamiento de México no resistió los embates de Álvaro Obregón quien, apoyado en un argumento razonable, y con la presencia del antagonístico partido cooperatista en los puestos del Ayuntamiento, decidió iniciar la reforma constitucional para suprimir el municipio de la ciudad federal. No deja de llamar la atención que ha sido la única reforma constitucional iniciada por un ciudadano sin cargo alguno, pues Álvaro Obregón no ejercía ninguna función pública el 19 de abril de 1928 cuando presentó su iniciativa en la Cámara de Diputados, por lo cual tuvo que ser respaldada por varios diputados para legitimar la propuesta de reforma.

Para Obregón, la existencia de municipios en el Distrito Federal no era compatible, “ya que no es lógico que una entidad política que carece de soberanía dentro del Pacto Federal, como son los territorios, se subdivida a su vez en entidades políticas autónomas como son los municipios libres”.¹³⁸

Para Vicente Lombardo Toledano, la iniciativa tendría como consecuencia el descartar cívicamente a la población más caracterizada del Valle de México y fijar un ejemplo para que legislaturas y gobernadores en los Estados continuasen suprimiendo los ayuntamientos de todas las capitales y ciudades de importancia de su territorio.

Entre las explicaciones que se dieron en apoyo a la iniciativa de Obregón, destaca la de Alfonso Francisco Ramírez quien, después de diferenciar las características del Ayuntamiento de la ciudad de México con las que se observan en los demás municipios, comentó:

Y no es que se le hayan restado facultades (al Ayuntamiento de México) y que esta circunstancia sea un argumento suficiente para pedir que desa-

¹³⁸ Sesión del 14 de mayo de 1928, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos 1928, 1992, p. 15.

parezca esta institución, sino que lo que no le han dado, precisamente, de habérselas concedido, habría venido en una anarquía mayor en el Distrito Federal, desde el momento en que todas estas funciones no se circunscriben a la ciudad de México, sino que continúan en las poblaciones circunvecinas; son servicios conexos que precisamente tienen una relación íntima y se llegaría al fracaso más rotundo, no sólo con las facultades que tienen, sino que se les robustece más aún.¹³⁹

El diputado Ramírez se refería a la necesidad de unificar los servicios públicos en el área conurbada del Distrito Federal, que ya para 1928 requería de soluciones globales y no parciales en cada municipio o partido. Por tanto, los servicios de salud, educación y seguridad estaban a cargo de organismos del Gobierno del Distrito Federal o de dependencias federales. En este aspecto, el propio Lombardo Toledano estaba de acuerdo.¹⁴⁰

Un adecuado balance histórico de esta reforma constitucional de 1928 se dio con la iniciativa presidencial del 29 de diciembre de 1986, que condujo a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal:

(La reforma de 1928) tuvo por efecto que la ciudad se desarrollara como una unidad... Consecuentemente, ahora sería impráctico dividir artificialmente una comunidad, un complejo de instalaciones y un conjunto de servicios, fragmentándolos de manera que pudieran propiciar desarrollos disfuncionales en lo político y administrativo, así como antieconómicos y duplicatorios, por lo que hace a la utilización de recursos materiales.

La sede federal

La discusión sobre la naturaleza del Distrito Federal se extravió en los debates de nuestras Constituciones Federales. Primero los intereses territoriales de los estados, y después las irregularidades políticas de los gobiernos federales frente a las autoridades estatales y hasta municipales han hecho que los problemas de fondo de nuestra entidad no se hayan resuelto desde 1824, y se estén agravando con el crecimiento desproporcionado de la ciudad, que cada vez más genera tensiones sociales ante la carencia de contactos electorales. Hay

¹³⁹ *Ibidem*, p. 36.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 39.

necesidad de abordar el problema desde la perspectiva histórica, tal como se ha pretendido hacer en este trabajo, para apreciar integralmente las ideas y motivaciones de cada periodo constitucional de nuestra entidad.

Cada Constituyente vio con distinta perspectiva el problema del Distrito Federal: el de 1824, se concentró en su creación y ubicación; el de 1857 se ocupó de la creación del Estado del Valle de México, y el de 1917 puso en entredicho la institución municipal para el Distrito Federal, que se resolvió en 1928 con su supresión. Ninguno dejó de precisar la necesidad de garantizar los derechos políticos de los habitantes de la ciudad federal, pero tampoco ninguno ofreció soluciones viables y concretas para lograr tal objetivo. Ha tocado a las presentes generaciones discutir cíclicamente este problema, lo cual demuestra que es un punto irresoluto en la democracia mexicana.

