



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

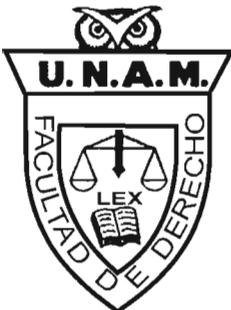
## “EL TRASLADO DEL DISTRITO FEDERAL A OTRO LUGAR DE LA REPUBLICA MEXICANA”

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
AZUCENA GASPAR RABADAN

ASESOR:  
DOCTOR CARLOS F. QUINTANA ROLDAN



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

JUNIO, 2004



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 esta 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.





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

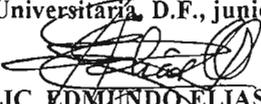
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

La alumna **GASPAR RABADÁN AZUCENA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL TRASLADO DEL DISTRITO FEDERAL A OTRO LUGAR DE LA REPUBLICA MEXICANA "**, bajo la dirección del suscrito y del **Dr. Carlos F. Quintana Roldán**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El **Dr. Quintana Roldán**, en oficio de fecha 22 de marzo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., junio 7 de 2004.

  
**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

\*lrm.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

México, D.F., 22 de marzo de 2004

**Dr. Francisco Venegas Trejo**  
**Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo**  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**P r e s e n t e**

**Estimado Señor Director:**

De acuerdo a la autorización del Seminario a su digno cargo he venido dirigiendo la tesis de licenciatura de la alumna Azucena Gaspar Rabadán, con el tema "El Traslado del Distrito Federal a otro lugar de la República Mexicana".

En atención que el suscrito estima que el trabajo se encuentra debidamente concluido, lo hago llegar a usted para que, de estimarlo procedente, se autorice a la pasante para continuar con sus trámites recepcionales.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración.

**A t e n t a m e n t e .**



**Dr. Carlos F. Quintana Roldán**

C.c.p. Presidencia El Colegio Mexiquense, A.C.  
Azucena Gaspar Rabadán, para su conocimiento.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.

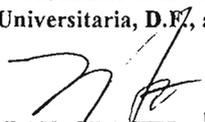
**Distinguido Licenciado:**

Me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL TRASLADO DEL DISTRITO FEDERAL A OTRO LUGAR DE LA REPUBLICA MEXICANA", elaborada por la alumna GASPAR RABADÁN AZUCENA .

El trabajo analiza la naturaleza jurídica, antecedentes históricos y características del Distrito Federal. Se destaca por el enfoque sociológico que da a la problemática de la Capital; en particular su propuesta territorial, la superficie y el costo del traslado, que denota esfuerzo de la sustentante por valorar datos objetivos e investigar aspectos de campo que imprime un elemento de realismo indispensable para una problemática tan compleja como la que se aborda. Tal vez un aspecto susceptible de ser desarrollado posteriormente es situar la propuesta en el contexto de desafíos y viabilidad. Por lo anterior, aunado a los requisitos de forma, considero que se trata de un trabajo académico susceptible de ser aprobado, para proceder a la presentación del examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo ya que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del reglamento de Exámenes vigente de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".  
Cd. Universitaria, D.F., a 04 de junio de 2004.

  
DRAN. GRACIELA STAINES VEGA  
Profesora adscrita al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

\*Irm.

A Dios le doy gracias:  
Por darme fortaleza y  
capacidad para lograr  
mis anhelos

A mis padres:  
Señora Ubalda Rabadán Martínez  
Señor Antonio Gaspar Bautista

A mis hermanos:  
Ruth Marina, Oscar,  
Alejandro, Pedro y  
Blanca Antonia

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

1.- Planteamiento del Problema	I
2.- Marco teórico	III
3.- Hipótesis	IV
4.- Contenido de los capítulos	V
5.- Retrospectiva de la investigación	VII

### CAPITULO I. CONCEPTOS JURIDICOS RELATIVOS AL DISTRITO FEDERAL

1.1. El Federalismo	1
1.1.1. Concepto de federalismo	5
1.1.2. El federalismo en México	15
1.2. La entidad federativa	17
1.2.1. Su naturaleza jurídica	18
Autonomía de las Entidades federativas	19
1.2.2. Elementos de la entidad federativa	20
1.2.2.1. Población	21
1.2.2.2. Territorio	22
1.2.2.3. Poder	22
1.2.3. Estructura política de la entidad federativa	23
1.2.3.1. Las constituciones locales	23
1.2.3.2. Los poderes locales	25
1.2.3.2.1. Poder legislativo local	26
Organización y funcionamiento de los Congresos Locales	27
El procedimiento legislativo en los Congresos locales	31
1.2.3.2.2. Poder ejecutivo local	31
Funciones del gobernador	32
Obligaciones y responsabilidad política del gobernador	34
La administración pública de las entidades federativas	34
1.2.3.2.3. Poder judicial local	35
Organización del poder judicial local	37
Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo	37
1.2.4. El Municipio	38
Concepto de Municipio	38
Concepto de Ayuntamiento	39
Facultades y obligaciones del Ayuntamiento	39
Facultades y obligaciones del Presidente Municipal	39
Facultades y obligaciones de los Síndicos	40
Facultades y obligaciones de los Regidores	40
Organización interna del Ayuntamiento	40
Legislación Municipal	41

1.3. Los Poderes federales	42
1.3.1. Ejecutivo	42
1.3.2. Legislativo	44
1.3.3. Judicial	45
1.4. Distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas	47

## CAPITULO II. ANTECEDENTES DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. El Distrito Federal en el Derecho Comparado	50
2.1.1. Estados Unidos de Norteamérica	50
Los antecedentes y el traslado del Distrito Federal de los Estados Unidos de Norteamérica	54
2.1.2. Brasil	54
Los antecedentes y el traslado del Distrito Federal Brasileño	55
2.2. Antecedentes en México	57
2.2.1. La Ciudad de México	57
2.2.1.1. Época Prehispánica	58
2.2.1.2. La Colonia	61
2.2.1.3. México Independiente	65
2.2.2. El Distrito Federal	67
2.2.2.1. La Constitución de 1824	67
División territorial y organización política del Distrito Federal en la Constitución de 1824	75
2.2.2.2. Las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843	77
2.2.2.3. La Constitución de 1857	81
División territorial y organización política del Distrito Federal en la Constitución de 1857	87
2.2.2.4. La Constitución de 1917	96
2.2.3. El Distrito Federal como órgano administrativo	102
División territorial y Organización Política del Distrito Federal como Órgano Administrativo	103

## CAPITULO III. ASPECTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal	108
3.3.1. El Distrito Federal como entidad federativa	112
3.2. Estructura política del Distrito Federal	116
Congreso General de la República	117
Presidente de la República Mexicana	118
Poder Judicial Federal	119
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal	120
FACULTADES	120
INTEGRACIÓN	123
FUNCIONAMIENTO	125

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL	127
El Jefe de Gobierno del Distrito Federal	128
REQUISITOS	128
AUSENCIAS	130
REMOCIÓN	130
FACULTADES Y OBLIGACIONES	131
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	132
El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	132
EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL	134
Las Comisiones Metropolitanas	135
3.2.1. Las Delegaciones	136
ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL	137
CAPITULO IV. EL TRASLADO DEL DISTRITO FEDERAL A OTRO LUGAR DE LA REPUBLICA MEXICANA	
4.1. Fundamentos sociológicos del traslado del Distrito Federal	142
4.1.1. La problemática sociológica del Distrito Federal	142
4.1.1.1. Variaciones demográficas y crecimiento urbano en el Distrito Federal	142
4.1.1.2. Migración y vivienda en el Distrito Federal	148
4.1.1.3. El transporte y la vialidad en el Distrito Federal	149
4.1.1.4. El medio ambiente en el Distrito Federal	153
4.2. Precedentes	162
4.3. Fundamento jurídico	164
4.4. Propuesta territorial	164
4.5. Superficie del traslado	168
4.6. Costo del traslado	171
4.7. Consecuencias del traslado del Distrito Federal como sede de los poderes federales	176
4.7.1. Consecuencias sociológicas	176
4.7.2. Consecuencias jurídico-políticas	178
CONCLUSIONES	184
BIBLIOGRAFÍA	188
ANEXOS	

## INTRODUCCIÓN

### 1.- Planteamiento del Problema

El objetivo inicial de este trabajo de tesis es *proponer* el traslado de los poderes federales a otro lugar de la república mexicana. Entre las preguntas de investigación que cabe plantearse respecto a este primer objetivo, y a las cuales hay que dar respuesta durante el desarrollo del presente estudio, podemos señalar las siguientes:

- ¿Es posible que los poderes federales de la república mexicana se trasladen a otro lugar?
- ¿Cuáles son los supuestos que permitirían el traslado de los poderes federales?
- ¿Se ha verificado alguna vez el traslado de los poderes federales a otro lugar de la república?

Partiendo del primer objetivo planteado, una segunda finalidad a lograr en el presente trabajo de investigación, consiste en fundamentar la *necesidad* de trasladar la sede de los poderes federales a otro lugar de la república mexicana. En este sentido:

- ¿Cuáles son las circunstancias que hacen imperioso el traslado de los poderes generales a otro lugar?

Por consiguiente, un tercer objetivo que se plantea para esta investigación, radica en establecer las principales *características*, ya positivas ya negativas, con que cuenta actualmente el Distrito Federal o Ciudad de México, esto es:

- ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Distrito Federal?
- ¿Cuál es la forma en que se ha estructurado jurídica y políticamente al Distrito Federal?
- ¿Cuáles son las principales problemáticas sociales que deben tomarse en consideración para justificar la necesidad del traslado de los poderes federales?
- ¿Cuál es la importancia de las condiciones ambientales que imperan actualmente en la Ciudad de México?
- ¿Cuáles son los principales problemas urbanos que aquejan al Distrito Federal?

Un cuarto y último propósito que tendría que señalarse para el presente trabajo de tesis, consistiría en establecer la *conveniencia* de trasladar la sede de los poderes federales a otro lugar de la república mexicana:

- ¿Por qué la solución a la problemática que afronta actualmente el Distrito Federal sería el traslado de los poderes federales?
- ¿Cuáles son las ventajas del traslado y establecimiento de una nueva sede para los poderes federales?

Como capitalina que soy, estoy consciente de la serie de dificultades que agobian ya desde hace años a la Ciudad de México, problemas que van desde la lucha constante de los habitantes del Distrito Federal por el pleno reconocimiento de sus derechos políticos; problemas como la falta de planeación de la ciudad por haber rebasado el desarrollo urbano y demográfico las expectativas de crecimiento; hasta llegar a aspectos como la delicada situación ambiental que día a día afronta el Distrito Federal, la cual afecta no sólo a sus habitantes sino que también amenaza gravemente las condiciones ambientales de toda la Cuenca del Valle de México.

Sin embargo, estar consciente no basta, sino que es necesario adoptar acciones al respecto, y por lo tanto concluí que un momento y forma en que podría colaborar sería precisamente planteando en mi trabajo de tesis la propuesta de una posible solución para detener y revertir el deterioro social y ecológico que ha venido padeciendo la Ciudad de México.

## 2.- Marco teórico

Recurriendo a las fuentes histórico legislativas, encontramos cierta referencia en los debates constituyentes de 1824, cuando un punto importante a discusión consistió en la elección de un lugar que sirviera de asiento para los poderes federales. En ese entonces los debates se concentraron en dos posturas opuestas. Una pugnaba por conservar a la Ciudad de México como sede para el nuevo gobierno federal, esto tanto por razones de tradición, como por considerar a la Ciudad como el centro económico, cultural y político más importante del país, así como: a) por razones de orden militar, esto es, por la inconveniencia de salir el gobierno general de la Ciudad de México debido al riesgo constante de sufrir invasiones extranjeras o levantamientos armados internos que la mayor parte de las ocasiones involucraban golpes de Estado; y b) por el elevado costo que implicaría el establecimiento del gobierno federal en otro lugar de la república, pues en ese entonces faltaba mucha infraestructura, así como medios adecuados de transporte, aunque cabe señalar que durante los primeros años de vida independiente de nuestro país, habría resultado más viable el traslado debido a que había menos burocracia que en nuestros días.

Por otro lado, un importante sector de legisladores optaba por el establecimiento de la residencia de los poderes federales en un lugar distinto a la Ciudad de México, expresando argumentos como el hecho de considerar a la Ciudad como un centro de vicios que corrompe a los servidores públicos.

Con posterioridad, habiéndose establecido los poderes federales en la Ciudad de México, en los debates constituyentes de 1856-1857, volvió a ser objeto de discusión la necesidad de establecerse el Distrito Federal en otro lugar de la república. Para este entonces se formularon consideraciones más o menos afines a las expresadas en los debates de 1824, tanto a favor como en contra, aunque en esta ocasión la postura triunfante sería la de cambiar de lugar la residencia de los poderes federales, o por lo menos así quedó establecido en el artículo 46 de la Constitución Política de 1857. No obstante, el Congreso General nunca decretó el traslado.

Más recientemente, después de haber residido los poderes federales durante 162 años en la Ciudad de México, con más precisión, después de ocurridos en la Capital de la República los lamentables terremotos de 1986, volvió a retomarse la posibilidad de cambiar la sede de los poderes generales a otro sitio, para que surgiera una nueva entidad federativa dotada de plena autonomía; no obstante las disertaciones no llegaron a nada, puesto que una vez más volvió a triunfar la corriente política que optaba por conservar a la Ciudad de México como sede del gobierno federal, y por el contrario, sólo se estableció la Asamblea de Representantes, otorgándoseles a partir de entonces a los capitalinos, mayores derechos políticos.

### 3.- Hipótesis

Las explicaciones tentativas del trabajo de investigación a desasollar, serían las que a continuación se anotan:

- ❖ El Distrito Federal debe trasladarse a otro lugar de la república mexicana.
- ❖ Físicamente es posible el traslado, atendiendo a la naturaleza misma del Distrito Federal.

- ❖ El Distrito Federal en nuestro país, surge como una pequeña superficie territorial que gradualmente se va transformando hasta convertirse en una demarcación territorial comparativamente mucho más extensa.
- ❖ La forma de organización política y jurídica con que actualmente cuenta el Distrito Federal, se ha transformado significativamente a través de su evolución, haciéndolo parecer, más que Distrito Federal, una más de las entidades federativas.
- ❖ La consecuencia inmediata, una vez trasladándose los poderes federales a otro lugar de la república mexicana, consistiría en el establecimiento de una nueva entidad federativa que se denominaría, Valle de México.
- ❖ En virtud de que no existen supuestos jurídicos que fundamenten el traslado de los poderes, es posible enmarcar razonamientos de distinta naturaleza que lo justifiquen, principalmente a partir del análisis de las circunstancias jurídicas, políticas y sociales que actualmente enfrenta el Distrito Federal.
- ❖ Trasladándose los poderes federales a otro lugar de la república, se revertirían los efectos negativos que padece la Ciudad de México.
- ❖ Establecer una nueva sede para los poderes de la federación, traería consecuencias positivas para la zona en que se ubique el nuevo Distrito Federal, entre ellas, desarrollo económico.

#### 4.- Contenido de los capítulos

En el capítulo primero abordo los conceptos jurídicos que sirven como fundamento para el desarrollo de esta investigación, esto es, un detallado estudio del Estado federal, partiendo de sus antecedentes para continuar con el análisis de sus características y principios fundamentales. En la realización del capítulo en comento se utilizaron en primer término, el método analógico y el método sintético.

El capítulo segundo corresponde al estudio del proceso histórico de una de las instituciones distintivas del Estado federal, el Distrito Federal, sin dejar por un lado la mención del origen y desarrollo de la antigua Ciudad de México, antecedente inmediato, como tradicional sede de gobierno, del Distrito Federal en México. La inclusión de este capítulo histórico dentro del presente trabajo de investigación, tiene como finalidad determinar las condiciones en que surgió el Distrito Federal, cómo era originalmente y cómo estaba organizado, así como la serie de transformaciones que ha venido sufriendo, tanto de carácter geográfico como en su organización política. Para la elaboración de este capítulo se recurrió al método histórico.

El tercer capítulo se dedica concretamente al estudio de la reglamentación vigente que regula al Distrito Federal; haciéndose también una mención de los antecedentes que a nivel externo dieron origen al Distrito Federal, así como de las condiciones que en otros países han propiciado el traslado de los poderes federales y la ubicación de una nueva sede. Además, del conocimiento de los conceptos fundamentales que se abordaron en el primer capítulo, entre ellos, los relativos a la entidad federativa y el municipio, y aplicando nuevamente los métodos analógico y sintético, más un tercer método, el analítico, se enmarcan en este tercer capítulo las afinidades y las diferencias entre el Distrito Federal y las entidades federativas y así poder definir el contenido, naturaleza jurídica y perspectivas para el Distrito Federal.

Respecto al cuarto y último capítulo, en primer lugar lo dedico a la descripción y comentario de la problemática sociológica que afecta desde hace décadas al Distrito Federal o Ciudad de México, empleándose en este apartado, el método sociológico y retomándose parte de las características que se analizaron en el capítulo histórico de este trabajo de investigación, a manera de comprender cómo era y cómo es ahora el Distrito Federal. Posteriormente, hago la mención del fundamento jurídico que permitiría el traslado del Distrito

Federal a otro lugar de la República Mexicana; el análisis del costo y alternativas para el establecimiento del nuevo Distrito Federal; así como las posibles consecuencias que implicaría la reubicación del Distrito Federal en otro sitio.

Entre las fuentes de investigación que se emplearon para la realización del presente estudio, se encuentran principalmente las bibliográficas, entre ellas, libros, diccionarios y enciclopedias; así como las hemerográficas, en especial, revistas. Mayormente, las fuentes a que se recurrió fueron obtenidas en las bibliotecas del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en la biblioteca del Honorable Congreso de la Unión. Valga mención aparte la consulta que realice a diferentes páginas de internet, las que resultaron de gran apoyo, específicamente en lo que a información estadística se refiere.

#### 5.- Retrospectiva de la investigación

Algunos de los aspectos que quedan por definir y que no fueron abordados dentro de esta tesis, por considerarse adecuados para tratarse más detalladamente en otros estudios, son los que a continuación se enumeran:

- Un análisis más profundo sobre otros problemas sociales que afectan a la Ciudad de México y que también resultan de gran importancia, entre ellos, la violencia e inseguridad que imperan en el Distrito Federal, problemas que no resultan de trascendencia en otras ciudades de la república mexicana.
- Un proyecto técnico más detallado que incluya estudios topográficos y de ingeniería que sustenten la viabilidad de la zona que se propone para el traslado.

- Un proyecto económico que involucre cotizaciones más exactas: de edificación, de infraestructura, mudanza, compra de mobiliario, transporte y liquidaciones.
- Una propuesta de los medios jurídicos que tendrían que aplicarse para darle un nuevo impulso a la Ciudad de México y su zona conurbada, una vez habiéndose transformado en la entidad federativa número 32.
- La propuesta de un innovador marco jurídico que regule al nuevo Distrito Federal, un nuevo marco que garantice la buena marcha del lugar asiento de los poderes federales.

Debo reconocer que falta mucho por hacer en relación con la problemática que rodea al actual Distrito Federal; la propuesta que con mi tesis hago evidente, reconozco que llevarla a cabo es un proceso largo, difícil y dispendioso, y que por las mismas razones, nunca se ha emprendido. No obstante, espero que aunque mi aportación sea muy pequeña sirva de mucho, por lo menos para que personas como destacados investigadores, doctrinarios y políticos, retomen el tema y contribuyan cada cual dentro de sus áreas de conocimiento para que la posibilidad, como quedó establecido por disposición constitucional de 1857, se vea realizada, en beneficio de nuestro país.

Para concluir con el desarrollo del capítulo introductorio de mi trabajo de investigación, solamente me resta agradecer muy especialmente a mi asesor, el Doctor Carlos F. Quintana Roldán, por el apoyo y el tiempo que me brindó para la realización de este estudio; así como a mi revisora, la Doctora Graciela Staines Vega, por la muy importante contribución y enriquecimiento que aportó a mi trabajo de tesis.

## CAPITULO I. CONCEPTOS JURÍDICOS RELATIVOS AL DISTRITO FEDERAL

### 1.1. El Federalismo

A finales del siglo XVIII, trece colonias inglesas que se habían establecido en la región noroeste de América, las cuales gozaban de plena independencia entre sí <sup>1</sup> pero siendo dependientes de la corona inglesa, decidieron liberarse de su tutelaje.