El problema del federalismo en México ha sido el de que, desde su adopción, se han insertado instituciones contradictorias del centralismo continental europeo con el marco del federalismo de Estados Unidos, mismo que nos marcó la pauta para crear, entre otras instituciones, la ciudad federal. Organizado actualmente como un Departamento Administrativo, no resiste la crítica a su obsolescencia.

Los Departamentos Administrativos fueron dependencias del gobierno federal creadas en la Constitución de 1917 que se encuentran extintas, con excepción del Departamento del Distrito Federal, porque fueron formas de organización administrativa previas a las manifestaciones modernas de la descentralización. Actualmente, todas las organizaciones que fueron Departamentos Administrativos se han convertido en Secretarías de Estado o se les ha transformado en organismos públicos descentralizados.

Por otra parte, tampoco es sostenible que el gobierno de una entidad federativa, como el Distrito Federal, esté a cargo de una dependencia del gabinete presidencial. El ejemplo de la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, suprimida por disposición del Congreso Constituyente en 1917, a través del artículo 13 transitorio de la propia Constitución, demuestra que ninguna dependencia federal se hace cargo de los asuntos circunscritos a una entidad federativa, como lo es el Distrito Federal. Tuvo que darse la reforma constitucional de 1921 para hacer que la materia educativa fuera concurrente y que, en consecuencia, participara también el gobierno federal, para lo cual se creó la actual Secretaría de Educación Pública.

Asimismo, el Distrito Federal ha sobrevivido como el único territorio federal que existe, pues la historia de los territorios federales que han existido 1824 a 1974 ya concluyó, pues todos se han convertido en estados, por lo que su naturaleza y organización, como territorio y departamento, es doblemente obsoleta.

Además, el gobierno "anómalo" del Distrito Federal ha tenido otras deficiencias legales y políticas. Entre ellas, está el de que sus leyes estén subordinadas a las de la Federación, mientras que las estatales sólo están subordinadas a la Constitución Federal, al igual que las leyes federales, con lo cual están en un plano de igualdad. Así se establece en las siguientes ejecutorias del Poder Judicial de la Federación: Amparo: Salvador Hernández Landa, SJF, vol. 32, 6a. parte, p. 24 (1971); Amparo: Arturo Terán, SJF, T. XVI, p. 706 (1925) y Amparo: Vicente Scotto, SJF, T. XXXII, p. 411 (1931).

Debido a que las leyes del Distrito Federal son de menor categoría que las federales, hay incongruencia en que ambas normas sean formalmente expedidas por el mismo legislador: el Congreso de la Unión. Sin embargo, para agravar aún más esta incongruencia, se ha afirmado judicialmente que el Congreso de la Unión no tiene personalidad jurídica distinta cuando legisla para el Distrito Federal, según Amparo: Wyeth Vales S.A., SJF, vol. 26, 1a. parte, p. 36 (1971).

No obstante, ha quedado establecido que el Distrito Federal y la Federación son entes jurídicos distintos (Informe de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, 1982, 1a. parte, p. 348). De esta manera, la personalidad del Congreso de la Unión, aunque única, no opera para alguno de los dos niveles de gobierno para los que legisla.

A pesar de todo, se ha establecido que el Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, a las entidades que integran la Federación (AD 3675/65, 2 de enero de 1965, SJF tomo 101, p. 9). Pero como Departamento Administrativo dependiente de la administración pública centralizada no goza de personalidad jurídica propia, aunque se asimile a las entidades federativas, que todas ellas sí gozan de dicha personalidad, según se estableció en el Amparo: Miguel Garcés, en la competencia 30/954 del 9 febrero de 1955.

El constituyente Isidoro Olvera decía, en 1857, que las propiedades y la fuerza pública eran el germen de desavenencias entre los poderes federales y los estatales o municipales. Desde 1902, las propiedades federales están determinadas por leyes que versan sobre los bienes nacionales y se lleva un registro de las mismas, tal como hace en cada entidad para llevar el control de los bienes estatales. Por su

parte, Heriberto Jara proponía, desde 1917, que la fuerza pública en las ciudades capitales estuviera bajo el mando del gobernador. Actualmente, la integridad del Presidente de la República se protege con las fuerzas del Estado Mayor Presidencial, y la policía se encuentra bajo la autoridad del jefe del Departamento del Distrito Federal, por lo que las objeciones de Olvera han perdido ya su peso.