"Cada colonia y merced a las cartas de establecimiento otorgadas por los monarcas británicos, gozaba de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli y de una absoluta independencia frente a las demás... Estos atributos se revelaron en la facultad que se había... reconocido a favor de las colonias para autogobernarse no sólo mediante la integración de sus propios órganos de gobierno, sino a través de la legislación de que ellas mismas se dotaban, y cuyos únicos límites consistían en respetar los principios sobre los que descansaba el derecho inglés y en reconocer una dependencia... frente a Inglaterra".

Es así como inicia el proceso histórico que daría nacimiento a un nuevo país, Estados Unidos de Norteamérica, y con él, una nueva forma de organización política conocida como Estado "federal".

En una etapa inicial y con fundamento en las Asambleas establecidas por las colonias, a iniciativa de la Cámara de Massachussets se reunió en Nueva York un Primer Congreso Intercontinental de tendencias revolucionarias que censuró la Ley del Timbre. Inglaterra pretendió castigar a Massachussets pero las colonias hicieron causa común con ésta y, a instancias de Virginia, se

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, 15ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 408.

reunieron en Filadelfia el 5 de septiembre de 1774 los delegados de las colonias, para formar un Congreso Continental, en donde ya se hablaba de la necesidad de establecer una Constitución, provista de fuerza obligatoria para todas las colonias, con lo cual se pretendía integrar un frente común en contra de los abusos de la corona; sin embargo en este momento no se llegaría a nada concreto.

En el año de 1775 inicia la guerra de independencia de las trece colonias y el 10 de mayo del mismo año se reúne un Segundo Congreso Continental, también en Filadelfia, el cual declara la independencia de las colonias a partir de un documento que el mismo formula, conocido como la Declaración de Independencia del 4 de Julio de 1776.

"Con la declaración de independencia, las colonias rechazaron por completo al gobierno de Inglaterra y, bajo las presiones de la guerra, se unieron lo suficiente como para establecer una autoridad central de su propia hechura, "la Confederación", <sup>2</sup> "... en julio de 1776 se presentó ante el Congreso Continental el Proyecto de Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, el cual, después de una larga discusión por el Congreso, fue aprobado en noviembre de 1777 y previa ratificación de los Estados soberanos entró en vigor en el año de 1781". <sup>3</sup>

Debido a que la lealtad de los norteamericanos como individuos se hallaba fuertemente vinculada con sus Estados, quedó acordado sin demora, en los artículos de la Confederación, que ellos debían tener poderes soberanos de gobierno, aunque buen número de atribuciones –relaciones exteriores, sostenimiento de fuerzas armadas, regulación de la moneda, entre otras- se

---

<sup>2</sup> Barbanza, José, *Historia de los Estados Unidos. La experiencia democrática*. 4ª reimpresión, México, Limusa, 1987, p. 100.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, 25ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 105.

otorgarían a un nuevo Congreso en el que cada Estado –independientemente de su tamaño, población o riqueza- tendría un voto igual. <sup>4</sup>

No obstante, el gobierno central no sería más que "un firme vínculo de amistad". Compartiendo una causa común o encarando un peligro mutuo, sus miembros podían trabajar juntos con alguna medida de eficacia; sin embargo, cualquier sospecha de que el Congreso pudiera usurpar el derecho de los Estados a la acción independiente, pondría en guardia a éstos". <sup>5</sup>

Mediante tratado de 3 de septiembre de 1783 sería reconocida la independencia de las colonias por Inglaterra. Para estas fechas la falta de funcionalidad de la Confederación, se hacía más patente.

Empero, la necesidad de crear un organismo fuerte, superior, con presencia y reconocimiento en el ámbito internacional, alentó la puesta en marcha de los trabajos, reuniéndose en 1787, en el Palacio de Filadelfia, una Convención federal cuya aspiración inicial sería revisar los artículos de la Confederación.

En esta Convención se adoptaron firmes conclusiones respecto a un nuevo sistema que permitiera en principio, al gobierno central, actuar sin la mediación de los Estados y ejercer su voluntad directamente sobre los ciudadanos.

Además, siguiendo a Montesquieu, se dijo en la Convención que "los hombres encargados del poder tienden a abusar de él", por lo cual se concluyó que para evitar este mal, la solución era distribuir las funciones de gobierno

---

<sup>4</sup> Barbanza, José, *op. cit.*, p. 100.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 101.

entre tres ramas, cada una de las cuales tendría veto o control sobre el poder de las otras.

La mayor parte de los delegados preferían alguna forma de federalismo, un sistema político que permitiera la unidad de los Estados en torno a un gobierno central que funcionara independientemente, permitiéndoles al mismo tiempo retener cierta porción del poder e identidad que siempre tuvieron.<sup>6</sup>

La conclusión era en el sentido de que los Estados debían subsistir, aunque habría que determinar la forma en que el poder entre éstos y el gobierno nacional, podría distribuirse en términos funcionales, para lo cual se presentó a discusión un plan, el Plan de Virginia que proponía la creación de un poder nacional con tres ramas: la ejecutiva, la judicial y la legislativa, dividida esta última en dos cámaras, designados sus miembros proporcionalmente a la población de los Estados.

Éste sería un punto ampliamente debatido entre los delegados, pues los Estados pequeños no estaban dispuestos a perder representatividad frente al poder nacional. Por tal motivo se presentó a discusión un nuevo plan, el Plan de New Jersey, que proponía un sistema unicameral, con representación igual para todos los Estados.

Finalmente, de los dos planes se ideó uno tercero conocido como la Transacción de Connecticut, que daría nacimiento al sistema *bicamaria* propio del Estado federal, en donde se conjuga la actuación de representantes del pueblo -cámara de diputados- y representantes de los Estados miembros -cámara de senadores-.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 108, 109

El resultado de la Convención, se vio plasmado en la redacción de un documento legal de tipo rígido, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyos principios fundamentales servirían como modelo para varias naciones, adoptando en cada una rasgos particulares.

### 1.1.1. Concepto de federalismo

En este punto cabe hacer una distinción entre los términos federación y federalismo, pues suele haber confusión entre ambos.

Etimológicamente el término *federación* proviene de la raíz latina *foederatio -onis* que significa "unir por medio de una alianza"; vocablo que a su vez deriva de la raíz latina *foedus -eris*, que significa "tratado", "pacto".<sup>7</sup>

Por su parte el Diccionario Larousse conceptualiza al término de la siguiente manera: "Agrupación de Estados para formar una unidad internacional definida, por encima de los Estados miembros, y a la cual corresponde la soberanía externa".<sup>8</sup>

A manera de ahondar en el análisis, hagamos también referencia a la distinción entre *confederación* y *federación*, tomando como punto de partida "el mismo sentido etimológico que presentan, ya que ambas voces implican" una alianza, una unión;<sup>9</sup> encontrando por lo tanto entre ambos objetos de estudio, un mismo origen, el cual, al desarrollarse en líneas evolutivas opuestas produce

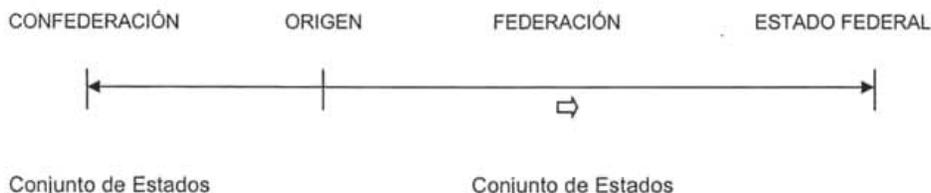
---

<sup>7</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, 15ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2001, t. D-H, p. 1431.

<sup>8</sup> García Pelayo y Gross, Ramón, *Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado*, México, Ediciones Larousse, 1979, p. 401.

<sup>9</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americana*, España, Espasa-Calpe S.A., 1990. t. XXIII, p. 511.

una y otra agrupación con características propias como a continuación se ejemplifica:



Del esquema anterior se infiere que mientras la confederación culmina su evolución como conjunto de Estados; la federación es parte de un proceso de desarrollo más perfeccionado, es parte de un ente cuyo nivel de integración es más elevado y que se conoce como Estado federal.

En este sentido, federación no significa o no es lo mismo que Estado federal, conceptos que suelen utilizarse como sinónimos, lo cual es completamente erróneo porque es confundir el todo con una de sus partes. Así bien, en este punto puede originarse otra confusión de términos.<sup>10</sup>

Un Estado federal constituye un orden superior integrado a su vez por dos órdenes, a los cuales conceptualizo como "sistemas que integran un conjunto de facultades asignadas para un ámbito de aplicación ya sea federal o local, dotados de un marco jurídico y de órganos propios".

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 1431.

Partiendo de la idea anterior y ubicando los conceptos hasta el momento esbozados, dentro de un esquema piramidal, encuentrase al Estado federal en la cúspide y en un rango inferior, en un lado y otro, a la *federación* y a las entidades federativas respectivamente. Lo cual implica necesariamente que uno de los dos órdenes, el federal, pertenece o corresponde a la federación; en tanto el otro orden, el local, corresponde a las entidades federativas.

Por lo tanto, federación tampoco significa *orden federal*, puesto que tanto uno como otro orden (el local y el federal) son contenido de los continentes entidad federativa y federación.

Por otro lado también tenemos que estos dos órdenes se hallan en un nivel de coordinación y no por el contrario, uno subordinado al otro, sino que ambos órdenes son parte de un tercer orden, el constitucional, y sólo a él se subordinan.<sup>11</sup>

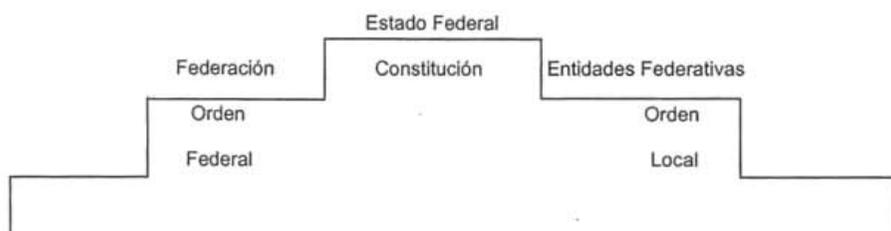
De esta manera coincide el punto de vista hasta aquí expuesto con la teoría kelseniana que expone que en un Estado federal existen tres órdenes jurídicos. De acuerdo con esta teoría el orden jurídico total es la Constitución federal, el cual a su vez engloba dos órdenes jurídicos parciales. Uno es el del Estado central –federación– que es parcial porque sólo tiene una determinada competencia material que le otorga la Constitución; otro es el de los “Estados miembros” que también es parcial.<sup>12</sup>

En consecuencia, la supremacía únicamente la detentan la Constitución y el Estado federal.

---

<sup>11</sup> Mouskheli, *Teoría jurídica del Estado federal*, tr. Armando Lozano y Ros, México, Editora Nacional, 1981, p. 156.

<sup>12</sup> *Idem.*



*Federalismo* en cambio, si bien comparte la raíz etimológica del término "federación", su interpretación debe ser distinta.

En efecto, el término federalismo puede interpretarse en dos sentidos diferentes. Uno, como "doctrina que afirma la conveniencia política de que las partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencias".<sup>13</sup> Un ejemplo del concepto expuesto se encuentra en la lucha histórica que se dio en México una vez reconocida su independencia, en cuanto a la forma de organización política que adoptaría nuestro país, pugnando liberales y conservadores por una República federal y popular o a favor de una República central, esto es, a favor del federalismo o del centralismo respectivamente.

Pero "federalismo" también se entiende como fenómeno político que en la época moderna se manifiesta a su vez en dos formas: como Confederación de Estados o como Estado federal, conceptos de los cuales ya se ha hecho alguna referencia líneas más arriba.

<sup>13</sup> Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 21ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 287.

En este sentido, explica Seára Vázquez, "federalismo consiste, de modo general, en la *asociación más o menos estrecha* de varios Estados que quieren realizar así de manera más perfecta los fines que les son propios".<sup>14</sup>

A partir de este concepto habremos de recurrir a una distinción más pues suelen también confundirse los términos federalismo y *Estado federal*, que como ya se explicó, es una forma de federalismo con características definidas.

Ya se ha hecho referencia a los acontecimientos históricos que generarían la necesidad de estructurar una forma de organización política diferente que conciliara intereses distintos. Así surge inicialmente el Estado Federal, a partir de un conjunto de elementos, Estados, independientes entre sí, cada uno con características propias, los cuales se unen con una finalidad específica: integrar un ente distinto y superior.

Para este caso el proceso natural que sigue el Estado Federal para su formación, parte de un tratado de unión, de orden internacional, por el que los Estados se obligan a crear por encima de ellos un Estado del que serán miembros. Fijan de común acuerdo las bases del Estado a formar y preparan un proyecto de Constitución Federal. El segundo acto consiste en la aprobación que dan los Estados al Proyecto de Constitución, cuya forma dependerá de las disposiciones de la Constitución de cada Estado particular, aprobación que implica para todos ellos la obligación de abrogar, a partir de la fecha fijada para el nacimiento del nuevo Estado, toda disposición constitucional que se halle en desacuerdo con las de la Constitución federal. El tercero y último acto, consiste en la entrada en funciones de los órganos federales creados por el Proyecto de Constitución aceptado por el Tratado de Unión, los que promulgarán enseguida, en nombre del Estado federal, la nueva Constitución; posteriormente, su

---

<sup>14</sup> Seára Vázquez, Modesto, *Derecho Constitucional Público*, 19ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 102.

abrogación, modificación y mantenimiento no dependen ya sino de la voluntad del nuevo Estado; el Estado federal se ha convertido en un Estado diferente de todos los que han concurrido a su creación y, además, en un Estado superior a todos estos Estados, los antiguos Estados particulares que se convierten en miembros suyos.<sup>15</sup>

En cambio, se ha expuesto por algunos autores que existe otro modo de surgir un Estado Federal, el cual se actualiza cuando "un Estado, unitario al principio, se transforma en un Estado Federal otorgando a sus antiguas provincias cierta autonomía, y sobre todo la participación en la creación de la voluntad del Estado...", por lo cual, la nueva organización no es más que el resultado de un acto esencialmente jurídico.<sup>16</sup>

Así bien, haciendo una breve referencia a las formas de Estado y de gobierno, Ignacio Burgoa señala que "el Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad... En consecuencia, la "forma" de Estado es el "modo" o "manera de ser" de la entidad o institución estatal misma independientemente de "cómo" sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura".<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Mouskheli, *op. cit.*, pp. 141, 142.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>17</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 401, 402.

Por su parte Biscaretti estima que "las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, "los tres elementos constitutivos del Estado" ".<sup>18</sup>

En cuanto a las formas de gobierno, Miguel Acosta Romero considera que se refiere a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder; es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales.<sup>19</sup>

Serra Rojas también señala su interpretación al respecto: "Cuando nos referimos a formas de Estado aludimos al Estado visto como un todo, con los diversos elementos que lo componen. Por otro lado, las formas de gobierno hacen referencia a los modos como están constituidos los órganos del Estado".<sup>20</sup>

Partiendo de la diferenciación anterior, ha de considerarse que el Estado federal puede ser entendido desde dos puntos de vista: como forma de Estado o como forma de gobierno. De manera que si un Estado federal surge a partir de un proceso histórico jurídico natural, siendo el caso de los Estados Unidos de Norteamérica el ejemplo clásico, nos encontraremos ante una forma de Estado conocido como Estado compuesto o Federal; en cambio si un Estado es unitario –por ejemplo México- y se reestructura como "federal", hay que considerar que más bien ese Estado reestructuró su forma de gobierno.

---

<sup>18</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, Primer curso, 14ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 126.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>20</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 549, 550.

¿Por qué afirmar que el calificativo "federal" implica una forma de gobierno en estos casos? Primero, porque un Estado es un ente soberano de Derecho Público, compuesto por tres elementos: territorio, población y poder. En este sentido, si un Estado es unitario nos encontramos ante un ente cuyos elementos se encuentran totalmente compactados, resultando imposible su disgregación a no ser que sea para constituir Estados soberanos con reconocimiento internacional; en cambio, un Estado propiamente Federal originalmente no existe sino que al unirse varios Estados soberanos y hacer cada cual una aportación en territorio, en población y al ceder cada Estado su soberanía, la que integrará el poder soberano del Estado Federal, nace un nuevo Estado, un ente superior. Segundo, porque la reestructuración se origina por un acto jurídico y no como resultado de un proceso histórico de unificación. A decir de George Jellinek: "La fundación de un Estado federal es un hecho nacional que no puede ser objeto de una construcción jurídica; de igual suerte que tampoco puede serlo el acto de fundación de un Estado".<sup>21</sup> Tercero, porque las partes integrantes del Estado que se reestructura son "por su origen" demarcaciones administrativas y no, estados miembros. Cuarto, porque opera una tendencia hacia la centralización del poder, lo cual revela su status de Estado unitario;<sup>22</sup> siendo que un Estado Federal se fundamenta en un grado máximo de descentralización.

Es precisamente el concepto de Estado federal, en sus dos vertientes, el que sirve de punto de partida para el cumplimiento de los fines que se plantean en el presente trabajo de investigación.

---

<sup>21</sup> Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, 2ª ed., México, Compañía Editorial Continental, S.A., 1958, p. 626.

<sup>22</sup> "El origen puede tener políticamente una importancia capital en el sentido concreto de que un Estado federal que nace a consecuencia de la transformación de un Estado unitario presentará caracteres unitarios más marcados y un grado más alto de centralización... Los Estados-miembros gozarán en aquel de una competencia más restringida, y hasta se dará el caso de que sea más débil la parte que toman en la creación de la voluntad federal. Mouskheli, *op. cit.*, p. 148.

Así tenemos que Jellinek define al Estado federal como "un Estado soberano formado por una variedad de Estados... Se trata de una unión de Derecho Público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los Estados mismos; de suerte que en su conjunto son soberanos..., en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones".<sup>23</sup>

Para Montesquieu esta "forma de gobierno (sic) es una convención por la cual varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un estado más grande que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que forman una nueva que puede crecer mediante nuevos asociados, hasta que su poder sea suficiente para la seguridad de sus miembros".<sup>24</sup>

Wheare por su parte, "define al Estado federal por el principio federal, que es el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean dentro de su esfera coordinados e independientes, y advierte que para que una Constitución merezca el calificativo de *federal*, basta que en ella predomine el principio federal aunque el mismo no resulte consagrado íntegramente".<sup>25</sup>

De las definiciones antes transcritas se observa cómo la mayoría de los juristas visualizan al Estado federal como forma de Estado, no así como forma de gobierno; no obstante, haciendo referencia al caso específico de nuestro país, en donde el calificativo federal encuentra aplicación en cuanto forma de gobierno, en adelante se le citará como Estado Mexicano o bien, como *sistema federal* mexicano, término que

---

<sup>23</sup> Jellinek, George, *op. cit.*, p. p. 621, 622.

<sup>24</sup> Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 414.

<sup>25</sup> Citado por Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma política del Distrito Federal*, México, Centro de Asesoría Multidisciplinaria S. C., Plaza y Valdés Editores, 2001, pp. 36, 37.

consideramos aplicable tanto para un Estado compuesto como para un Estado de forma de gobierno federal.

Ahora bien, hechas las aclaraciones pertinentes, en este momento intentare plasmar una definición de Estado federal, al cual considero, en sus dos vertientes, (sea como forma de Estado o bien, como forma de gobierno) como "un ente cuyo rasgo característico inicial <sup>26</sup> consiste en una dualidad de facetas. Esto es, que un Estado federal se caracteriza por la constante coexistencia de dos órdenes, uno federal, cuando vemos a la federación en su conjunto y uno local, cuando percibimos a las entidades federativas individualmente determinadas; dos órdenes que derivan de un sistema de distribución de competencias establecido por el propio orden jurídico superior, el de la Constitución General".

Para concluir con el presente apartado, bástenos dar respuesta al siguiente cuestionamiento: *¿Cómo diferenciar a un Estado compuesto de tipo federal de un Estado con forma de gobierno federal?* Fundamentalmente dependerá del *origen* de cada Estado si el calificativo "federal" se aplica en cuanto forma de Estado o como forma de gobierno; aunque, en sentido gramatical, podríamos también establecer la diferencia en cuestión, puesto que, utilizando palabras con letra inicial mayúscula, como es el caso de los nombres propios, al primero (forma de Estado) se le identificaría como Estado Federal en tanto que al segundo (forma de gobierno), como Estado federal. Si bien pudiera emplearse el término Estado federal ya sea para uno o para otro, no así el término Estado Federal.

---

<sup>26</sup> El Estado federal cuenta con otros principios característicos a los cuales se hará referencia en los siguientes apartados.

### 1.1.2. El Federalismo en México

Si interpretamos en este punto el término federalismo en su vertiente de fenómeno político, como Estado federal, y de acuerdo con los antecedentes que le dieron origen en México, en virtud de haberse implantado en nuestro país partiendo de un proceso centrífugo, en términos del doctor Ignacio Burgoa, habremos de considerar que el término federal implica en nuestro sistema político una forma de gobierno y no una forma de Estado.

Tal fue la concepción originaria que prevaleciera en la Constitución de 1824 al establecer ésta en su artículo cuarto que "la nación mexicana adoptaba para su *gobierno* la forma de república, representativa, popular, *federal*".

Antes de la Conquista, la Nación Mexicana todavía no se encontraba plenamente integrada. Posteriormente, en el "México independiente, la unión era ya un logro, realizado por la propia conquista por virtud del mestizaje y la imposición de todo un patrón cultural español, sin desconocer, claro está, las modalidades propias de cada región, que no por ello desintegraron la característica esencial de unidad..."<sup>27</sup>

No obstante, esa característica de unidad<sup>28</sup> vuelve a transformarse con el establecimiento del sistema federal en México.

Ahora bien, si en 1824 se estableció en México un Estado de tipo federal, aunque sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa, desde el punto de vista estricto del derecho, y tomando en

---

<sup>27</sup> Martínez de la Serna, Juan Antonio, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 89.

<sup>28</sup> "Al consumarse la independencia en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario que correspondía al antiguo virreinato...". Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* p. 109.

consideración una de las características específicas del Estado federal como lo es la *perpetuidad* -siendo este tipo de Estado una unidad permanente y no transitoria desde el momento de su formación-, ¿cómo se hizo posible la reimplantación del Estado unitario por la adopción del centralismo en las Constituciones de 1836 y 1843?

¿Qué sucede entonces en México? De acuerdo con Carl Schmitt, "... un Estado, por el hecho de pertenecer a la federación, queda inordinado en un sistema político total. El pacto federal es un pacto interestatal de *status*. Agrega tan distinguido autor que: El pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente, no una simple regulación pasajera. Esto se deduce del concepto de *status*, porque una simple regulación pasajera con rescibilidad y medida no puede dar lugar a un *status*. Toda federación es, por ello, eterna, es decir, concertada para la eternidad".<sup>29</sup>

Por otro lado, si se parte del principio de que un Estado federal es creado por un conjunto de Estados que son originariamente soberanos e independientes entre sí; en el supuesto de reasumir su soberanía, la reasumirían para sí mismos en su interior y no por el contrario, formando un Estado unitario de grandes magnitudes.

Entonces, ¿si bien los "Estados miembros" no preexistieron, al desaparecer el Estado Federal Mexicano ellos asumen plena soberanía convirtiéndose en Estados desde el punto de vista del Derecho Internacional?, ¿así ocurrió en 1836 y en 1843? Para Mouskheli, la transformación de un Estado federal, en unitario, es un hecho posible que operaría al suprimirse la descentralización propia de un Estado federal. Si los rasgos que caracterizan a la descentralización federal son: la autonomía constitucional de los Estados miembros y su participación en la formación de la

---

<sup>29</sup> Citado por Burgoa Origuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 418.

voluntad federal, de ello se desprende que la supresión de uno cualquiera de estos dos caracteres o bien, el desposeimiento de ambos caracteres, acarrearía inevitablemente el fin del régimen federativo y su transformación en régimen unitario, resultando de semejante transformación la reforma de la Constitución federal, siendo ésta una de las garantías que poseen los Estados miembros contra tal eventualidad. En el caso de México, por el contrario, al ocurrir el cambio de régimen, no operó previamente una disminución o supresión de la autonomía "constitucional" de los Estados miembros o bien, de su participación en la formación de la voluntad federal que consecuentemente implicara una reforma constitucional, sino que tal transformación se originó en un acto jurídico al ser expedida la Constitución Centralista de 1836 y posteriormente la de 1843.

En conclusión, el Estado Mexicano, más que un Estado Federal es un Estado cuya forma de organización política es federal, encontrando aplicabilidad en nuestro país, ante la existencia de un vasto territorio incapaz de ser gobernado por leyes uniformes debido a la coexistencia de climas, productos, lenguas, costumbres, necesidades distintas, "peculiaridades regionales de nuestro suelo que exigían ser tratadas diversamente".<sup>30</sup>

## 1.2. La entidad federativa

Ha quedado asentado ya que la Constitución General crea dos ámbitos de competencia, uno federal y uno local. Este último corresponde a las entidades federativas, las cuales, en virtud de la competencia que les ha sido otorgada por la Ley Fundamental, requieren de normas que la reglamenten y de órganos e instituciones que les den cumplimiento.

---

<sup>30</sup> Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 197.

### 1.2.1. Su naturaleza jurídica

Un Estado que surge a partir de un Tratado de Unión, esto es, un Estado Federal, es un Estado compuesto integrado por un conjunto de elementos, un conjunto de Estados originalmente soberanos. No obstante, a dichos elementos se les sigue denominando "Estados", cuando ya no lo son.

En virtud de que la soberanía es una propiedad del Estado de carácter único e indivisible, al integrar un conjunto de Estados un nuevo Estado, Federal, ceden a favor de éste su soberanía adquiriendo por lo tanto un nuevo status constitucional que transforma su antigua soberanía en autonomía. Razón por la cual la denominación correcta de las partes integrantes de un Estado compuesto debiera ser la de, entidades federativas.<sup>31</sup>

En cuanto a la forma de gobierno federal, producto de un proceso de reestructuración de un Estado unitario, ocurre exactamente lo mismo y con mayor razón: "... En este caso no habría manera de considerar como Estados a las colectividades-miembros, puesto que no existían con anterioridad al Estado federal".<sup>32</sup>

Fundamentalmente las partes que integran un Estado de tales características, como es el caso de la República Mexicana, no son Estados soberanos, "porque además de las razones expuestas, evidentemente no lo han sido jamás, siendo que su calidad de miembros del Estado Mexicano es producto de una subdivisión interna del mismo, que adopta esta clase de organización política y no de la decisión de sus miembros para estructurarlo. En suma, la federación no puede convertir en "Estados" a territorios que están incluidos en ella y que nunca antes lo habían sido. Lo que si es posible en

<sup>31</sup> Covian Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, 2ª ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A. C., 2000, pp. 391, 392.

<sup>32</sup> Mouskheli, *op. cit.*, p. 96.

cambio, es que como consecuencia de la "forma federal de gobierno adoptada por el Estado" naciente, éste incluya entre sus formas de organización, la dotación de autonomía a sus partes, convirtiéndolas en entidades federativas".<sup>33</sup>

En consecuencia, las *entidades federativas*, en cuanto al sistema federal mexicano se refiere, "son, por su origen, demarcaciones administrativas, posteriormente, por derecho, entes autónomos dotados de personalidad jurídica, en consecuencia, de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado".

**Autonomía de las Entidades federativas.**<sup>34</sup> Autonomía en cualquier ámbito implica un "poder hacer" sin interferencia, ni autorización, ni supervisión previas o posteriores.

La autonomía de las entidades federativas es solamente una forma o modo de actuar, con base en el cual una entidad realiza determinados actos y ejerce cierto número de facultades, por medio de las autoridades que integran sus poderes constituidos, sin intervención de ningún otro centro de poder del que dependa su funcionamiento. Cuando una entidad es autónoma puede actuar por sí misma dentro de un ámbito que es propiamente el *contenido* de esa autonomía.

---

<sup>33</sup> Covian Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 397.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 400-401.

El contenido de la autonomía es la *competencia*, esto es, las facultades y atribuciones que ejerce el ente autónomo, sin interferencia de ninguna otra instancia que la condicione u obstruya. Esta es la razón por la cual la naturaleza de la autonomía es por definición jurídica en oposición a política como es el caso de la soberanía. En efecto, el ámbito competencial de una –entidad, órgano u organismo- es establecido en normas, en las cuales también se determina que esa competencia será ejercida de manera autónoma, o bien se atribuye tal carácter a la entidad, de lo que resulta que ésta actuará sin interferencia de ninguna otra.

La soberanía es anterior a la ley, mientras la autonomía es posterior a ella. La autonomía es siempre limitada, independientemente de cuál sea su contenido.

### 1.2.2. Elementos de la entidad federativa

A partir de la clásica definición de Estado del célebre jurista George Jellinek, quien lo concibiera como "la corporación territorial dotada de un poder de mando originario", se determinaron los tres elementos esenciales del mismo: territorio, población y poder, pero, ¿qué sucede con las entidades federativas? Evidentemente que dichos elementos son aplicables a un ente estatal en cuanto sea plenamente soberano, sin embargo, debe considerarse la conveniencia de que las entidades federativas los conserven, no en cuanto entes soberanos pero sí en cuanto entes autónomos, ya que en razón de su autonomía requieren de un sistema de normas que regule su competencia, un territorio dentro del cual tengan fuerza obligatoria, así como de una población que por un lado las aplique y por otro las obedezca.

### 1.2.2.1. Población <sup>35</sup>

Se integra por la colectividad humana que se asienta permanentemente en el territorio de una entidad federativa, formando parte del pueblo o nación del Estado o de la población total de éste.

Si bien, desde el punto de vista sociológico, étnico, cultural o económico puede haber diferencias entre las poblaciones de las entidades federativas, provenientes de factores mesológicos diversos, jurídicamente están colocadas en una situación de igualdad dentro del elemento humano del Estado.

Los criterios de nacionalidad y extranjería, son inaplicables a las entidades federativas pues resultaría inoperante el hecho de que cada entidad tuviese sus propios nacionales y extranjeros y en la misma proporción reglamentara diversamente la situación jurídica de unos y otros, la cual es de incumbencia exclusiva del Estado.

En lo tocante a la ciudadanía, como calidad política de los mexicanos, los individuos integrantes de la población de las entidades federativas que tengan esta última condición, son doblemente ciudadanos, pues simultáneamente tienen este carácter como sujetos que forman parte del cuerpo político del Estado y del de una entidad federativa. Esta dualidad se presenta en virtud de los requisitos que para ser ciudadano impongan los dos órdenes jurídicos mencionados, en cuyo caso la persona que los cumplimente tendrá al mismo tiempo los derechos, obligaciones y prerrogativas inherentes a ambas especies de ciudadanía.

---

<sup>35</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 898.

### 1.2.2.2. Territorio

El territorio constituye un elemento esencial de la entidad federativa pues además de consistir en la "base física sobre la que se sustenta su población",<sup>36</sup> es el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas de carácter local expedidas por los Congresos particulares de cada entidad, así como el área competencial de sus órganos de gobierno.

Además, dentro del área territorial de cada entidad federativa, los habitantes de las mismas están obligados no sólo al acatamiento de las disposiciones de carácter local sino también frente a las disposiciones de orden federal.

### 1.2.2.3. Poder

Las entidades federativas son centros de imputación de una actividad que desarrollan dentro de su territorio. Esta actividad no es sino el poder de imperio que se traduce en actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales, cuyo conjunto integra las funciones públicas respectivas. Estas funciones se desempeñan por diversos órganos que dentro de un sistema normativo forman el *gobierno* de cada una de las entidades federativas, es decir, sus autoridades. De acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Política de la República Mexicana, dichas autoridades tienen un ámbito de competencia reservada, en el sentido de que están facultadas para realizar los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales en que se manifiestan, con relación a materias, hechos, situaciones o supuestos que expresamente la Constitución General no atribuya a los órganos federales, siempre y cuando

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 900.

además, su ejercicio no transgreda ninguna prohibición o limitación constitucional.<sup>37</sup>

### 1.2.3. Estructura política de la entidad federativa

En un sistema federal opera un *principio equilibrador* de los dos órdenes jurídicos subordinados al constitucional, en virtud del cual, entre otros elementos, a semejanza del ámbito federal, en el ámbito local de las entidades federativas también encontramos un sistema de jerarquía de las normas y a un poder que para su sano ejercicio se deposita en tres órganos de distinta naturaleza.

#### 1.2.3.1. Las constituciones locales

El sistema federal -sea forma de Estado o de gobierno- cuenta con un principio característico más, el cual consiste en la *autonomía constitucional* de las entidades federativas, que en términos de Mouskheli, se entiende como "el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse libremente una Constitución y en el derecho de modificarla".<sup>38</sup>

Sin embargo, hablemos no de una autonomía constitucional sino de una *autonomía legislativa*, en cuanto las entidades federativas están facultadas para darse sus propias normas, incluyendo la "constitucional", las cuales son estrictamente de aplicación local.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 903.

<sup>38</sup> Mouskheli, *op. cit.*, p. 272.

Respecto al término "Constituciones locales", al operar dentro del sistema federal un principio equilibrador de los dos órdenes creados por la Constitución General, es evidente que dentro del orden local existe también un sistema de disposiciones legales de estructura piramidal en cuya *cúspide* se encontraría no a una Constitución pero sí a un ordenamiento que reglamentara la organización y funcionamiento de los poderes locales y sus relaciones con los poderes de la federación. "En tales condiciones podría pensarse en una especie de "leyes orgánicas de las entidades", con el inconveniente de no diferenciarlas nominalmente de cada una de las leyes orgánicas de los poderes constituidos. Para evitar esta confusión,... parece que un término... que no las asemeja a la Constitución de la República, incurriendo en un exceso, ni a las leyes orgánicas locales, incurriendo en un defecto, es el de Estatutos Orgánicos o Estatutos de gobierno, que es por cierto el que se asigna (éste último) al caso del Distrito federal".<sup>39</sup>

No obstante, para continuar el desarrollo del presente apartado y con el objeto de no confundir al lector, seguirá utilizándose el término "constituciones de las entidades federativas".

Así bien, cada entidad federativa puede libremente promulgar su propia Constitución, en cuanto no tiene que ser aprobada o revisada por un órgano externo o superior a la legislatura local competente. Empero, ocasionalmente esa libertad se ve restringida por algunas Constituciones de carácter general al enmarcar determinados principios que las Constituciones locales deben adoptar.

Nuestra Constitución Política por ejemplo, previene en su artículo 41 que cada entidad federativa contará con una Constitución particular, no pudiendo ninguna de ellas, contravenir las estipulaciones de la Constitución General. De

---

<sup>39</sup> Covian Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 413.

tal manera que la propia Constitución establece ciertos principios que son de carácter obligatorio para las entidades.

Es el caso del numeral 116 de la Constitución Mexicana que refiere ciertos lineamientos a partir de los cuales deberán organizarse los poderes locales, imponiendo asimismo a las entidades la obligación de respetar el principio de división de poderes que opera además a nivel federal, al disponer que "el poder público de las entidades federativas se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial".

Por su parte el numeral 115 constitucional señala que las entidades federativas deberán adoptar para su régimen interior, una forma de gobierno de tipo republicano, representativo, popular, a semejanza de la disposición que aplica para la federación –artículo 40 de la Constitución-, agregándose para este supuesto el calificativo "federal".

Finalmente, las entidades también tienen derecho a modificar su propia Constitución, derecho que deben ejercer siempre, en un mismo orden de ideas, respetando las disposiciones de la Constitución General.

#### 1.2.3.2. Los poderes locales

Dentro del sistema federal mexicano, como ya se comentó, por disposición constitucional el poder público de las entidades federativas se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiéndose reunir dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

#### 1.2.3.2.1. Poder legislativo local

La función legislativa de las entidades se deposita en Congresos o Legislaturas locales.

La facultad primera de estas legislaturas es expedir sus Constituciones locales, las cuales sólo serán códigos reguladores de la validez de las normas que en sus órdenes jurídicos parciales derivan de ellos -leyes, convenios estatales, reglamentos, decretos y sentencias locales- pudiendo ser calificadas en ese sentido, desde un enfoque normativo, como normas orgánicas fundamentales de las entidades federativas.<sup>40</sup>

Las legislaturas locales cuentan con facultades *reservadas* de expedición de leyes y producción de reformas legislativas "sobre todas aquellas materias que expresamente no se comprendan dentro de la órbita competencial del Congreso General y siempre que su normación local no esté prohibida por la Ley Fundamental de la República".<sup>41</sup>

En lo que al *principio* de "participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal" se refiere, principio característico del sistema federal, una de las formas en que puede manifestarse es como *participación directa*, la que se realiza precisamente mediante la actuación de las legislaturas locales en la revisión de la Constitución General.

Políticamente esta es la forma de participación más importante, porque el órgano que posee la facultad de modificar la Constitución retiene en derecho la facultad suprema dentro de la comunidad jurídica de que se trate.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 582.

<sup>41</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 935.

<sup>42</sup> Mouskheli, *op. cit.*, p. 300.

En este orden de ideas, nuestra Constitución Política prevé en su artículo 135 la participación directa de las entidades federativas al establecer que "para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso General, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de las entidades".

Respecto a su integración, las legislaturas de las entidades federativas de la república mexicana, son unicamarales, esto es, que están integradas por una sola cámara, la Cámara de Diputados local. De acuerdo con el artículo 116 de la Constitución General, "el número de representantes de las legislaturas será proporcional al de habitantes de cada una; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en las entidades cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquéllas cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en las entidades cuya población sea superior a esta última cifra". Asimismo, los representantes que integren las legislaturas locales serán diputados *electos* de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Los diputados locales ejercen su cargo por un periodo de tres años y no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato posterior. Hay diputados suplentes, quienes sí podrán ser electos para un periodo inmediato, con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio.

**Organización y funcionamiento de los Congresos Locales.** <sup>43</sup> De conformidad con las leyes orgánicas de los congresos locales, en las

---

<sup>43</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, 2ª.ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 275-292.

legislaturas existen diferentes organismos que sirven de base para su organización y funcionamiento.

Tradicionalmente la manera de sesionar y tomar las decisiones de mayor trascendencia es en asambleas plenarias que se celebran durante los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones y las determinaciones se toman por mayoría de votos.

Se elige una *mesa directiva* de la legislatura cada mes y durante ese periodo lleva a cabo las atribuciones de dirigir las tareas comunes de la legislatura, pero básicamente circunscrita a los trabajos internos y a los referentes al proceso legislativo. La mesa directiva por lo general se integra por un presidente, un vicepresidente y dos o más secretarios, también conocidos en algunas entidades como prosecretarios. El presidente es el encargado de dirigir las sesiones; por su parte el vicepresidente sustituye al presidente en sus ausencias y los secretarios o prosecretarios se encargan de revisar la correspondencia y asuntos que se presentan para tramitación, dando cuenta a la asamblea plenaria de todo aquello que sea de su competencia, pero también tienen a su cargo la vigilancia de la elaboración de las actas de las asambleas legislativas.

Estas mesas directivas de las legislaturas, como ya se mencionó, ejercen sus funciones durante un mes y son electas por el voto de la mayoría de los diputados presentes en la reunión que se convoca para tal efecto, que regularmente es la última del mes, y los designados ejercen sus funciones durante el mes inmediato posterior. No obstante, los secretarios o prosecretarios son elegidos para todo el periodo ordinario de sesiones.

El órgano legislativo encargado de asumir la representación congresional en las relaciones con el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, ayuntamientos y, en

general, con el exterior del poder legislativo, es la *Gran Comisión*, la cual se integra por un presidente y dos secretarios o prosecretarios. En algunas entidades la Gran Comisión es elegida para fungir durante todo el periodo constitucional, en otros casos sólo duran en su encargo un año. Entre las atribuciones de la Gran Comisión se encuentran el proponer al pleno de la Cámara de Diputados los candidatos para oficial mayor, contador mayor de hacienda y demás altos funcionarios del Congreso y de los comités; presenta el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y es propiamente quien dirige y representa a los diputados.

En los Congresos locales se forman también *comisiones permanentes*, integradas por tres o más diputados en algunas legislaturas y en otras, por un solo diputado. En la mayoría de los Congresos encontramos comisiones de gobernación, puntos constitucionales, hacienda y contaduría mayor de hacienda, justicia, educación pública, comunicaciones y seguridad pública, agricultura y fomento, entre otras.