Todas las controversias posibles entre los distintos poderes de un estado o entre un estado y la Federación han sido objeto de cauce legal a partir de 1917. Las constitucionales, que se refieren a los problemas suscitados por las competencias entre poderes o niveles de gobierno, se resuelven en la Suprema Corte de Justicia, según el artículo 105 constitucional. Las políticas, que no se encuadren en el marco constitucional, se resuelven desde 1874 por el Senado de la República, según lo previene el artículo 76, fracción VI, de la Constitución vigente. Los problemas electorales se resuelven por los tribunales electorales que, desde 1987, funcionan en nuestro país. En resumen, ya no hay controversias que no tengan una solución legal.

Desde 1850 opera regularmente el Poder Judicial del Distrito Federal; y desde 1847 se ha propuesto la existencia de una Legislatura propia y ningún Constituyente ha considerado problemática su existencia. Por lo que respecta a los titulares del Ejecutivo en el Distrito Federal, aun los convencidos del absoluto control del Presidente de la República sobre el Distrito Federal, como Félix. F. Palavicini, han criticado el nombramiento exclusivo del gobernador por el Ejecutivo Federal:

Y yo digo, señores diputados, que si la Federación sostiene a la ciudad de México, no debe nombrar sus funcionarios el Ejecutivo (sino que), debe nombrarlos, previa consulta al Congreso de la Unión.¹⁴¹

Por ello, el Poder Ejecutivo del Distrito Federal debiera tener igualmente un contacto electoral, aunque fuese indirecto, como el propio Lombardo Toledano lo sugirió en 1928.¹⁴²

Para ello, pudiera seguirse la actual integración de la ciudad de Washington, o cualquier otro modelo de gobierno local de Estados Unidos. La propuesta de los diputados mexicanos de 1850, a que se han hecho referencia en el cuerpo de este trabajo, ya contemplaba

141 *Op. cit.*, *Debates Legislativos 1917*, p. 16.

142 *Op. cit.*, *Debates Legislativos 1928*, p. 29.

la posibilidad, en su artículo 9o., que “El gobernador del Distrito será nombrado por el gobierno general a propuesta en terna de la diputación”.

Con sus órganos propios, la forma de designación mixta o elección indirecta que se utilice para nombrar gobernador del distrito será conveniente. Ahora bien, si se creara un Consejo de la Ciudad, integrado por los ahora delegados políticos, pero popularmente, correspondiendo un delegatario por cada delegación política, y ejerciera la facultad reglamentaria que ahora absorbe la Asamblea de Representantes, sería más adecuado. Por su parte, lo que es actualmente la Asamblea pasaría a ser la Legislatura del Distrito Federal, que desarrollaría la legislación que se le encomienda al Congreso de la Unión, en la fracción VI del artículo 73 constitucional.

De esta manera, la ciudad federal se convertiría en un Estado, sin necesidad de ubicar los poderes federales en otra localidad —pues ésta fue una disyuntiva falsa—, con sus tres poderes de gobierno diferenciados de los federales, que permitirían el pleno ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes y le otorgarían soberanía a la entidad. Adquiriría personalidad jurídica propia, sus leyes estarían a la altura de las demás leyes estatales, desaparecerían los ominosos territorios federales y los caducos Departamentos Administrativos y, sobre todo, se resolvería uno de los problemas más antiguos de nuestro Derecho Público.

Un gran paso para el federalismo

Las constituciones mexicanas no han abordado globalmente la problemática del Distrito Federal. En la Constitución de 1824 sólo se discutió sobre la ubicación de un Distrito Federal; en 1856-1857 se debatieron los derechos políticos y la posibilidad de que fuera Estado de la Federación para, finalmente, en 1917, cuestionar la viabilidad financiera y eficacia de los servicios municipales del Distrito capital.

De tal manera, las normas fundamentales no han resuelto la naturaleza, personalidad jurídica ni categoría del Distrito Federal, quedando como una *avis rara* entre las instituciones federales de México. Basta comprobar que desde 1974 ya no existen territorios federales, sólo el Distrito Federal, y que desde 1982 ya no hay Departamentos administrativos, únicamente el Departamento del Distrito Federal.