Durante los periodos de receso, funciona un organismo denominado *Comisión Permanente*, integrada ésta por un presidente, un vicepresidente, un secretario, así como sus respectivos suplentes. La Comisión Permanente funge como mesa directiva durante todo el periodo de receso para el cual es elegida. La Comisión sesiona semanalmente una o dos veces; sus funciones más significativas consisten en la recepción de las iniciativas de leyes y decretos, recibir y dar curso a la correspondencia de trámite; convocar al Congreso a periodos extraordinarios de sesiones, nombrar y remover a los empleados del Congreso, conceder licencia para separarse de su cargo o para ausentarse de la entidad federativa al gobernador, y entregar una memoria de todo lo realizado durante su periodo, a la mesa directiva del primer mes del periodo ordinario de sesiones.

Por lo general, en la mayoría de los Congresos locales hay un *oficial mayor*, algunos otros cuentan con una *comisión de administración* que desempeña las tareas de administrar los recursos humanos y materiales del Congreso local respectivo.

Otro órgano que depende del poder legislativo local es la *Contaduría Mayor de Hacienda*, la cual es un órgano técnico de auxilio del Congreso local respectivo, que ejerce funciones de fiscalización, control y evaluación sobre la administración hacendaria pública estatal, municipal y de todos aquellos organismos que manejen fuentes o valores públicos, con el objetivo de señalar las posibles desviaciones presupuestales, así como violaciones a los principios generales de la contabilidad gubernamental, a fin de adoptar en su momento, las medidas pertinentes.

La Contaduría Mayor de Hacienda se integra por un contador mayor, uno o varios subcontadores, varios directores, jefes de departamento, así como personal calificado para el cumplimiento de las tareas a ellos encomendadas, entre ellos, ingenieros, contadores, licenciados en administración, licenciados en derecho, entre otros.

Las sesiones de los Congresos locales se efectúan tanto durante los periodos ordinarios de sesiones como durante los extraordinarios.

La facultad de iniciativa a nivel local la tienen los diputados locales, el gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia y los ayuntamientos. En cuanto a éstos últimos, generalmente se establece que su derecho de iniciativa se reserva para asuntos de sus respectivas competencias.

**El Procedimiento Legislativo en los Congresos Locales.** a) Primero es necesario que alguno de los facultados para tal efecto, presente la iniciativa correspondiente; b) asimismo se debe dar cuenta al pleno, de la presentación de la iniciativa, así como turnar para dictamen a la comisión permanente de la legislatura que corresponda, según la materia de la iniciativa; c) el siguiente paso consiste en el estudio y análisis por parte del integrante o integrantes de la comisión, del contenido de la iniciativa, análisis que debe concluir con un dictamen; d) presentar a consideración del pleno legislativo el dictamen elaborado por la comisión, dándose lectura al mismo; e) después de la segunda o tercera lectura, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Congreso respectivo, deberá ponerse a discusión del pleno legislativo el dictamen presentado por la comisión; f) una vez discutido ampliamente el dictamen, deberá pasarse a votación del pleno; g) finalmente y atendiendo a los resultados de la votación podrá o no turnarse al ejecutivo local para efectos de su promulgación y publicación en el periódico oficial correspondiente.

#### 1.2.3.2.2. Poder ejecutivo local

El titular del poder ejecutivo en las entidades federativas se denomina *gobernador* y es quien detenta la representación política y constitucional de una entidad ante la federación, ante otras entidades federativas y demás personas jurídicas.<sup>44</sup>

Los gobernadores de las entidades federativas son electos mediante el voto directo de los ciudadanos de la entidad correspondiente; duran en su encargo seis años y están sujetos al principio de no *reelección absoluta*. Sin embargo, en ciertos casos, de acuerdo con los lineamientos generales establecidos por la Constitución General de la República en su artículo 116,

---

<sup>44</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 565.

relativos a la organización del ejecutivo local, cuando el gobernador es sustituto, esto es, el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación; o bien, cuando el gobernador es interino, provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo, el principio de no reelección se relativiza, pues si bien no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato posterior, sí podrán hacerlo después del mismo.

En general los requisitos exigidos para los aspirantes a gobernador de una entidad federativa son los mismos que aplica el artículo 82 de la Constitución General para ser Presidente de la República, salvo ciertas peculiaridades determinadas por el numeral 116 del mismo ordenamiento como son, el ser ciudadano mexicano por nacimiento, así como nativo de la entidad respectiva o al menos con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

**Funciones del Gobernador.** Jorge Witker<sup>45</sup> clasifica las funciones de los gobernadores de la siguiente manera:

**Funciones Políticas.** Aquí se abarcan todos los actos generales de gobierno, dirección y orientación política, tales como la designación o remoción de funcionarios, o suscripción de convenios con los poderes de la federación o de otras entidades.

**Funciones de Delegación Política.** Consisten tanto en la facultad de nombrar y remover a los colaboradores del poder ejecutivo como en la atribución de concederles facultades, es decir, autorizarlos para que realicen

---

<sup>45</sup> Citado por Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.* pp. 309-311.

determinadas tareas a su nombre, quedando siempre bajo la dirección y supervisión del gobernador de la entidad respectiva. Así nacen la secretaría general de gobierno, la oficialía mayor de gobierno, la secretaría de educación pública, etcétera.

No obstante, aún cuando el gobernador cuenta con esta facultad, debe conservar algunas atribuciones que por su importancia y trascendencia, tanto económica como política, se hace indispensable que realice de manera directa; entre ellas las más relevantes serían las siguientes: a) Citar al Congreso para la celebración de periodos extraordinarios de sesiones; b) conceder o negar indultos; c) reglamentar las leyes o decretos; d) nombrar y remover libremente a los altos funcionarios de su gobierno; e) mantener relaciones políticas con los poderes de la federación, de las demás entidades federativas y de los municipios; f) pedir la protección de los poderes de la federación en caso de sublevación, trastorno interno o invasión extranjera; g) hacer la proposición o designación de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, previos al acuerdo de la Legislatura; y h) el derecho de iniciativa de ley.

**Facultades Administrativas.** Dentro de este tipo de facultades queda incluido todo aquello que es necesario realizar para la ejecución de leyes por medio de actos jurídicos concretos, así como todas aquellas actividades tendientes a mejorar las formas de desarrollo, a través de un proceso basado en una organización determinada, una integración establecida y un ámbito de competencia definido para optimizar la realización de la finalidad pública.

**Facultades de Delegación Administrativa.** Son aquellas que el gobernador les delega o les otorga a los funcionarios de la administración pública local en el desempeño de sus funciones.

**Obligaciones y Responsabilidad Política del Gobernador.** Consisten en la presentación de los presupuestos de ingresos y egresos; el cumplimiento del deber que tiene el gobernador de una entidad de presentar su informe anual ante la Legislatura; así como presentar las cuentas anuales; responder de las faltas, delitos u omisiones en que incurriera; responder por las violaciones a la Constitución o a las leyes, entre otras.

**La Administración Pública de las Entidades Federativas.** <sup>46</sup> Una ley Orgánica de la Administración Pública Estatal define la estructura administrativa y orgánica del poder ejecutivo de una entidad.

En términos generales encontramos en una entidad federativa a un *secretario general de gobierno* quien es el encargado de las funciones políticas y jurídicas, por delegación del ejecutivo. Un *oficial mayor de gobierno* o *secretario administrativo* quien es el responsable de la coordinación, vigilancia y control de los recursos humanos y materiales de la administración pública estatal. Un *procurador de justicia* o *secretario de justicia* que asume la representación jurídica del gobernador y dirige las tareas del ministerio público como representante de la sociedad para las averiguaciones y los procesos penales, así como para los asuntos de orden civil. Un *secretario de obras públicas*, quien tiene bajo su responsabilidad la planeación y ejecución de las obras que lleve a cabo el gobierno local. Un *secretario de educación pública* que coordina y dirige la educación que imparte la entidad, en coordinación con la Secretaría Federal de Educación Pública. Un *tesorero general* de la entidad o *secretario de finanzas* que se encarga de la recaudación de los ingresos propios, de los subsidios federales y de las participaciones federales. Los *secretarios estatales de contraloría*, quienes vigilan, supervisan, investigan y en

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 312-314.

su caso exigen responsabilidades respecto de las inversiones en obras o creación de servicios realizados con fondos públicos locales.

También debe agregarse la intervención del ejecutivo en la coordinación del registro civil; la intervención del ejecutivo en la comisión agraria mixta, en la junta de conciliación y arbitraje y en el tribunal burocrático.

#### 1.2.3.2.3. Poder judicial local

El Poder Judicial local es el encargado de aplicar las normas legislativas vigentes para dirimir los conflictos que plantea la colectividad, es decir, es el encargado de administrar la justicia local.

De acuerdo con el principio general establecido por el artículo 124 de la Constitución Política, el poder judicial local está facultado para desempeñar todas aquellas funciones que no sean facultad del Poder Judicial federal, debiendo estar autorizado por la ley para llevarlas a cabo.<sup>47</sup>

El artículo 116 fracción III de la Ley Fundamental Mexicana establece los lineamientos generales para la organización de la función judicial en las entidades federativas.

De acuerdo con la disposición expresada, el poder judicial de las entidades se ejerce por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas, las que deben garantizar la independencia del órgano judicial estableciendo condiciones de ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos de los tribunales y juzgados.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 315.

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución de la República, así como un requisito adicional consistente en la imposibilidad de ocupar el cargo todos aquellos candidatos que hayan fungido como Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivas entidades federativas, durante el año previo al día de la designación.

Para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, el Presidente presenta una terna al Senado, para que éste último haga la designación respectiva; pero en muy pocas entidades se ha seguido este mismo principio y se continua con la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia por parte del gobernador y con aprobación de la legislatura local respectiva.<sup>48</sup>

Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, pudiendo ser reelectos en cuyo supuesto adquirirán el carácter de inamovibles y sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones particulares y las leyes de responsabilidad de los Servidores Públicos de las entidades, en oposición al periodo de ejercicio de los Magistrados federales (artículo 94 de la Constitución General).

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 318.

**Organización del Poder Judicial Local.** <sup>49</sup> Las constituciones locales contienen normas generales para la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Generalmente el Poder Judicial local se organiza en un *Supremo Tribunal de Justicia*; en *juzgados de primera instancia*, de los cuales algunos son mixtos pero generalmente en las capitales de las entidades son civiles, penales o familiares; en *juzgados menores*, que regularmente también se localizan en las capitales de las entidades y su competencia es determinada conforme a la cuantía de los negocios para los que son competentes y regularmente conocen de asuntos civiles y mercantiles; en *juzgados municipales*; de manera especial, los *jurados*; y recientemente los *Consejos de la Judicatura Locales* a semejanza del Poder Judicial Federal.

En cada distrito judicial funcionan tantos juzgados como las necesidades lo ameriten pero cuando menos en cada uno existe un juez de primera instancia.

Las bases especiales para la integración y funcionamiento del poder judicial de las entidades federativas se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial respectiva.

**Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.** En la fracción V del artículo 116 de la Constitución General se faculta a las entidades federativas para crear, por medio de sus Constituciones y leyes locales respectivas, tribunales de lo contencioso administrativo, los cuales "estarán dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 318-322.

#### 1.2.4. El Municipio

**Concepto de Municipio.** Por disposición del artículo 115 constitucional, el municipio libre "es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, dotado con personalidad jurídica y patrimonio propios".

El municipio "es el espacio territorial –que siempre es parte de una porción geográfica de mayores magnitudes- dentro del cual se organiza una comunidad determinada, la cual posee autonomía y autarquía". Surge desde tiempos de los romanos sufriendo a partir de entonces una evolución distinta para cada época y nación, y puede ubicársele tanto en un Estado de tipo central, así como también dentro de un sistema federal en el cual existen entidades federativas y dentro de éstas, los municipios.

"La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. La autarquía..., se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad".<sup>50</sup>

Es en virtud de su autarquía que el municipio cuenta con patrimonio propio y con competencia para administrar libremente su hacienda, la cual se forma, dentro del sistema federal mexicano, por disposición del artículo 115 fracción IV, de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de las entidades federativas establezcan a su favor.

---

<sup>50</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 907.

En lo tocante a su autonomía, el municipio cuenta con un gobierno propio que puede ejercer facultades de tipo legislativo y jurisdiccional dentro del territorio municipal.

**Concepto de Ayuntamiento.** El Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal.

**Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento.** Las más frecuentes y comunes a todos los casos son: 1) Expedir y publicar su reglamento interior y los de policía y buen gobierno; 2) Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal; 3) Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal; 4) Formular anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos, remitiéndola al Congreso local para su aprobación; 5) Formular anualmente el Presupuesto de Egresos; 6) Administrar su hacienda en los términos de la ley; 7) Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio Ayuntamiento; 8) Reglamentar y proporcionar los servicios públicos determinados en el artículo 115 constitucional, fracción III; 9) Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y locales cuando así lo soliciten.

**Facultades y Obligaciones del Presidente Municipal.** Entre las más importantes se encuentran: 1) Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento; 2) Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad solamente en caso de empate; 3) Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales; 4) Ordenar la publicación de leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean éstas federales, locales o municipales; 5) Informar al Ayuntamiento una vez al

año, del estado que guardan los negocios municipales; 6) Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad públicas.

**Facultades y Obligaciones de los Síndicos.** Entre otras: 1) La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales; 2) La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; 3) Vigilar la aplicación del presupuesto; 4) Fungir como agentes del Ministerio Público en los casos en que en el Municipio no exista éste o como auxiliar de éstas funciones en el caso de que exista; 5) Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.

**Facultades y Obligaciones de los Regidores.** En general consisten en: 1) Asistir a las sesiones del Ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto; 2) Desempeñar las comisiones que les asigne el Ayuntamiento, informando a éste de sus resultados; 3) Vigilar y proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada; 4) Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal.

**Organización Interna del Ayuntamiento.** Los Ayuntamientos están facultados para expedir determinadas normas reglamentarias sobre materias y asuntos de su competencia.

REGLAMENTO INTERNO DEL AYUNTAMIENTO. Norma los procedimientos para las discusiones, para las comisiones específicas que desempeña cada uno de los integrantes de los Ayuntamientos, para las licencias o permisos para dejar temporalmente el cargo y en general, cuestiones estrictamente internas de funcionamiento del Ayuntamiento.

**BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.** Es la reglamentación de mayor trascendencia que expiden todos y cada uno de los Ayuntamientos del país. Los temas que generalmente abordan los bandos de policía y buen gobierno, son los siguientes: 1) Requisitos para adquirir la vecindad del municipio; 2) Obligaciones y derechos de los habitantes del municipio; 3) La reglamentación a que se sujeta la policía preventiva municipal, incluyendo a los bomberos; 4) Las bases para integrar la junta calificadora o juzgado administrativo y su funcionamiento; 5) Una relación específica de aquellas conductas o acciones que se consideren faltas administrativas en el municipio; este punto constituye la base legal para la imposición de sanciones administrativas en el municipio; 6) lo relativo a salubridad pública, comercio e industria, agricultura y ganadería, mercados públicos, ornato y alumbrado público.

**Legislación Municipal.** Tomando como base fundamental los principios generales planteados en la Constitución General de la República, cada una de las entidades federativas a través de su legislatura local regula la organización política interna de sus municipios.

Así, complementariamente a lo preceptuado por la Constitución General y las Constituciones locales, los ayuntamientos se sujetan a lo establecido por las leyes locales de las entidades, de las que resulten obligaciones y derechos para los municipios.

**LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.** Independientemente de la denominación que se le dé, comprende, entre otros aspectos: 1) Los nombres de los municipios; 2) Los requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios, como atribución de los Congresos de las Entidades Federativas; 3) La mención del número de integrantes de los ayuntamientos, así

como de los funcionarios de los mismos; 4) Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento; 5) Los servicios públicos municipales.

LEY DE INGRESOS MUNICIPALES O LEY DE HACIENDA. Esta ley es la que determina los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como las normas para cuantificarlos, para recaudarlos y los procedimientos para tramitar las inconformidades y oposiciones de los contribuyentes.

### 1.3. Los poderes federales

A una de las dos facetas del Estado Mexicano, la federación, corresponde el orden parcial federal creado por la Constitución. Dicho orden, en virtud de la competencia que le ha sido asignada requiere también de órganos e instituciones, que son los poderes federales. Uno de ellos, el Congreso General será el encargado de dictar las normas de carácter federal que regirán en todo el territorio nacional, esto es, en todos y cada uno de los territorios de las entidades federativas respecto de las materias que integran la competencia de los Poderes de la Federación.

#### 1.3.1. Ejecutivo

La función ejecutiva de la federación mexicana está a cargo de un solo individuo quien se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", en términos del artículo 80 constitucional, también conocido -más apropiadamente- como *Presidente de la República*.

Si bien la unipersonalidad del titular de la función ejecutiva no constituye un principio distintivo de nuestro sistema federal, no obstante, el sistema presidencial mexicano posee ciertos rasgos que lo caracterizan.

El primero, en cuanto al acceso y duración del cargo, el titular del ejecutivo, por disposición del artículo 81 de la Constitución Política, es electo en *votación directa* para un periodo de *seis años* (artículo 83).

En segundo lugar, por no prever nuestro sistema la figura del *vicepresidente*, la Carta Fundamental Mexicana regula una serie de reglas de sustitución (artículos 84, 85, 73, fracción XXVI y 78, fracción VI) aplicables para los casos de ausencias temporales o definitivas del presidente electo.

Finalmente, el periodo gubernativo presidencial, como ya se mencionó, tiene una duración de seis años, "... sin que por ningún motivo pueda extenderse. Esta imposibilidad significa que el presidente, cualquiera que sea su carácter –constitucional, interino o provisional-, no debe permanecer en el cargo, en ningún momento, una vez fenecido dicho periodo, ni tampoco ser reelecto para uno nuevo..."<sup>51</sup> Prohibición que deriva del principio de "no-reelección" consagrado a nivel constitucional (artículo 83) a consecuencia de las infortunadas experiencias que registró la historia de nuestro país.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 769, 770.

### 1.3.2. Legislativo

La actividad legislativa es ejercida por un órgano denominado por el artículo 50 constitucional, *Congreso General* o también conocido como Congreso Federal, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión o Congreso de la Federación, denominaciones entre las cuales la primera y la última parecerían las más apropiadas para el Estado Mexicano.

En el ámbito federal el Congreso actúa como órgano legislativo de la federación, consistiendo su función, como ya quedó asentado líneas más arriba, en expedir las leyes federales que tienen aplicación en todo el territorio nacional.

El Congreso de la Unión se integra por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, composición que refleja uno más de los principios característicos del sistema federal, el de *participación indirecta de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal*, a través de sus respectivos senadores.

Cada una de las cámaras representa de una manera distinta al elemento poblacional de un Estado con sistema federal como el nuestro, en atención a sus dos facetas y en virtud del artículo 39 constitucional que hace residir en el pueblo la soberanía nacional. Así, mientras la Cámara de Diputados representa a la población del Estado en conjunto; la Cámara de Senadores es representante del conjunto de las entidades federativas, o si se quiere, el pueblo considerado como un todo y el pueblo repartido en colectividades públicas distintas las unas de las otras.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Mouskheli, *op. cit.*, p. 279.

Mientras que la Cámara de diputados se integra por representantes de la Nación y de acuerdo con el artículo 33 de la Constitución Mexicana, en proporción a la población total del país, a cada entidad federativa le corresponde un número variable de diputados federales; de acuerdo con el principio de participación indirecta, "cada una de las entidades federativas adquiere una representación igual en el Senado".

De esta manera, la Cámara de Senadores en nuestro país, por disposición del artículo 56 constitucional, se compone por 128 miembros, cuatro para cada una de las treinta y un entidades federativas y cuatro para el Distrito Federal, independientemente de su población.

Es así como las entidades federativas participan en igual proporción en el proceso de creación de las leyes.

### 1.3.3. Judicial

La actividad judicial del Estado Mexicano se encomienda a distintos órganos, conforme a lo dispuesto por el artículo 94 constitucional: una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, y un órgano que se introdujo a partir de las reformas constitucionales de 1995, el Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal, es una entidad formalmente jurisdiccional ya que forma parte del Poder Judicial Federal, no obstante materialmente resulta ser un órgano administrativo con excepcionales funciones jurisdiccionales. Por una parte, tiene a su cargo el desarrollo de facultades de nombramiento, adscripción y remoción de magistrados y jueces, y de programación del presupuesto de gasto del Poder Judicial, con excepción del

correspondiente a la Suprema Corte y del tribunal Electoral. Dispone de otras atribuciones semejantes que son de naturaleza administrativa; pero también tiene la facultad de resolver las controversias laborales que se susciten entre los servidores públicos del Poder judicial de la Federación y éste, excepto en las que sean parte la Suprema Corte y el Tribunal Electoral.<sup>53</sup>

Volviendo a la actividad jurisdiccional del Estado, ésta se desarrolla en dos distintas funciones. Una es la función judicial propiamente dicha, la cual consiste en resolver controversias jurídicas de naturaleza distinta, traduciéndose su ejercicio en los llamados "juicios federales", los cuales pueden ser civiles, mercantiles, penales y administrativos, conociendo de ellos en primera instancia los jueces de distrito.

Otra importante función que desempeñan los órganos jurisdiccionales, es la de *control constitucional*. En este supuesto el objetivo primordial de los órganos del Poder Judicial Federal, con exclusión de los Tribunales Unitarios de Circuito, es el mantenimiento del orden constitucional, colocándose en este supuesto en una relación política con los demás poderes federales o locales, al abordar el examen de los actos realizados por éstos para establecer si contravienen o no el régimen constitucional, cuya protección y tutela son el principal objeto de la función de control constitucional.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 511.

<sup>54</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 820. 824.

#### 1.4. Distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas

Dentro de un sistema federal constituye un principio fundamental el de supremacía constitucional, en función del cual encuentra sustento el no menos importante principio de distribución de competencias.

Tal es la importancia fundamental que le corresponde a la Constitución. Por ser finalidad del sistema federal la de conciliar la unidad del poder nacional con el mantenimiento de los derechos de las entidades federativas, el medio para conciliar estas dos tendencias consiste en estructurar una Constitución que realice una justa y razonable división de facultades estatales entre el poder central y las autoridades locales. Ésta es la razón principal de la supremacía de la Constitución; ocupa el lugar supremo porque es ella la que determina los límites de las competencias respectivas del Estado central y de las entidades federativas.<sup>55</sup>

En el estado mexicano, el principio de supremacía constitucional se encuentra establecido por el artículo 133 constitucional, de acuerdo con el cual, la Constitución y las leyes del Congreso General que de ella emanen –y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma- serán la ley suprema del Estado.

En virtud de su supremacía, el orden constitucional crea dos órdenes jurídicos a él subordinados, pero que entre ellos se encuentran en un nivel de coordinación y a cada uno de los cuales la Constitución atribuye un conjunto de competencias muy específicas.

---

<sup>55</sup> Mouskheli, *op. cit.*, p. 300.

Por lo general, la distribución de competencias, dentro de un sistema federal, entre el poder central y las autoridades locales puede realizarse siguiendo tres métodos distintos:

- a) Uno consiste en enumerar de forma tan completa como sea posible las atribuciones del poder central y las atribuciones de las entidades federativas;
- b) Un segundo método consiste en enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las atribuciones no mencionadas caen dentro de la competencia de las autoridades locales.
- c) Un tercer y último método consiste en enumerar las atribuciones de las autoridades locales, de manera que todas las materias no mencionadas, recaen en el poder central.<sup>56</sup>

De los métodos expuestos, el último es el más adecuado en el proceso de reestructuración de un Estado unitario,<sup>57</sup> porque si existe la presunción a favor del gobierno central cuyos poderes no se han enumerado, éste se encontrará en aptitud de apropiarse materias nuevas, tomando en consideración que una de las consecuencias de la evolución política y social es la transformación de las necesidades de orden local en intereses de orden general.<sup>58</sup> Circunstancia ésta que no implica la supremacía de la federación sobre las entidades federativas, ya que tanto el orden federal como el local cuentan con una competencia constitucionalmente asignada para cada cual, competencias que en conjunto integran la competencia del orden jurídico total, del Estado total.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>57</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 325.

<sup>58</sup> Mouskheli, *op. cit.*, p. 333.

Por lo tanto, es obvio que no podría existir contradicción entre una norma federal y una local, sino que el problema sería simplemente de competencia.<sup>59</sup>

El segundo de los métodos de distribución de competencias, es aquel que adoptan países como Estados Unidos de Norteamérica cuyo sistema federal consiste en una unión de Estados, los cuales establecen como condición para firmar el pacto de alianza, *reservar* para sí ciertas atribuciones.

Contrariamente, el método que se adoptó en México fue el sistema estadounidense; de acuerdo con el artículo 124 constitucional, "las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a las entidades federativas".

---

<sup>59</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 113.

## CAPITULO II. ANTECEDENTES DEL DISTRITO FEDERAL

### 2.1. El Distrito Federal en el Derecho Comparado

#### 2.1.1. Estados Unidos de Norteamérica

Una vez que los Estados Unidos de Norteamérica se vieron en la necesidad de modificar los artículos de la Confederación debido a una serie de problemas que sólo podían solucionarse implantando una autoridad central, la cual prácticamente no existía pues únicamente subsistía la autoridad del Congreso Continental, organismo integrado por el conjunto de delegados de cada Estado reunidos en Asamblea, corporación que carecía de los atributos jurídicos e institucionales de un verdadero gobierno.

Ante tales circunstancias, representantes de todos los Estados volvieron a reunirse en una Asamblea que se celebró en la Ciudad de Filadelfia en el año de 1787, de la cual resultaría la Constitución del nuevo Estado, el primero de tipo federal.

Uno de los principales problemas que prevalecían entre los Estados de la Confederación era la carencia de una *sede definida* para la residencia de los poderes federales, de tal modo que, entre los puntos más relevantes que se discutieron en esa Asamblea, se planteó el tema correspondiente a la sede de los poderes federales de la nueva República, pues inicialmente "... 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”.<sup>60</sup>

Durante los debates constituyentes, la opinión casi generalizada de los diputados fue en el sentido de que los poderes federales debían contar con un espacio territorial específico para el desempeño de sus funciones; un área sobre la cual tuvieran jurisdicción exclusiva, con la finalidad de evitar incidentes como el ocurrido en 1783 cuando el Congreso, al estar laborando en el Palacio de gobierno de Filadelfia, vio interrumpidas sus labores por un grupo de reclutas de la Guardia Nacional que habían combatido durante la guerra de independencia y se manifestaban contra el Congreso Continental por la falta de pago de sus salarios. Ante la confusión, 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 bajo el supuesto que se desatara la violencia.

La finalidad de una sede específica para los poderes federales en consecuencia, consistía en evitar una dependencia de los miembros del gobierno nacional en relación con las autoridades estatales para la protección en el ejercicio de sus funciones, a decir del diputado Joseph Story.

Así, en sesión del 26 de julio de 1787 tuvo lugar el primer debate relacionado con la sede permanente para los poderes federales. El proyecto correspondiente planteaba lo siguiente:

---

<sup>60</sup> González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 68.

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.<sup>61</sup>

A semejanza de lo estipulado en el proyecto de Constitución de 1824 para la República Mexicana, el diputado George Mason había propuesto que debería incluirse en el texto de la Constitución una disposición que prohibiera al Congreso establecer la sede de los poderes federales en alguna de las capitales de los gobiernos estatales, por dos razones específicas:

- 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.

Por su parte el diputado Butler sugirió que se determinara explícitamente en la Constitución el nombre de la Ciudad Capital y que preferentemente, se escogiera un lugar céntrico del territorio del país. En este sentido, la discusión fue delicada en virtud de que tanto los estados del norte, con una economía capitalista, como los estados del sur con su economía agraria, querían alojar a la futura sede. Finalmente, en sesión del 11 de agosto de 1787, se aprobó que el lugar escogido estuviera en el centro del país, solución que se adoptó en consecuencia, más que por razones geográficas, por razones políticas.<sup>62</sup>

Estableciendo una breve comparación en este punto, entre los proyectos constitucionales de Estados Unidos de Norteamérica y el de la Constitución Mexicana de 1824, encontramos que nuestros legisladores constituyentes también pretendieron ubicar la sede de los poderes federales en un área

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 68, 69.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 70.

céntrica, esta vez, atendiendo a un punto de vista geográfico, aunque sabemos que la decisión final consistió en conservar a la Ciudad de México como sede de gobierno, por ser el centro, pero el centro económico, cultural, social y político de nuestro país.

Continuando con el desarrollo del tema que nos ocupa, también se estableció durante los debates constituyentes, que la ubicación exacta de la sede se determinara por la primera legislatura ordinaria del Congreso Federal, para que fuese una ley la que estableciera la sede de los poderes federales. Determinación semejante se tomó durante los debates constituyentes de 1824, como se comentará más adelante.

Respecto a la extensión y nombre para la sede de los poderes federales de los Estados Unidos, la Convención Constituyente determinó un área de diez millas y la denominación de Distrito Federal. De esta manera, el artículo I de la sección 8<sup>a</sup> , cláusula 17 de la Constitución Norteamericana estableció lo siguiente:

El Congreso tendrá la facultad:

Para expedir legislación exclusiva, en todos los casos, sobre el distrito (que no exceda 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.

La cesión fue de los estados de Maryland y Virginia, en un área situada a orillas del río Potomac y el decreto de aceptación fue del 16 de julio de 1790.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 71, 72.

**Los antecedentes y el traslado del Distrito Federal de los Estados Unidos de Norteamérica.** <sup>64</sup> Como ya quedó asentado líneas más arriba, el primer gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, el del Congreso Continental, fue de carácter itinerante; posteriormente, una vez firmada la Constitución Norteamericana, ésta entró en vigencia el 4 de marzo de 1789, fecha en que el presidente Jorge Washington proclamó la adopción de la Carta Magna desde el edificio federal de Wall Street, en Nueva York, ciudad que durante sus primeros años, fue sede del Gobierno federal.

La sede definitiva para los poderes federales de Norteamérica se establecería en la Ciudad de Washington en el Distrito de Columbia, Ciudad construida ex profeso para ser la capital del nuevo Estado y la cual fue inaugurada bajo la presidencia de Jefferson en el año de 1800.

### 2.1.2. Brasil

En el año de 1891 se expide la primera Constitución de carácter republicano, en virtud de la cual Brasil se convierte en "una República federal basada en un sistema representativo". <sup>65</sup>

De acuerdo con el artículo primero de la Constitución vigente en el Brasil, éste se encuentra integrado por la unión de Estados, Territorios y el Distrito Federal. Así tenemos que el Distrito Federal, capital del Brasil y asiento de los poderes federales se ubica actualmente en Brasilia, ciudad que "ocupa un área de 5400 kilómetros cuadrados de la meseta central del Estado de Goiás". <sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Barbanza, José, *op. cit.*, pp. 77, 78, 81.

<sup>65</sup> AA vv., *Brasil*, Brasil, Ministry of External Relations, 1966, p. 55.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 57.

**Los antecedentes y el traslado del Distrito Federal Brasileño.** El caso brasileño constituye un precedente a nivel internacional con caracteres muy específicos.

La propia historia legislativa brasileña documenta cómo desde la primera Constitución republicana de 1891 se regula la transferencia de la capital del Brasil hacia la meseta central del país.<sup>67</sup> Posteriormente el segundo Presidente creó una Comisión Exploradora de la Meseta, encargada de estudiar y demarcar el área del futuro Distrito Federal.

En el año de 1922 se tomaron otras medidas para dar comienzo a la construcción de la nueva capital. No obstante los trabajos realizados no pasaron del lanzamiento de un marco legal fundamental, pues el lugar que se había escogido para su ubicación, por ser totalmente virgen, requería de importantes y costosas obras.

Las posteriores Constituciones de 1934, 1937 y 1946 conservaron la disposición relativa a la transferencia de la sede del gobierno, sin que se adoptasen medidas para la concreción del plan.<sup>68</sup>

No fue sino hasta el año de 1956, fecha en que Juscelino Kubitschek ascendió al poder, cuando el anhelado proyecto se convertiría en realidad. Las dos cámaras legislativas aprobaron, casi sin objeciones, una ley que hizo factible el inicio de las labores para la edificación de la nueva metrópoli.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Artículo 3º de la Constitución de 1891. "Perteneciendo a la Unión la planicie central de la República, dentro de ella, una zona de 14 400 kilómetros cuadrados, será oportunamente demarcada para el establecimiento de una futura capital federal. Párrafo Único.- Efectuada la mudanza de la capital, el actual Distrito Federal pasará a constituir un Estado."

<sup>68</sup> Facó, Ruí, *Brasil siglo XX*, Buenos Aires, Argentina, Platina, 1961, p. 110.

<sup>69</sup> Bishop, Elizabeth, *Brasil*, México, Biblioteca Universal de LIFE, Time Inc., 1962, p. 57.

Desde 1501, cuando fueran descubiertas las tierras brasileñas, se han establecido tres distintas capitales.

La primera, por haber sido el primer punto continental que tocaran las expediciones portuguesas, se asentó en *Bahía*, ciudad que posteriormente fuera llamada *San Salvador* de la Bahía de todos los Santos.

“Al desbordarse la Ciudad,” el gobierno se traslada, surgiendo la segunda capital del Brasil, *Río de Janeiro*, en 1763.<sup>70</sup> Para estas fechas el asiento de los poderes brasileños todavía no recibía la denominación de Distrito Federal, pues el concepto no sería introducido en este país sino hasta la promulgación de la anteriormente citada Constitución del 24 de febrero de 1891.

Ya como Distrito Federal, “se instala la tercera capital brasileña, Brasilia, inaugurada en Abril de 1960”.<sup>71</sup>

Las razones que motivaron inicialmente el proyecto del traslado de la capital hacia la meseta central fueron principalmente de tipo *estratégico*, ya que al mudarse la capital hacia el interior del país, ésta quedaría resguardada de los ataques e invasiones exteriores. Pero los excesivos costos, ya que “la interiorización de la capital reclamaba vías de comunicación muy dispendiosas; además de ello, las largas distancias de los principales centros urbanos, cuando la aviación comercial todavía no estaba desarrollada y faltaban las buenas carreteras, ponían por el contrario, en peligro de aislamiento al gobierno que se instalase en el Brasil central”.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 53-54.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>72</sup> Facó, Ruí, *op. cit.*, p. 111.

Debido a que desde su fundación, y aún durante los primeros años del siglo XX, casi la totalidad de la población brasileña se concentraba en ciudades costeras, la tentativa, ya recientemente, era desviar las corrientes migratorias que buscaban las ciudades y les creaban graves problemas, produciéndose en consecuencia la debida explotación del interior del país y el estímulo a la inversión.<sup>73</sup>

Así bien, aunque Brasil ha tenido varias capitales, Brasilia fue planeada desde un principio, *ex profeso*, como el lugar que serviría de residencia para su gobierno, convirtiéndose ya en la etapa de la República en sede de los poderes federales, adquiriendo la categoría de Distrito federal. La condición de la actual capital brasileña sería prevista y reglamentada a nivel constitucional, estableciéndose oportunamente las condiciones, el área, la extensión y situación jurídica de la Ciudad.

## 2.2. Antecedentes en México

### 2.2.1. La Ciudad de México

Hemos dividido los antecedentes históricos del Distrito Federal en México en dos partes, la primera de ellas corresponde a la referencia de los primeros asentamientos que se dieron en la zona en que posteriormente sería fundada la Ciudad de México Tenochtitlan, asiento del gobierno azteca primero y del gobierno colonial después. La segunda parte en cambio, la dedicamos al desarrollo histórico de la misma Ciudad, asiento de los poderes generales, pero que a partir de 1824 se conoce como Distrito Federal.

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 113.

### 2.2.1.1. Época Prehispánica

Se estima que los primeros asentamientos en la *Cuenca de México*<sup>74</sup> se dieron posiblemente hace 20 000 años a.c. en zonas como Tlapacoya –cerca de la ribera del lago de Chalco-.

En la zona se han descubierto restos de culturas precerámicas con antigüedad de 5 000 a 3 000 años a.c., en lugares como Chimalhuacán, Chicoloapan, Atepehuacan, Otumba, Tepexpan, e Ixtapan. Estas comunidades llevaban ya una vida totalmente sedentaria basada en una primitiva economía agrícola.

A finales del año 3 000 a.c. los asentamientos humanos adquirieron mayor complejidad sociocultural.

Para el año 1 300 a.c. ya existía un patrón cultural común, conviviendo para ese entonces un amplio conjunto de culturas mesoamericanas. A esta época pertenecieron varios sitios de la Cuenca de México de los cuales las dos capitales que ejercieron mayor influencia política, religiosa y económica fueron Tlaltilco y Tlapacoya.<sup>75</sup> Así bien, hasta 1 300 la Cuenca estuvo formada por un conjunto de poblados ribereños que interactuaban entre sí y con el medio que los circundaba, pues ya desde el año de 1 325 se había verificado la fundación de la gran urbe del México Prehispánico, la Ciudad

---

<sup>74</sup> Término utilizado como sinónimo de “Valle de México”. En sentido geográfico comprende a una dilatada llanura limitada por montañas y otras eminencias naturales, antiguamente ocupada por inmensos lagos, constituyendo una verdadera cuenca hidrográfica -de ahí su designación de Cuenca del Valle de México-. Abarca 9 600 kilómetros cuadrados y dentro de su territorio se ubica el Distrito Federal, así como parte de las entidades federativas de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y México. Huitrón H. Antonio, *El Distrito Federal y la traslación de los poderes federales, Crónica histórico constitucional del Estado del Valle de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, pp. 76, 77.

<sup>75</sup> Gamboa de Buen, Jorge, *Ciudad de México, una visión*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 13.

de México Tenochtitlan, allá en donde se encontrara el águila que sobre un nopal devoraba una serpiente.

Los aztecas fueron los últimos en asentarse en el Valle de Anahuac, donde en su primera época fueron tributarios de los señoríos ya existentes, hasta que una política de guerras y alianzas los llevó a dominar vastas regiones.

Del pueblo azteca, Tenochtitlan era la ciudad capital, aunque el mismo llegó a conformar un gran imperio que estaría integrado además de ésta por los señoríos de Texcoco y Tlacopan, conformando una unión de tipo político y militar conocida como "triple alianza".

Tenochtitlan era sede de la clase gobernante, libre de tributos y dedicada a tareas administrativas, militares y religiosas. Comprendía gran número de edificios públicos destinados a esas actividades: palacios, almacenes, templos y residencias de sacerdotes.<sup>76</sup>

La figura principal dentro de la estructura política de Tenochtitlan era el *tlatoani* o monarca. El tlatoani era el responsable de la justicia y buen gobierno de su pueblo. Tenía también la facultad de administrar y dictar las leyes para su gobierno. Lo elegía, siempre de un linaje o *calpulli* determinado, una asamblea en la que participaban los más distinguidos representantes de la comunidad, entre ellos el cihuacoatl.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa, Historia y perspectiva*. México, Porrúa, 2001, p. 5.

<sup>77</sup> Cruz Barney, Oscar, *Historia del Derecho mexicano*, México, Porrúa, 2002, pp. 9-10.

El *cihuacoatl* era un personaje de importancia y facultades casi iguales a las del tlatoani. Entre sus atribuciones estaban las de ser juez supremo en lo militar y en lo criminal; organizar expediciones militares o premiar a soldados. Asimismo, al morir el tlatoani, el *cihuacoatl* convocaba a todos los electores y lo reemplazaba hasta el momento de la elección.

En grado de importancia encontramos después a los consejos. El *consejo supremo* por ejemplo, estaba integrado por los miembros de los consejos menores quienes auxiliaban al monarca y estaban a su lado en la resolución de asuntos difíciles e importantes; aunque dichos consejos tenían funciones no solamente concejiles, sino también administrativas y jurisdiccionales.

Territorialmente, la ciudad estaba dividida en cuatro *campa* o barrios grandes y cada *campa* se dividía a su vez en varios *calpulli* o barrios subdivididos en *tlaxicalli* o calles formadas por varias *chinampas* o parcelas familiares.

El *calpulli* era el sitio ocupado por un linaje, esto es, un grupo de familias emparentadas consanguíneamente con un antepasado divino o nagual común, razón por la cual cada *calpulli* tenía un Dios, nombre, insignia y gobierno particulares. Un consejo con autoridad suprema integrado por los ancianos jefes de las parentelas, gobernaba el *calpulli*. El miembro más importante era el *teachcauh* quien era elegido de entre los más ancianos y tenía a su cargo la administración comunal del *calpulli*, así como del trabajo, los productos, el orden, la justicia y el culto.