El problema jurídico y político no se sorteó sino hasta que se hizo la propuesta de 1993, que pretende afrontarlo en todas sus dimen-

siones formales. Por ello, coincidiendo con Arturo Azuela de la Cueva,¹⁴³ una reforma del Distrito Federal implica necesariamente modificaciones constitucionales.

Según el artículo 43 constitucional, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, pero con la plenitud política de un Estado; sin embargo, desde 1857, esta categoría está condicionada a que salgan los poderes federales de su asiento, debido a la propuesta de Filomeno Mata y con la protesta de Guillermo Prieto, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez. No obstante, Arnaldo Córdova certeramente colige:

La idea de un Distrito Federal como propiedad exclusiva de los poderes nacionales, como puede apreciarse, quedó explícitamente descartada para reivindicar el principio de que, antes de designarlo como asiento de los poderes federales, era un Estado fundador del pacto federal.¹⁴⁴

Como hemos visto, esta categoría de Distrito Federal le había sido negada tradicionalmente, con base en dos mitos:

- a) la imposibilidad de coexistencia entre los poderes federales y los locales, y
- b) la falta de viabilidad financiera y de recursos para el Distrito capital. Ninguna de ellas resiste una crítica en la actualidad.

El sistema federal es un sistema de coexistencia de ámbitos de competencia en un mismo territorio. A nivel federal, no se necesita de un territorio de exclusiva jurisdicción para brindar asiento a los poderes federales, como los estados tampoco requieren la desaparición de los municipios para que en la capital puedan establecerse sus poderes. El mito de la no coexistencia de los poderes surge del temor que en 1824 se dio en el Constituyente, de que la ciudad de México, una vez aceptada como sede de los poderes federales, también fungiera como capital del Estado de México, el más extenso y poderoso de cuantos en esa época habría. En los orígenes del sistema federal mexicano, la única experiencia con que se contaba para con-

143 Azuela: "Al D.F.: razones políticas más que jurídicas". *Perfil de La Jornada*, 23 de marzo de 1992, p. 3.

144 Córdova Arnaldo y García Solís Iván, *La democratización del Distrito Federal*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Casa del Sol, 1992, p. 5.

figurar la sede de los poderes federales era la norteamericana, por lo que llevamos a nuestra Constitución ideas extrañas a la realidad mexicana. En Estados Unidos, durante el periodo confederado, los poderes de la Confederación no tuvieron sede y su itinerante funcionamiento provocó problemas con los poderes de los estados. Por ello, en 1787, se decidió crear el distrito federal, que no se ubicó sino hasta 1795, en lo que ahora es Washington.

A pesar de este ejemplo, México no estaba en las mismas condiciones que Estados Unidos, pues ninguna provincia tenía la fuerza para enfrentarse al poder central que se venía formando desde la fundación de Tenochtitlan. Esta diferencia entre ambos países se aprecia claramente por la actitud del Congreso Constituyente de 1824 hacia las protestas del Ayuntamiento de la ciudad de México y del Congreso del Estado de México. Dichas autoridades, del Estado de México, secundadas por otras del país, reaccionaron contra la instalación del Distrito Federal en la ciudad de México, por lo que elevaron protestas y representaciones ante el Congreso Constituyente. Contra estas manifestaciones hubo violentas reacciones entre los constituyentes que, incluso, propusieron fincar responsabilidades por el atrevimiento de las autoridades municipales del Estado de México en cuestionar la decisión de sede del gobierno federal. Nada similar aconteció en Estados Unidos, pues dicho poder siempre había radicado en las provincias, individualmente consideradas, mientras que en México, el poder político estuvo concentrado en la ciudad de México.

El Estado de México perdió, con el sistema federal, cien mil kilómetros cuadrados de su territorio, siendo el Distrito Federal el primer desmembramiento efectuado en el territorio de alguna entidad federativa.

No obstante, la coexistencia de poderes no deja de ser problemática, aunque constituya un elemento sustancial del federalismo. Isidoro Olvera, en 1856, recordó que diez años atrás había habido problemas entre las autoridades generales y las del Ayuntamiento de la ciudad de México sobre la propiedad y la seguridad de la capital en el momento de la invasión norteamericana, lo cual ayudó a agravar la situación del país. De la misma manera, Félix F. Palavicini, en 1917, recordó que el gobierno de Carranza tuvo diferencias por ciertas disposiciones municipales de Veracruz. Estos ejemplos ilustraron y apoyaron la decisión de que el Distrito Federal fuera una “planta maldita”, según expresión de Francisco Zarco, que neutralizara y excluyera un gobierno local dentro de su territorio.

Los defensores de un Distrito Federal con poderes locales diferenciados no dejaron de considerar esos inconvenientes como obstáculos protocolarios cuya solución debería estar concertada y contemplada en las leyes. José María Luis Mora, Servando Teresa de Mier, Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez y Heriberto Jara son algunos nombres de personajes ilustres que han favorecido esta interpretación a lo largo de nuestra historia constitucional.

Otro argumento contrario a esta decisión ha sido el de que el Distrito Federal no es una entidad viable económicamente, sino que requiere de fuertes subsidios federales para sanear sus finanzas. Carranza sustentó esta postura para hacer desaparecer el Municipio del Distrito Federal, pero no fue sino hasta la propuesta de Álvaro Obregón, en 1928, que se logró dicho objetivo. Manuel Perló¹⁴⁵ reproduce en su estudio las cuentas públicas del Departamento del Distrito Federal, del cual se desprende que, desde 1988, el balance total ha manifestado superávit, por lo que resulta evidente la viabilidad económica de la capital federal.

De lo anterior se concluye que resultaba difícil seguir sosteniendo el carácter de territorio federal en una entidad de la importancia y magnitud del Distrito Federal. La condición suspensiva del artículo 44 constitucional, de convertirse en un Estado de la Federación a partir del momento de que salieran los poderes federales, se ha entendido como una condición resolutoria, es decir, constitutiva del carácter de Estado, sólo y sólo si salen los poderes federales, cuando por virtud del artículo 43 constitucional ya está considerado el Distrito Federal como parte integrante de la Federación, con igual jerarquía que los demás estados.

Tratar a la capital federal como una entidad distinta los estados es suficientemente artificial como para agregar otra ficción, que es la de organizarlo de acuerdo con una estructura de Departamento Administrativo. Desde 1929, el gobierno del Distrito Federal se estructuró bajo una forma de organización de la administración pública centralizada, cuyas características generales eran participar de la única personalidad jurídica del Estado Mexicano. En contraste, la administración pública descentralizada cuenta con su personalidad jurídica propia y distinta de la forma centralizada; pero entre estos dos paradigmas, hay un caso atípico que rompe estos principios y que es precisamen-

145 "Resulta inviable convertir en Estado al Distrito Federal: Perló". *Perfil de La Jornada*, 23 de marzo de 1992, p. IV.

te el del Departamento del Distrito Federal, pues desde su creación cuenta con personalidad jurídica propia,¹⁴⁶ lo cual lo hace único entre las figuras de la administración centralizada.

La reforma política del Distrito Federal, publicada el 25 de octubre de 1993, estructuró trece disposiciones constitucionales, tomó en cuenta la peculiaridad de la entidad federativa: muy diminuta en territorio como para tener municipios, totalmente conurbada la población desde 1928 y abundantemente poblada como ninguna otra urbe del mundo. El primer paso de dicha reforma fue reconocer la necesidad de que el Distrito Federal contara con sus tres poderes políticos, distintos de los federales, sin caer en confusiones en la estructura de tales poderes con aquéllos. La Legislatura del Distrito Federal, separada del Congreso de la Unión, ofrece poca dificultad para formarla y delimitarle sus atribuciones, de acuerdo con el artículo 124 constitucional. El Poder Judicial de la entidad funciona regularmente desde 1850, por lo que ya está integrado a los demás poderes; sin embargo, la integración del Poder Ejecutivo ofrecía una gama de posibilidades que necesariamente requirieron de la concertación entre diversos sectores políticos, académicos y sociales. El producto final fue la designación directa del ahora denominado Jefe del Distrito Federal por el Presidente de la República.

No es compatible una forma parlamentaria para el gobierno del Distrito Federal. Dentro de nuestro sistema presidencial, que requiere de la no confusión de integrantes del Poder Ejecutivo con el Legislativo, es armónico con la república federal que haya un gobernador diferenciado del Poder Legislativo.

146 Artículo 139 de la Ley Orgánica del Departamento y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928. "La Ciudad de México", *México a través de los informes presidenciales*, Departamento del Distrito Federal y Secretaría de la Presidencia, 1976, t. 16, vol. 3, p. 311.