Otros funcionarios de importancia eran los *calpixques*, encargados de la recaudación de los tributos; el *tlacuilo* o escribano y los *topiles*, quienes ejercían labores policiales.<sup>78</sup>

Es importante observar cómo el área de la Ciudad de México sería, desde los primeros asentamientos humanos que se registraron en la zona, una localidad próspera, quizá en principio, por las favorables condiciones geográficas que presentaba, llegando a convertirse durante el predominio del pueblo azteca en una ciudad perfectamente estructurada tanto desde el punto de vista social como político, jurídico y económico.

#### 2.2.1.2. La Colonia

A la llegada de los españoles al Nuevo Mundo existían primordialmente dos grandes áreas, una al norte poblada principalmente por grupos nómadas, y otra área en el centro y sur del continente, ocupada por pueblos sedentarios. Ésta última área se denominó Mesoamérica, región en la cual, convergieron diversos grupos indígenas entre los cuales, como ya quedó asentado, el más importante era el pueblo azteca, creador de una gran civilización y de un gran imperio que tuviera su capital en México-Tenochtitlan.

Una vez que los conquistadores derrocaron al gran imperio en el año de 1521, el siguiente paso consistiría en determinar el sitio en el cual establecer la sede del gobierno español para los territorios conquistados. De tal manera que al ser nombrado Hernán Cortés Gobernador General de las nuevas tierras en 1522, estableció provisionalmente en Coyoacán un Ayuntamiento en tanto terminaba de edificarse la nueva Ciudad de México Tenochtitlan. "Cortés consideró que si iniciaba la nueva forma de gobierno no sólo en el mismo sitio,

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 9-11.

sino encima de la antigua ciudad –Tenochtitlan- el efecto sociológico de la dominación sería mucho más contundente.”<sup>79</sup>

En el año de 1524 el Ayuntamiento se traslada definitivamente a la Ciudad de México.

La figura del Gobernador General como responsable del gobierno de la colonia fracasó, por lo que en el año de 1527 la corona española decidió fundar la *Real Audiencia de la Nueva España*, con residencia en la Ciudad de México, por ello conocida también como la *Real Audiencia de México*. José M. Ots Capdequi, expresa respecto de las Audiencias: "Fueron fundamentalmente órganos corporativos de la administración de justicia. Pero ejercieron al propio tiempo funciones de gobierno muy importantes, que en España no llegaron a desempeñar nunca. Actuando en corporación, como Reales Acuerdos, controlaron en buena parte, las altas funciones de gobierno de los propios virreyes".<sup>80</sup> Esto es, una vez establecida la institución, las Audiencias tuvieron facultad de fiscalizar la actuación de los virreyes e incluso, en las faltas o ausencias de éstos, la audiencia actuaba como *Audiencia Gobernadora*, con funciones acordes al cargo.

Es en 1535 cuando se establece la figura del *virreinato*, con la finalidad de proveer de mayor cohesión al gobierno de la colonia. "Los virreinos en las primeras décadas, resultaron enormes; en todo el dominio español de América apenas hubo dos: el de Nueva España y el de Perú. Hasta el siglo XVIII se crearon los virreinos de Nueva Granada y del Río de la Plata".<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Contreras Butamante, Raúl, *op. cit.*, p. 11.

<sup>80</sup> Citado por Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1993. p. 28.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 29.

El virrey de la Nueva España residiría también en la Ciudad de México, de tal manera que en ésta, residirían durante la colonia como autoridad, no sólo el ayuntamiento de México <sup>82</sup> y la Real Audiencia sino también un tercer órgano, el virrey de la Nueva España. <sup>83</sup>

Para mayor facilidad de la administración se dividió a su vez el enorme territorio de las audiencias en diversas circunscripciones denominadas *reinos*, los cuales a su vez estaban integrados por *provincias* en las cuales existían corregimientos, gobernaciones y alcaldías mayores; "divisiones que más por su organización administrativa se distinguían por su origen, procediendo algunas de capitulaciones, otras, de orden de las audiencias o virreyes.

Con posterioridad,... por real cédula de 22 de agosto de 1776 se separó del virreinato de la Nueva España toda la parte norte y lejana de difícil atención para los virreyes, dándose a esa porción segregada el nombre de Provincias Internas, *las cuales fueron puestas* bajo el mando de un comandante general... El propósito era fomentar el desarrollo de la parte norte del país como un valladar contra la ambición, ya entonces manifiesta de los colonos ingleses, y después de los Estados Unidos." <sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> La Ciudad de México, como todas las demás localidades, era administrada por un cabildo o consejo municipal. Los cabildos en la organización hispana contaban básicamente con dos cargos fundamentales: el de alcalde y el de regidor. Contreras Bustamante, Raúl, op. cit., p. 13.

<sup>83</sup> Hacia el 8 de marzo de 1524, cuando se registra la primera de las actas del cabildo de la Ciudad de México, se le reconoce a ésta el rango de ciudad capital; condición que también se expresa por Real Cédula que se recibió en el cabildo el 23 de octubre de 1531, en donde se le menciona como lugar de residencia del virrey, del gobierno y Audiencia de la Nueva España y se le da el carácter de "muy noble, leal e imperial Ciudad de México, cabeza de todas las provincias y reinos de la Nueva España." Álvarez Arredondo, Ricardo A., *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, 2002, pp. 22-23.

<sup>84</sup> Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1984. t. I, p. 406.

En 1787 la Comandancia de Provincias Internas se dividió a su vez en las *Provincias Internas de Oriente* y en las *Provincias Internas de Occidente* para una mejor administración del vasto territorio.

Hacia 1787 también la parte centro y sur de la Nueva España se dividió y organizó en *intendencias*, integradas por alcaldías –denominadas posteriormente subdelegaciones o partidos- y corregimientos. Este régimen de intendencias ya existía en España desde 1718 pero fue don José Gálvez quien por ley del 4 de diciembre de 1786 implantó el nuevo sistema reglamentándolo en la *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*.

El artículo primero de esa ordenanza establecía: “A fin de que mi real voluntad tenga su pronto y debido efecto, mando se divida por ahora en doce intendencias el distrito de aquel imperio sin incluir las Californias, y que en lo sucesivo se entienda por una sola provincia el territorio o demarcación de cada intendencia con el nombre de la ciudad que hubiese de ser su capital”.<sup>85</sup>

Tales provincias serían las de *México* (era en la provincia de México donde se localizaba la Ciudad de México), Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, Sonora, Durango, Guadalajara y Zacatecas; provincias que al consumarse la independencia de México constituirían la base de las subsecuentes divisiones territoriales del México Independiente.

Hacia principios del siglo XIX, los ánimos en la Nueva España se encontraban ya muy exaltados, principalmente entre los criollos quienes influidos por las ideas de la ilustración y enciclopedismo; por los sucesos de independización de las trece colonias; la situación de abuso por parte de los

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 406.

peninsulares; aunando además los hechos de que se tuvo noticia en México, el 19 de julio de 1808, esto es, la abdicación de Carlos IV y la renuncia de su hijo Fernando VII a la Corona Española, así como la coronación de José Bonaparte, hermano del invasor francés Napoleón, hecho éste último que resultó en "la actuación del Ayuntamiento de la Ciudad de México cuando el licenciado Verdad proclamó que, en ausencia de los monarcas españoles, la soberanía tendría que recaer en el pueblo, el cual debía ejercerla por conducto de sus legítimos representantes que eran los ayuntamientos",<sup>86</sup> dan inicio en 1810 al movimiento para independizar a la Nueva España.

### 2.2.1.3. México Independiente

La independencia de México se consumó el 27 de septiembre de 1821 a partir del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Los Tratados de Córdoba contendrían los principios que estableciera el Plan de Iguala, entre ellos el reconocimiento por parte de España de la independencia de México, conviniendo también el establecimiento de una monarquía moderada y la convocatoria a Cortes Constituyentes.

El artículo cuarto de los tratados de Córdoba señalaba a la Ciudad de México como sede del poder imperial al establecer: "El emperador fijará su corte en México, que será la *capital del imperio*".

El artículo quinto de los Tratados de Córdoba dispuso: "Habrà una junta, interin se reúnen Cortes que hagan efectivo este plan".<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, legislación y jurisprudencia, Primer curso*, 19ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 621.

<sup>87</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 117.

El primer Congreso Constituyente de la época independiente de México inauguró sesiones el 24 de febrero de 1822, sin embargo sería pronto disuelto por Iturbide quien había sido proclamado emperador.<sup>88</sup>

El paso siguiente de Iturbide consistiría en nombrar una Junta Nacional Instituyente, compuesta por diputados más acordes a sus intereses propios.

Debido a las inconformidades que se habían suscitado con motivo del establecimiento de un Imperio en México, en diciembre de 1822 se levantó en armas el general Antonio López de Santa Anna.

Iturbide designa a un grupo de militares de su mayor confianza para sofocar el levantamiento armado, sin embargo éstos se rebelan y por el contrario firman el Plan de Casa Mata.

En dicho plan se pedía la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide y la convocatoria a uno nuevo en virtud de que el primero había estado limitado por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba –en cuanto a la obligación que señalaban de establecerse en México un gobierno de tipo monárquico, constitucional moderado-, todo ello sin desconocer a Iturbide, a lo cual accedió el emperador.

Sin embargo, una vez instalado dicho Congreso el 7 de marzo de 1823, éste se manifestó contrario a Iturbide,<sup>89</sup> acto que trajo como consecuencia su abdicación en fecha 19 de marzo del mismo año, llegando así a su fin el primer imperio del México independiente.

---

<sup>88</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 27.

<sup>89</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 120.

### 2.2.2. El Distrito Federal

Desde el siglo XIX, la Ciudad de México albergaría al actual tipo de gobierno "federal", siendo parte a partir de 1824 de una nueva demarcación conocida como *Distrito Federal*, la que desde entonces serviría como asiento de los poderes federales del Estado Mexicano.

En este punto es menester señalar que hablar del establecimiento del Distrito Federal es hablar del trascendental papel que jugaría la legislatura de México en el seno de los Congresos Constituyentes no sólo de 1824 sino también de 1857, pues al ser capital de su territorio la Ciudad de México – ahora parte del Distrito Federal-, su labor sería ardua al tratar de impedir un despojo de tales magnitudes. Durante un largo periodo, el Estado de México trataría de imponer sus criterios sin conseguir finalmente la restitución a su territorio de la actualmente ciudad más grande del mundo.

#### 2.2.2.1. La Constitución de 1824

Por ser la Carta Fundamental de 1824 propiamente la primera Constitución Mexicana y por haber implantado ésta por vez primera el sistema federal en nuestro país, es importante analizar en este apartado los antecedentes así como la secuencia de los hechos que culminarían en la promulgación de la Constitución de 24 y que darían origen a la figura jurídica del Distrito Federal en México.

Así tenemos que, al abandonar Iturbide el poder, el Primer Congreso queda reinstalado en fecha 7 de marzo de 1823 y una vez instalado encarga el poder a un triunvirato de carácter ejecutivo y procede a convocar un nuevo Congreso Constituyente. Este primer Congreso cesó en sus funciones hasta el

30 de octubre de 1823, lapso durante el cual emitió un decreto con el que se pronunciaba por la adopción del sistema federal como forma de gobierno del país naciente.<sup>90</sup>

El Segundo Congreso quedó formalmente instalado el día 7 de noviembre de 1823. La tarea fundamental de este Congreso, como Constituyente, consistiría en la redacción del documento base de la nación, sin embargo, en proporción de las inconformidades que corrían entre las provincias y de sus amagos separatistas, debido a la conciencia de autonomía que habían adquirido<sup>91</sup> y en razón de que primeramente había que garantizar la unidad de la nación y para garantizar esa unidad era menester preparar algunos elementos constitutivos del estado mexicano, se creó una base legal para el nuevo Estado, el *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*<sup>92</sup> de 31 de enero de 1824, la cual dispuso en su artículo quinto la forma de gobierno que adoptaría nuestro país.

Posteriormente la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 4 de octubre de 1824 en su artículo cuarto reiteraría como forma de gobierno la de *república, representativa, popular, federal*.

Por lo que respecta a los debates constitucionales de 1824, después de haberse establecido el sistema federal para nuestro país, el siguiente paso consistiría en la discusión y en su caso aprobación de la parte correspondiente del Proyecto de Constitución que en su Título III, Del Poder Legislativo; Sección Segunda, de las facultades del Congreso; fracción 23 señalaba:

---

<sup>90</sup> Moreno, Daniel, *op. cit.*, pp. 109-110.

<sup>91</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, 8ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 431.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 430.

23. "Elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados y cuya area no exceda (sic) de cuatro leguas, para que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los otros Estados".<sup>93</sup>

Esto es, el paso siguiente consistiría en fijar la sede de los poderes federales, tarea ardua que habrían de afrontar los constituyentes mexicanos de 1824.

La implantación del Distrito Federal en México sería motivo de prolongadas disertaciones en el seno del Congreso Constituyente debido a distintas causas, entre ellas la disposición del Proyecto Constitucional, en el sentido que los poderes federales residieran en un sitio distinto a las capitales de las entidades, hecho que generó diversas consecuencias. Los federalistas por un lado, lo consideraron como un avance sobre la posición conservadora.<sup>94</sup> Por su parte, los grupos que se sintieron afectados por la posibilidad de que la Ciudad de México se descartase, por el hecho de ser en esa época la capital del Estado de México, iniciaron sus acciones para tratar de revertirla.

Ya desde el 9 de febrero de 1824, casi dos meses antes de ponerse a discusión la citada fracción 23 del Proyecto, se había propuesto que se estableciera la capital federal de la nueva república en un lugar fuera de la ciudad de México, para lo cual se solicitó la integración de una *comisión especial* para el estudio de la propuesta. El 27 de marzo siguiente, el Congreso aprobaría la creación de la comisión especial solicitada, la cual estaría

---

<sup>93</sup> *Debates legislativos 1824*, Colección Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México, México, Departamento del Distrito Federal, 1992, p. 7.

<sup>94</sup> "Aunque al parecer siempre flotó en el aire la idea de que la metrópoli históricamente utilizada tanto por los aztecas como por los españoles debería continuar siéndolo, una posición importante identificó a esta tendencia como conservadora..." Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 50.



encargada de someter a la consideración de esa soberanía el lugar en que habría de residir el gobierno federal.

Dicha comisión presentó el Dictamen de su trabajo en fecha 31 de mayo de 1824,<sup>95</sup> concentrando su resolución en las siguientes proposiciones:

- “1. La ciudad de Querétaro<sup>96</sup> será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la Federación.
2. Éstos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado.
3. Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía.”<sup>97</sup>

No obstante, el dictamen elaborado por la comisión no sería discutido sino hasta las sesiones de los días 22 y 23 de julio de 1824. Esto en razón de que el Congreso se dio cuenta de que para discutir la conveniencia de salir los poderes de la Ciudad de México, debía antes quitarse la camisa de fuerza que el mismo se había colocado en el texto del Proyecto y para ello fue preparando las circunstancias con un mes de por medio, modificando la redacción de la fracción relativa a la facultad del Congreso para seleccionar el sitio del asiento de los poderes federales, quitando la restricción de que estos debieran quedar fuera de las capitales de las entidades –que automáticamente eliminaba a la antigua Tenochtitlan-. Dicha facultad quedaría finalmente como sigue:

23. “Elegir un lugar que sirva de residencia ordinaria a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.”<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 50-52.

<sup>96</sup> El Congreso de Querétaro lanzó una propuesta al Constituyente, para que aquel estado dejase de serlo y sirviera de residencia a los poderes generales y, por ende, su territorio completo se convirtiera en el Distrito Federal. La comisión de estudio correspondiente, después de analizar otras posibilidades, aceptó tal ofrecimiento y así lo plasmó en su dictamen. *Idem*.

<sup>97</sup> *Debates Legislativos 1824, op. cit.*, p. 11.

<sup>98</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 53.

En sesión del 22 de julio de 1824 se puso por primera vez a discusión el dictamen de la comisión. Arduas fueron las disertaciones, sin embargo no se llegó a conclusión alguna, suspendiéndose la discusión.

En sesión de 23 de julio "continuó la discusión en lo general del dictamen sobre la traslación de los supremos poderes a Querétaro".<sup>99</sup> Transcurridos los debates, tras largas intervenciones, y ante los duros ataques que se vertían en contra, finalmente "el señor Velez á nombre de la comisión dijo que ésta convenía en retirar el dictamen".<sup>100</sup>

Entre otros, el diputado Ortiz de la Torre había manifestado durante los debates: "que pues la medida propuesta por la comisión sobre que se trasladen los supremos poderes de México a Querétaro carece absolutamente de todo fundamento sólido, y es además sumamente peligrosa, incómoda, dispensiosa, injusta, estemporanea (sic) y superflua, se deseche por V. Sob. declarando que no hay lugar a votar ni á que vuelva a la comisión".<sup>101</sup>

Es de observarse que el punto medular de las disertaciones consistiría en analizar la conveniencia de instalar en Querétaro los poderes generales, aunque no sería éste el único cuestionamiento que se planteó, sino que además se conjuntaron otras inquietudes que prolongarían y engrosarían los debates, entre ellas estaba la conveniencia o no de establecer un lugar *ex profeso* para la operación de los poderes federales o bien, la necesidad o no de que los poderes tuvieran que salir de la Ciudad de México. Hubo incluso legisladores que en su momento expresaron que éstos debían haber sido los primeros puntos en turnarse a discusión.

---

<sup>99</sup> *Debates legislativos de 1824, op. cit.*, p. 35.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 60.

Continuaron entonces los debates, la Comisión encargada de presentar el dictamen relativo al lugar en que debían residir los poderes federales, después de analizar las objeciones y defensas de su primer dictamen presentó uno nuevo en sesión del 23 de octubre de 1824. Los debates iniciales en torno a la elección del lugar en el cual se establecería el Distrito Federal se efectuaron estando todavía a discusión el Proyecto de Constitución Federativa Mexicana, pero a partir de esta fecha la Constitución de 1824 ya estaba vigente. En tal virtud, la Constitución, en su artículo 50, disponía: Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto: 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”:

1ª. “El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28ª del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

2ª. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas”.<sup>102</sup>

En sesión del 29 de octubre se leyó para su discusión el dictamen sobre que “la Ciudad de México fuera residencia de los supremos poderes, con lo cual se inició nuevamente un debate que no terminó con la sesión.

El día siguiente, esto es, el 30 de octubre, continuó la discusión del artículo primero del dictamen y se volvieron a esgrimir varios de los argumentos que se habían expresado desde el mes de julio: la localización estratégica de la ciudad de México, la disponibilidad de capitales comerciales, edificios e instalaciones, costos de traslado en caso de rechazarse la propuesta, etc., con el fin de convencer a los que se oponían a que la ciudad fuera la capital del

---

<sup>102</sup> *Debates legislativos de 1824, op. cit.*, p. 61.

país".<sup>103</sup> Fue finalmente en esta sesión cuando se aprobó que la Ciudad de México fuera declarada ciudad federal.

En sesión del 12 de noviembre de 1824 se puso a discusión el artículo segundo del dictamen, relativo a la extensión que se asignaría al Distrito Federal.

En sesión del día 15 de noviembre continuó la discusión del artículo segundo, sesión en la cual se votó nominalmente, casi sin resistencias, para "no perjudicar al Estado de México, restándole un mayor territorio", según dijo la Comisión, con lo que se dispuso que el Distrito Federal *comprendería un radio de dos leguas* a partir del zócalo.

Entre los días 16 y 17 de noviembre se terminaron de discutir y aprobar el resto de los diez artículos que integran el Decreto de 18 de Noviembre de 1824,<sup>104</sup> documento con el que el Congreso Constituyente ejerció la facultad establecida por la fracción XXVIII del artículo 50 constitucional, dando el paso definitivo para la creación del Distrito Federal en México, anticipándose al ordinario. El Congreso Constituyente, a pesar de que desde la elaboración del proyecto de Constitución Federal definió que la resolución relativa a la ubicación del Distrito Federal correspondería, como facultad concedida, al poder legislativo constituido, continuó con el análisis, discusión y cierre del tema.

---

<sup>103</sup> Hira de Gortari, Rabiela y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal, Una historia compartida*, México, Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones "Doctor José María Luis Mora", 1988, p. 6.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 65.

Los dos primeros artículos de este documento, son los establecidos en el dictamen de la comisión, integrándose además por otras disposiciones referentes al gobierno y organización del Distrito Federal. El Decreto de 18 de Noviembre de 1824 dispuso:

“1°. *El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la federación, conforme a la facultad 28ª del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.*

2°. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de acción de dos leguas.

3°. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

4°. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.

5°. Interin se arreglan permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de Junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

6°. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un *gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.*

7°. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito, y para su gobierno municipal, se observaran las leyes vigentes en todo lo que no pugne con el presente.

8°. El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.

9°. Mientras se resuelva la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10°. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por la ley.”<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 924-925.

**División Territorial y Organización Política del Distrito Federal en la Constitución de 1824.** “Con el decreto de creación del Distrito Federal, éste se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas..., siendo sus límites para aquel entonces:

- Por el Norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la Hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán.
- Por el Oriente: La Hacienda del Peñón de los Baños, terrenos de la Hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatilla y parte poniente de Ixtapalapa.
- Por el Sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la Hacienda San Borja.
- Por el Poniente: Santa Maria Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacubaya, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco.”<sup>106</sup>

Para la administración del Distrito Federal se nombró un *gobernador*. Sin embargo, en ningún momento se reglamentó el nombramiento del gobernante del Distrito Federal, que de acuerdo con el decreto del 18 de Noviembre, artículo sexto, el gobierno general designaría un gobernador interino para el Distrito Federal, en sustitución del antiguo jefe político, por lo que esa designación provisional se volvió permanente.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> <http://www.df.gob.mx>

<sup>107</sup> *Idem.*

Las atribuciones de poder legislativo del Distrito Federal, en términos del mandato contenido en la fracción XXVIII del artículo 50 constitucional, las ejercería el Congreso General; y por decreto de fecha 15 de abril de 1826 “se determinó que la impartición de justicia pasara también a ser competencia del gobierno federal, puesto que aún el tema estaba a cargo del gobierno del Estado de México; quedando a cargo de jueces de letras en primera instancia, y de la Suprema Corte de Justicia para la segunda y tercera...”<sup>108</sup>

Desde el 11 de abril de 1826 se había expedido además, una disposición reglamentaria de la situación del Distrito Federal, mediante norma que se intituló *Decreto Sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramiento de sus Diputados*. En este documento se estableció que las rentas del Distrito Federal pertenecerían desde el momento de la publicación, a las generales de la federación (artículo 2º del Decreto) y el derecho de la entidad a tener representantes en la cámara de diputados, con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución General de la República (artículo 4º del Decreto).<sup>109</sup>

Volviendo a las cuestiones territoriales, “la demarcación geográfica del Distrito Federal, que en principio... debía ser aproximadamente de 220 kilómetros cuadrados, comenzó una larga serie de modificaciones y, desde luego ampliaciones, para tratar de perfeccionar la caprichosa delimitación inicial, que en la práctica resultó difícil de establecer. En consecuencia, el 18 de abril de 1826 el Congreso aprobó la proposición del diputado Paz, en el sentido de que los pueblos divididos por la frontera del Distrito continuarían unidos al Estado de México si la mayor parte de su población quedaba dentro de dicho estado. La inspección, que terminó en el verano de 1826, de acuerdo con esas

---

<sup>108</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 75.

<sup>109</sup> Dublan, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana*. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, México, Edición Oficial, 1876, t. I, p. 776.

instrucciones, no fue sin embargo satisfactoria para la entidad porque los comisionados habían empleado para sus cálculos la población que aparecía en las estadísticas de municipalidades completas, en lugar de pueblos realmente divididos por la línea. Alrededor de dieciocho pueblos y villas, una hacienda y una granja, con una población combinada de siete mil personas que reclamaba el Estado de México, quedaron dentro de los límites del Distrito Federal.”<sup>110</sup>

#### 2.2.2.2. Las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843

Después del triunfo de los federalistas al darse para México la Constitución de 1824, se gestaron multitud de conflictos principalmente en la capital, asiento de los poderes generales. “Los años subsecuentes a la promulgación de la Constitución, fueron de una gran inestabilidad,... en la capital, por la coincidencia en ella de tres entes de autoridad: el gobierno del Estado de México, el ayuntamiento, y los poderes federales.”<sup>111</sup>

Surgieron ciertas inquietudes en aspectos como: la aceptación y salida de los poderes locales mexiquenses que terminaron cediendo hasta 1827 al abandonar su entrañable capital para trasladarse a Texcoco; cuestiones como la pérdida e indefinición de los limitados derechos políticos de los ciudadanos de la capital;<sup>112</sup> así como también dificultades entre los representantes de los partidos liberal y conservador, propugnando éste último por el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas.

---

<sup>110</sup> Macune Charles, W. Jr., *El Estado de México y la federación mexicana 1823-1835*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 36-37.

<sup>111</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 70.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pp. 72-76.

En cuanto a este último punto, el primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos se desarrolló en los años 32 a 34, cuando la administración del vicepresidente Gómez Farias, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar.<sup>113</sup>

Estas medidas que serían consideradas como la “prerreforma” no llegarían a su culminación pues Santa Anna regresa al poder, retira a Gómez Farias, clausura el Congreso y abroga la legislación liberal que estaba en marcha.

Posteriormente se llevan a cabo elecciones legislativas y en enero de 1835 entra en funciones el nuevo Congreso, el cual estuvo dominado mayoritariamente por legisladores de inclinación centralista. El resultado fue la promulgación en fecha 30 de diciembre de la Constitución de 1836.<sup>114</sup>

Esta Ley Fundamental estaba dividida en siete estatutos, razón por la cual se le conoce también como las *Siete leyes Constitucionales* o *Constitución de las Siete Leyes*. Con esta Constitución se dio fin a la vigencia del sistema federal en México implantándose el régimen centralista.

La Sexta de las Leyes Constitucionales de 1836 en su artículo primero estableció que la república mexicana quedaría dividida en *departamentos*, suprimiéndose a partir de entonces el Distrito Federal y pasando su territorio a formar parte del Departamento de México. La Ciudad de México sería su capital (en este momento habían triunfado los esfuerzos del Estado de México para reivindicar a su territorio el de la Ciudad de México) confirmándose ésta, además, “a pesar del cambio de sistema, como el asiento de los poderes del

---

<sup>113</sup> Tena Ramírez; Felipe, *op. cit.*, p. 199.

<sup>114</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 137, 140, 158.

país..."<sup>115</sup> Ahora la ciudad de México abrigaba a dos capitales en una y a sus poderes respectivos.<sup>116</sup>

Debido a la serie de conflictos que había provocado la implantación del centralismo y una vez reelecto Santa Anna en el poder, por virtud de la proclama de las Bases de Tacubaya de 1841,<sup>117</sup> se hacen los preparativos correspondientes para la instalación de un nuevo Congreso Constituyente que reformara a la Constitución vigente.

Después de una serie de tentativas, "se instala por el gobierno una *Junta de Notables* a quienes se les encomienda la redacción de una nueva Constitución... Hacia el 12 de junio de 1843, el gobierno provisional sancionó la tercera Constitución vigente en el país y la segunda de carácter centralista"<sup>118</sup> conocida como *Bases de Organización Política de la República Mexicana*.

En dichas Bases se ratifica el sistema centralista y con ello la división del territorio nacional en departamentos dependientes del centro.

Como consecuencia de las bases y leyes constitucionales centralistas de 1836, se expide el decreto de 29 de febrero de 1837 por el cual el Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México. Los supremos poderes de la república central conservaron como residencia oficial a la Ciudad de

---

<sup>115</sup> Álvarez Arredondo, Ricardo A., *op. cit.*, p. 35.

<sup>116</sup> Contreras Bustamante, Raúl. *op. cit.*, p. 85.

<sup>117</sup> Por virtud de las Bases de Tacubaya se declara haber cesado los poderes supremos que estableciera la Constitución de 1836, con excepción del judicial; se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir al presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública, y se convocaba a un nuevo Congreso, el que facultado ampliamente se encargaría de constituir a la nación, según mejor le conviniera. Moreno, Daniel, *op. cit.*, p. 141.

<sup>118</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 189.

México, que quedó a cargo de un gobernador y de ayuntamientos regidos por prefectos, sistema que subsistió en las bases orgánicas de 1843.<sup>119</sup>

No obstante el país siguió viviendo levantamientos y pronunciamientos debido a la mala situación política que ningún régimen lograba mejorar. Así, al llegar el año de 1846 y a consecuencia de las insurrecciones que surgieron a favor del Plan de la Ciudadela, recobra su vigencia la Constitución de 1824, con ella el federalismo, y por tanto resurge el Distrito Federal.

El sistema federal subsistió hasta 1853, año en que otra rebelión suscitada por el Plan de Hospicio, volvió a llevar a Santa Anna al poder, quien el 22 de abril de 1853 expide las *Bases para la Administración de la República*, de acentuado centralismo y que colocaran la suma de todos los poderes en el presidente de la república.<sup>120</sup>

A consecuencia de la expedición de dichas bases el Distrito Federal cambió su nombre al de *Distrito de México*.

El Estado de México –Departamento de México- esta vez no resultaría beneficiado por el retorno al centralismo. Además de que no le permitieron reinstalar sus poderes locales en la Ciudad de México, Santa Anna le propinó una severa afectación territorial con la demarcación del Distrito de México, que amplió notoriamente la jurisdicción geográfica del mismo por decreto de 16 de febrero de 1854. Este decreto ordenaría que formaran parte del Distrito de México cuanta aldea, finca, rancho, terrenos y demás puntos que quedarán dentro del perímetro comprendido por los siguientes límites: “Al Norte, hasta San Cristóbal Ecatepec; al Noroeste, Tlalnepantla; al poniente, los remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el Suroeste, desde Huisquilucan, Mixcoac, San

---

<sup>119</sup> Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública federal, La nueva estructura*, 2ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 540-541.

<sup>120</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 86.

Ángel y Coyoacán; por el Sur, Tlalpan; por el Sureste Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el Oeste, el Peñón Viejo; y entre el Noreste y el Norte, con el lago de Texcoco." <sup>121</sup> Con este decreto, el denominado Distrito de México sufriría una ampliación importante en su territorio, distinto al que originariamente le fuera asignado por la Constitución de 1824.

### 2.2.2.3. La Constitución de 1857

La posibilidad de trasladar los poderes federales a otro lugar de la República, así como en consecuencia, la erección de una nueva Entidad Federativa que se denominaría *Valle de México* en el territorio que resultara vacante, encuentran su antecedente inmediato en la Constitución Política de 1857.

En este sentido, no podemos considerar como antecedentes del traslado y la erección de una nueva entidad, los debates legislativos de 1824 o los dictámenes que al efecto se emitieron proponiendo nuevas sedes para el gobierno general, en razón de que en aquel entonces la finalidad consistía simplemente en la elección de una sede específica para los recién creados poderes federales, esto es, en la elección de una sede distinta para una forma de gobierno diferente y novedosa. Aunque sí encontramos antecedentes de traslado de los poderes federales de carácter fáctico pero transitorio, posteriores a la promulgación de la Constitución de 1824 y aún vigente la Constitución de 1857, antecedentes que en realidad nunca implicaron una nueva sede para los poderes generales y de los cuales se hará referencia con posterioridad. Por el momento bástenos reseñar los principales acontecimientos que dieron origen a la Constitución de 1857.

---

<sup>121</sup> Hira de Gortari, Rabiela, *op. cit.*, pp. 126-127.

Así tenemos que después de una serie de altercados y conflictos por la inestabilidad social y política que imperaba en el país, el primero de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla y con él inicia una revolución que traería como consecuencia la renuncia definitiva de Santa Anna. Se designa entonces al General Juan Álvarez como presidente provisional, "quien un poco antes de dejar el poder, cumplió uno de los postulados del movimiento de Ayutla", <sup>122</sup> al convocar la integración del nuevo Congreso que debía reunirse en el mes de febrero de 1856 en la Ciudad de Dolores Hidalgo, aunque por decreto reformativo del presidente en turno –Comonfort- se estableció como punto de reunión a la Ciudad de México.

Así llegaron los primeros debates del llamado *Congreso Extraordinario Constituyente* que darían origen a la Constitución del 5 de febrero de 1857.

En este momento histórico encontramos que, "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 una entidad federativa de la federación mexicana." Tal fue el planteamiento inicial del Constituyente de 1856-57 al reconocer la grave problemática de la ausencia de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, los cuales fueron frecuentemente olvidados por 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.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Moreno, Daniel, *op. cit.*, p. 168.

<sup>123</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 84.

Ciertamente, desde la llegada de los españoles a tierras mexicanas, se establece la institución del ayuntamiento, otorgándose a los habitantes de la Ciudad de México, en este caso, el derecho de elegir a sus representantes municipales, no obstante, a partir del establecimiento del federalismo en nuestro país y al quedar el gobierno del Distrito Federal en manos de los poderes federales (en especial a partir de 1928, como se explicará más adelante), se ha convertido en una aspiración constante el reconocimiento de derechos políticos plenos para sus pobladores, derechos con los que sí cuentan los habitantes de las entidades federativas.

¿Cómo se lograría tal emancipación? En el artículo 50 del Proyecto de Constitución por primera vez se hace referencia a la Entidad Federativa del Valle de México, enumerándose como parte integrante -de la federación- del Estado Mexicano. El mismo artículo enumeraba al Distrito Federal como parte integrante de la federación y mencionaba que éste se establecería en Querétaro.

De modo que, trasladándose los poderes federales a otro lugar de la República, surgiría del territorio del Distrito Federal una nueva Entidad Federativa y por ende se le reconocerían a sus habitantes plenos derechos políticos; "serían provistos del legítimo e incuestionable derecho a tener un gobierno propio y a existir como estado (sic) de la federación".<sup>124</sup>

En principio, los debates constituyentes de 1856-1857 relativos al Distrito Federal, fueron intensos debido a la convergencia de diferentes planteamientos.

---

<sup>124</sup> *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1857-1857*, México, El Colegio de México, 1957, p. 811.

El primer punto a discutir sería el concerniente a la erección de la Entidad Federativa del Valle de México. Al respecto, el artículo 50 del Proyecto de Constitución establecía:

Artículo 50. "Son partes integrantes de la federación los estados de Aguascalientes, Chiapas,...., **Valle de México**,...., el **Distrito Federal** que se establecerá en Querétaro y el territorio de la Baja California, señalándose a cada una de estas entidades políticas la extensión consignada en los artículos siguientes."

En este sentido, la parte del artículo, relativa a la erección del entonces Distrito Federal en Entidad Federativa, fue aprobado sin discusión por 60 votos contra 30.

Otro elemento de discusión se presentó en sesión del 12 de diciembre de 1856 al proponerse que el territorio que comprendía hasta entonces el Distrito Federal conservaría los mismos límites *pero que la traslación no se erigiría sino hasta que cambiasen de residencia los supremos poderes.*<sup>125</sup>

Respecto a éste punto, la defensa de los derechos políticos de los habitantes del territorio donde se alojaban los poderes generales fue contundente. Entre otros, el diputado Guillermo Prieto señaló que una vez votado el principio de que el Distrito Federal tenía derecho a existir como entidad federativa, la discusión referente a la excepción de que salieran de él los poderes, resultaba inútil porque los derechos no se proclaman con *condiciones*; y porque la rectitud del Congreso no podía querer imponer una especie de pena a la población de México, mientras por estas o aquellas causas residan aquí los supremos poderes de la federación.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> *Debates Legislativos 1857*, Colección cuadernos de la reforma política del Distrito Federal, México, Departamento del Distrito Federal, 1992, p. 7.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 11.

Se objetaba también que la condición impuesta no era más que resultado de la falsa creencia de que los poderes locales y los federales no pueden residir juntos. Así el diputado Zarco argumentó que "... una vez proclamado el derecho del Distrito a existir como los otros estados, no hay motivo para retardar el ejercicio de este derecho, que debe ser efectivo desde el momento que se promulgue la Constitución, sin restricciones que no se han puesto a Colima ni a Tlaxcala. 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..." <sup>127</sup>

No obstante, por 48 votos contra 38, se aprueba la condición en disputa, concluyendo la sesión del 12 de diciembre.

Un punto más a discutir consistiría en determinar el lugar al que habrían de trasladarse los poderes federales, sin dejarse de lado la defensa que manifestaban varios de los señores diputados respecto a que los poderes permanecieran en la Ciudad de México. En este momento el traslado del Distrito Federal o asiento de los poderes federales era ya una posibilidad en virtud de que la institución jurídica ya existía y tenía una sede determinada que era la Ciudad de México.

Se había propuesto inicialmente por la Comisión de División Territorial (la cual era una comisión especial que estudiaría el punto de división del territorio, involucrando desde luego el problema del Distrito Federal y que se estructuraba con un representante por cada entidad o territorio) mediante dictamen y a expensas del artículo 50 del proyecto de Constitución, una vez más a Querétaro; sin embargo la propuesta fue reprobada, declarándose subsistente dicha entidad.

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 9.

En fecha 3 de enero de 1857 se presentó a discusión, mediante nuevo dictamen de la comisión, la posibilidad de trasladar los poderes supremos a Aguascalientes, propuesta que también fue reprobada.

Posteriormente los señores Zarco, Filomeno Mata y Villalobos suscribieron un voto particular que fue aprobado, el cual consultaba *la transferencia a los Congresos Ordinarios de la facultad de decidir el cambio de residencia de los poderes.*<sup>128</sup> Por 67 votos contra 12, fue aprobado el voto particular en comento.

Así se gesta en la historia del derecho constitucional mexicano esa entidad política de carácter hipotético conocida como *Valle de México*. De carácter hipotético porque no obstante que se estableció a nivel constitucional, nunca llegó a existir porque el traslado de los poderes federales a otra sede *nunca se verificó*. El texto definitivo quedó como se observa a continuación:

Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar.”

Otras disposiciones constitucionales relativas al denominado Valle de México establecerían:

- Puesto que la facultad de decretar el traslado del Distrito Federal se otorgaba a los congresos ordinarios:

“Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

---

<sup>128</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 115.

- Sin mencionar al Distrito Federal:

"Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, **Valle de México**, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California.

- Puesto que el Distrito Federal originalmente se erigió dentro del territorio del Estado de México:

Artículo 44. Los estados de... México... conservarán los límites que actualmente tienen.<sup>129</sup>

**División territorial y organización política del Distrito Federal en la Constitución de 1857.** En lo referente al régimen interior del Distrito, los derechos políticos de sus habitantes, y en tanto se verificara el traslado proyectado se estableció:

"Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

(...)

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 613-614.

<sup>130</sup> *Ibidem*, pp. 616, 618.

La Constitución de 1857 atribuiría a los capitalinos el derecho de elegir a sus autoridades políticas, municipales y judiciales; elegirían diputados al Congreso General a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pasase de veinte mil según lo dispuesto por el artículo 53 constitucional. Derecho que también se hizo extensivo en lo tocante a la elección de senadores una vez reimplantado el bicameralismo.<sup>131</sup>

Por otro lado, a partir de la promulgación de la Ley Fundamental de 1857, el Distrito Federal fue sufriendo una serie de transformaciones y modificaciones en cuanto a su división y organización política que no terminarían hasta 1970, año en que quedan definitivamente establecidas las 16 delegaciones en el Distrito Federal.

El decreto de 6 de mayo de 1861 "... desaparece el ayuntamiento de la Ciudad, pues al frente de la municipalidad de México quedaba precisamente el gobernador, quien desempeñaría las funciones de autoridad local, y para los partidos serían nombrados por éste los prefectos..."<sup>132</sup> Por disposición del mismo decreto, se dio al Distrito Federal la siguiente división política:

- I. Municipalidad de México
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo
- III. Partido de Xochimilco
- IV. Partido de Tlalpan
- V. Partido de Tacubaya

---

<sup>131</sup> En sesión del 10 de septiembre de 1856, el senado había sido suprimido por considerársele una cámara aristocrática, así como también se le imputaba ser una de las causas determinantes de las divergencias del país. Contreras Bustamante, Raúl, op. cit., p. 104.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 123.

Se prevenía en este decreto que el gobernador del Distrito señalaría las villas, poblaciones y barrios que corresponderían a cada demarcación, oyendo el parecer de los ayuntamientos. Así, en vista de dicha facultad, a partir del 5 de marzo de 1862 <sup>133</sup> el gobernador en turno, Anastasio Parrodi, “decretó que con base en lo dispuesto por el similar de fecha 6 de mayo del año anterior, se asignaban territorialmente a cada una de las secciones en que se había subdividido el Distrito Federal, las municipalidades, quedando la división territorial del Distrito de la siguiente manera:

I. Municipalidad de México

II. Partido de Guadalupe Hidalgo, municipalidades de: Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.

III. Partido de Xochimilco, con las municipalidades de: Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacán.

IV. Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.

V. Partido de Tacubaya, con las municipalidades de: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac”. <sup>134</sup>

Ya durante el segundo imperio, en fecha 3 de marzo de 1865 se emitió por Maximiliano un decreto que conservó en general la misma división política que tenía la república, aunque las entidades federativas dejaron de serlo para convertirse una vez más en departamentos, redistribuyéndose posteriormente las veintidós entidades existentes, en cincuenta con carácter centralista.

En cuanto a la demarcación territorial del Distrito Federal, el artículo segundo del citado decreto, en su fracción XIV, se encargó de delinear el área que el mismo denominara departamento del Valle de México, que recogió y amplió la antigua concepción de la etérea entidad del Valle –como fuera

<sup>133</sup> [http:// www.df.gob.mx/ciudad/historia](http://www.df.gob.mx/ciudad/historia)

<sup>134</sup> Conteras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 125.

denominada por la Constitución de 1857- que desde la última etapa de Santa Anna se venía manejando para integrar a la Ciudad de México al carácter de entidad. Señalaba para el departamento los siguientes límites: Al norte confinaría con los departamentos de Tula y Tulancingo; al este con los de Tlaxcala y Puebla; al sur con el departamento de Iturbide (hoy Morelos); y al oeste, con los de Toluca y Tula.<sup>135</sup>

La ciudad de México sería al mismo tiempo asiento del Imperio, así como capital del Departamento del Valle de México por mandato del mismo artículo segundo, fracción XIV del referido decreto, tal como había sucedido durante la etapa centralista.<sup>136</sup>

Con la muerte de Maximiliano, el 19 de julio de 1867, llega a su fin el Segundo Imperio, dando paso a una nueva etapa conocida como la República restaurada, la cual comienza con la entrada del general Porfirio Díaz a la Ciudad de México. El presidente Juárez entra a la capital el 15 de julio de 1867, llegando así a su fin el periodo de su gobierno itinerante. Asume el control político del país y también de la ciudad debido al enorme prestigio y ascendencia moral legítimamente ganados durante las guerras. Indudablemente y pese a las oposiciones –principalmente del grupo porfirista- su poder se consolidó con las elecciones del año 1867, donde se reelige y numéricamente obtiene una mayoría en el Congreso. El orden constitucional estaba reestablecido.<sup>137</sup>

Durante este periodo no hubo grandes reformas en lo referente al Distrito Federal.

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp. 129-130.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 137.

A la muerte de Benito Juárez asume la presidencia Don Sebastián Lerdo de Tejada, bajo cuya tutela es restaurado el senado por reforma de 13 de noviembre de 1874. "Ésta es sin duda la única reforma durante la época de la república restaurada que otorgó algún beneficio adicional a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, pues revivió la vieja promesa que desde 1824 y luego en 1857, se había hecho en el sentido de que el Distrito federal elegiría senadores de igual forma que el resto de las entidades federativas...",<sup>138</sup> la fracción A del artículo 58 constitucional estableció después de la reforma aprobada el 6 de noviembre y publicada en siguiente día 13 del mismo mes:

Artículo 58 A. El senado se compondrá de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal...

Así llegamos a la etapa del Porfiriato. La oferta política de Díaz –contenida en el Plan de Tuxtepec que lo llevaría a la presidencia- contenía un punto fundamental que le garantizaría el apoyo de la ciudadanía de la capital: convocar a un nuevo Congreso para otorgar al Distrito Federal una ley que rigiera su vida política. No obstante, cuando Porfirio Díaz asumió el poder de la nación, pospuso hasta fines de siglo cualquier legislación relativa a la ciudad de México, en lo tocante a su vida interior.<sup>139</sup>

Durante este periodo, en el año de 1898, se determinaron nuevos linderos para el Distrito Federal, por ya no coincidir con los anteriores y con el aparente objetivo de ratificar los convenios que celebraran los gobiernos de las entidades de México y Morelos con las autoridades del Distrito Federal, los cuales habían alterado los límites entre las mismas. Dichos decretos se

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 145.

constituyen ambos en un artículo único, cada uno, y se emitieron los días 15 y 17 del mes de diciembre, respectivamente.

Un año después, el 16 de diciembre de 1899, nuevamente el Congreso General se ocuparía de la Ciudad de México, pero ahora para reordenar su división interna en siete grandes circunscripciones y las prefecturas a su vez, se subdividieron en municipalidades. La nueva subdivisión para el Distrito Federal quedaría como sigue:

Art. 1º. Para el régimen interior del Distrito Federal, se divide su territorio en la forma siguiente:

- I. Municipalidad de México
- II. Prefectura de Guadalupe Hidalgo
- III. Prefectura de Azcapotzalco
- IV. Prefectura de Tacubaya
- V. Prefectura de Coyoacan
- VI. Prefectura de Tlalpan
- VII. Prefectura de Xochimilco

Art. 2º. Las Prefecturas quedan formadas con las siguientes Municipalidades:

- Guadalupe Hidalgo: Guadalupe Hidalgo, Ixtacalco
- Atzacapotzalco: Atzacapotzalco de Porfirio Díaz, Tacuba
- Tacubaya: Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe, Cuajimalpa
- Coyoacán: Coyoacán, San Ángel
- Tlalpan: Tlalpan, Ixtapalapa
- Xochimilco: Xochimilco, Hastahuacán, Tlaltenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Atocpan, Ostotepec<sup>140</sup>

Asimismo, el 31 de octubre de 1901, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reforma la Constitución para ratificar la federalización de la organización política y participación ciudadana de la Ciudad de México. Definiéndose del mismo modo, como facultad del Congreso de la Unión, lo siguiente:

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 154.

Artículo 72. Fracción VI. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.<sup>141</sup>

“Al modificarse la fracción VI del artículo 72 constitucional, la organización interna del Distrito Federal quedó absolutamente sometida al Congreso de la Unión, pues este órgano se convirtió en su legislatura sin que su actuación como tal se hubiere subordinado a ninguna base establecida en la ley Fundamental, ya que el derecho que incumbía a sus ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades fue suprimido por la mencionada reforma. Esta supresión hizo posible que dicha entidad quedase casi totalmente sujeta al gobierno federal...”<sup>142</sup>

Con fundamento en dicha reforma, el 19 de marzo de 1903 se emitió la *Ley Orgánica Política y Municipal del Distrito Federal*, que asignó a éste la condición de dependencia federal, en el orden político, administrativo y municipal. “El gobierno del Distrito Federal quedó rebajado a mera dependencia administrativa, con jerarquía incluso menor a la que después se le otorgó al departamento del Distrito Federal, pues se le subordinó en la Ley de 1903 a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, y en cambio el jefe del departamento... dependía directamente del presidente de la República, siendo inclusive integrante del Gabinete, con igual nivel jerárquico que el ministro de Gobernación.”<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Ibidem, p. 155.

<sup>142</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 928.

<sup>143</sup> “ Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.* p. 156.

La ley en comento reconoció los decretos del Congreso, expedidos el 15 y 17 de diciembre de 1898, determinando en su artículo primero, que se tomaban como base para fijar el territorio del Distrito Federal; sin embargo, modifica la división interna del Distrito, de acuerdo al artículo 20 de la ley, pues ahora lo subdividía en trece municipalidades para su administración, siendo las siguientes:

- I. México
- II. Guadalupe Hidalgo
- III. Atzacapotzalco
- IV. Tacuba
- V. Tacubaya
- VI. Mixcoac
- VII. Cuajimalpa
- VIII. San Ángel
- IX. Coyoacán
- X. Tlalpan
- XI. Xochimilco
- XII. Milpa Alta
- XIII. Ixtapalapa

De la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, para los efectos del Gobierno de la Ciudad de México, dependían tres funcionarios, de acuerdo con los artículos 18 y 19 de la ley, que eran: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de obras, los cuales eran nombrados y podían ser removidos por el Presidente de la República.

Estos tres funcionarios, juntos integraban el Consejo Superior de Gobierno y tenían jurisdicción en todo el Distrito Federal, la cual ejercían a través de un prefecto político, que era el responsable delegado en cada municipalidad, según el artículo 24 de la ley en comento.

Los prefectos políticos eran también designados y removidos por el ejecutivo federal y, en términos del artículo 60, eran la primera autoridad política local, pero subordinada al gobernador, al director general de obras y al presidente del Consejo Superior de Salubridad.

Los artículos 18 y 22 de la ley de 1903 disponían que los ayuntamientos conservaban aparentemente sus funciones políticas, serían electos popularmente en elección indirecta, pero únicamente se les facultaba en lo relativo a tener “voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto”.

También, en cuanto a los municipios del Distrito Federal, el general Porfirio Díaz emitió posteriormente, en fecha 24 de abril de 1903, la *Ley con Objeto de Incorporar los Impuestos y Rentas Municipales del Distrito y los Bienes de los Municipios*, ley que vino a dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 33 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que ordenara que las rentas públicas de carácter municipal quedarían como rentas de la federación.<sup>144</sup>

Con esta nueva disposición fiscal, los ayuntamientos dejaron de recibir cualquier tipo de ingresos de manera directa. Esta nueva legislación implicaría finalmente la supresión de la autonomía municipal. El municipio subsistiría formalmente, pero en realidad careciendo de cualquier sentido, pues ahora se encontraba bajo la tutela del Ejecutivo Federal.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Artículo 33. “Desde la fecha en que comience a regir esta ley, cesará la personalidad jurídica de los ayuntamientos. En consecuencia, el Gobierno Federal se hará cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demande la administración política y municipal del mismo, según los presupuestos que apruebe el Congreso de la Unión. Las rentas públicas de carácter municipal quedarán como rentas de la federación”. Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 158.

<sup>145</sup> *Ibidem*, pp. 155-159.

#### 2.2.2.4. La Constitución de 1917

Después de las elecciones de 1910, año en que el General Porfirio Díaz se reelige como presidente por enésima vez, se desencadena con mayor fuerza la inconformidad nacional al haber pasado Díaz sobre la promesa que hiciera en el sentido de respetar las fuerzas democráticas que surgieran y permitir el acceso al poder de diferentes facciones políticas. Así inicia el movimiento armado de 1910.

En fecha 5 de octubre de 1910 se promulga en San Antonio Texas, el Plan de San Luis, el cual declaraba nulas las recientes elecciones y desconocía el gobierno del General Díaz, declarando asimismo, como ley suprema, el principio de la "No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República".

La batalla es ganada al renunciar el General Díaz en fecha 25 de abril de 1911 y abandonar el país,<sup>146</sup> asumiendo entonces Madero la presidencia y Don José María Pino Suárez, la vicepresidencia.

Con posterioridad, en febrero de 1913 los militares encabezados por el General Manuel Mondragón iniciaron el cuartelazo de la Ciudadela; las fuerzas de Huerta hacen prisioneros a Madero y a Pino Suárez, a los que asesinan después de obligarlos a renunciar sus cargos.<sup>147</sup>

Pronto surgirían nuevos movimientos que pretendieran llenar las lagunas producidas por el régimen maderista, como el de Zapata en Morelos, que con el Plan de Ayala buscó la reforma agraria; o también el movimiento de Orozco en el norte del país.

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>147</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 161.

Toma el poder Victoriano Huerta, habiendo quienes reaccionaran en contra. El 19 de febrero de 1913 el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, expide un decreto con el cual desconoce a Huerta como presidente, siendo secundado días después por el gobernador de Sonora.<sup>148</sup>

Iniciaba entonces la etapa de la revolución conocida como constitucionalista, la cual pretendía principalmente restaurar la vigencia de la Constitución de 1857, teniendo entonces lugar diversos acontecimientos que le dieran fuerza. El 26 de marzo de 1914, por ejemplo, se firma el Plan de Guadalupe, en el cual se suscribe, entre otros aspectos, la promesa de un programa de reformas de carácter social, una vez derrocado el usurpador.

Finalmente, con la firma de los tratados de Teoloyutla, se consigue la entrega de la Capital al ejército constitucionalista y se disuelve el ejército federal, siendo derrocado el General Huerta.<sup>149</sup>

No es sino hasta el año de 1916 cuando alcanza mayor estabilidad el movimiento encabezado por el General Carranza. Entonces fue el momento de reestablecer el orden constitucional y para ello sería necesario llamar a un Congreso Constituyente que reformara la Constitución de 1857 o bien, expidiera una nueva Carta Fundamental pues para entonces se habían generado ya las condiciones necesarias para establece una normatividad constitucional que reflejara las aspiraciones revolucionarias y los anhelos de la nación en lo político y en lo social. Tuvo entonces lugar una convocatoria a elecciones para la integración de un nuevo Congreso Constituyente, el cual se integró por representantes de cada una de las entidades federativas en proporción al número de habitantes,<sup>150</sup> “pero excluyéndose a aquellas que hubieran

---

<sup>148</sup> Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional, Primer curso*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 317.

<sup>149</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 162.

<sup>150</sup> Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, pp. 318-319.

colaborado con alguna de las facciones opositoras al movimiento constitucionalista”.<sup>151</sup>

El Congreso Constituyente se reunió en la Ciudad de Querétaro, iniciando labores el 21 de noviembre de 1916 y su gran obra sería la Constitución Mexicana del 5 de febrero de 1917.

Una vez habiendo iniciado sus labores, Carranza presenta ante el Congreso un Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, con base en los planteamientos ofrecidos, establecidos en el Plan de Guadalupe y posteriormente en el documento conocido como Adiciones al Plan de Guadalupe. Este Proyecto sería punto de partida de los debates constitucionales y en cuanto al Distrito Federal contendría modificaciones substanciales con relación a los principios que estableciera la Constitución de 1857.

Entre las modificaciones que pretendía introducir Carranza, se encuentra en principio, la disposición del artículo 43 del Proyecto que enumera como parte integrante del Estado Mexicano al Distrito Federal en sustitución del Estado del Valle de México previsto en el artículo 43 de la Constitución de 1857, el cual nunca tuvo existencia real, aunque constitucionalmente era una de las entidades miembros de la federación. Esta incongruencia vendría a remediarse gracias al Proyecto.

---

<sup>151</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 163.

Por otra parte el artículo 44 del Proyecto de Carranza proponía la ampliación del territorio del Distrito Federal hacia el del Estado de México, ampliación que abarcaría los límites naturales del Valle de México, para lo cual el General Carranza expresaba *propósitos de carácter militar, político y civil*. Sin embargo tal propuesta, en relación con la establecida por el artículo 43 del Proyecto, fue modificada aprobándose por el Congreso en los siguientes términos:

“Artículo 44. El territorio federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General..”

“En 1898 se le fijaron nuevos límites a la capital mexicana; el instrumento jurídico fue un decreto, mismo que adoleció de irregularidades para su expedición. La Constitución de 1917 regularizó esa situación al establecer...” el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene”.<sup>152</sup>

Otro de los planteamientos del Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 que serían mayormente debatidos, lo constituiría el inciso VI, fracción II del artículo 73, pues establecía que cada municipalidad del Distrito Federal estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la de México, la que estaría a cargo del número de comisionados que la ley determinara.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Carranco Zúñiga, Joel. *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000, p. 27.

<sup>153</sup> *Debates legislativos de 1917*, Colección cuadernos de la reforma política del Distrito Federal, México, Departamento del Distrito Federal, 1992, p. 9.

Con ello, los habitantes de la Ciudad de México recibirían una vez más un fuerte atentado contra sus aspiraciones democráticas que lejos de recibir un aliento del movimiento revolucionario, no sólo no vieron acrecentar sus derechos, sino que observaron que Carranza intentó radicalizar la nulificación que el gobierno del porfiriato hizo de los ayuntamientos con la Ley de 1903, e intentó desaparecerlos de plano.<sup>154</sup>

No obstante, al interior de los debates constitucionales de 1917, los capitalinos contaron con férreos defensores de sus derechos políticos, siendo rechazado el proyecto de Carranza en el punto que exceptuaba a la Municipalidad de México.

Cabe observar que dentro del Congreso Constituyente de 1916-1917, la cuestión relativa al territorio del Distrito Federal, no volvería a ser objeto de debate como lo fuera durante los Congresos Constituyentes de 24 y 57, momentos históricos en que primero la ubicación del asiento de los poderes generales y luego el traslado a otro lugar de la República, concentraran fuertemente la atención y esfuerzos de los señores legisladores, quedando esta vez, simplemente la posibilidad establecida y los supuestos determinados en el artículo 44 constitucional.

En fecha 13 de abril de 1917, antes de entrar en vigor la Ley Fundamental de 1917, el General Venustiano Carranza expide la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*, entre tanto el Congreso de la Unión ejercitara, de conformidad con las bases que para ese objeto fijaba la fracción VI del artículo 73 constitucional, la facultad de legislar para estas entidades (Anexo I).

---

<sup>154</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 164.

El artículo primero de este ordenamiento ratificó que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un *gobernador* que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo podía nombrar y remover libremente.

El artículo 20 señalaba que el gobernador del Distrito acordaría directamente con el Presidente.

Entre las principales obligaciones del gobernador, se encontraban: promulgar y hacer cumplir las leyes federales y las específicas para el Distrito Federal expedidas por el Congreso; cumplir las órdenes y resoluciones del Presidente; cuidar la seguridad de caminos, calzadas, canales; auxiliar al poder judicial y al Ministerio Público, entre otras.<sup>155</sup>

Tenía asimismo la facultad de nombrar un secretario de gobierno, tesorero general, director de la penitenciaría, inspector de policía, director de instrucción pública, entre otros; así como nombrar y remover a los demás empleados que se necesitaran.<sup>156</sup>

La justicia común quedaba según el artículo 83 a cargo de los jueces y magistrados que determinara la ley orgánica respectiva.

El capítulo IX denominado "de la Administración Municipal", ratificó en su numeral 45, que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Serrano Salazar, Oziel, *op. cit.*, p. 117.

<sup>156</sup> *Idem.*

<sup>157</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 172, 173.

### 2.2.3. El Distrito Federal como órgano administrativo

Tras haber demostrado la experiencia, la imposibilidad de la convivencia entre autoridades de distinto orden dentro del ámbito territorial del Distrito Federal y tras la débil situación política en que se encontraban los municipios en la Ciudad de México durante el siglo pasado; primero por la disminución substancial de atribuciones que les resto el porfiriato; luego, por la inestabilidad producto de la lucha revolucionaria; y tercero, por la falta de apoyo y simpatía de Carranza en el Congreso Constituyente de 1917, el General Álvaro Obregón presenta una iniciativa de reforma constitucional para el artículo 73 fracción VI, bases 1ª, 2ª y 3ª, la cual propiciaría la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, después de una tradición de cuatrocientos años. La iniciativa prosperó aún y cuando Obregón no tenía derecho de iniciativa pues sólo era candidato a la presidencia, pero su acción sería respaldada por varios diputados.<sup>158</sup>

El 15 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en comento, la cual sería promulgada por el presidente en turno, Plutarco Elías Calles. Esta reforma “facultaba al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios y señalaba que su gobierno quedaba a cargo del presidente de la república, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva”.<sup>159</sup> Ésta sería la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1928, ley que diera nacimiento al *Departamento del Distrito Federal*, como órgano dependiente del presidente de la república para el gobierno del lugar, asiento de los poderes generales, al frente del cual estaría un *jefe de departamento del distrito federal*,

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>159</sup> Hira de Gortari, Rabiela, *op. cit.*, p. 115.

desapareciendo a partir de entonces la figura del gobernador, designado desde 1824, por el presidente en turno.<sup>160</sup>

A partir de la reforma de 1928, se concibe al Distrito Federal como departamento administrativo, cuando técnicamente no lo era, puesto que no reunía las características propias del mismo. A decir del maestro Miguel Acosta Romero, "... esa unidad político-administrativa no es un Departamento en los términos que están regulados tanto en la Constitución como en las leyes..."<sup>161</sup>

Atendiendo a la disposición constitucional respectiva, el Departamento del Distrito Federal era un órgano encargado del gobierno del Distrito Federal, esto es, sólo era un *órgano administrativo*, quedando así reiterado por la Ley Orgánica de 1928 al señalar que "el *órgano* a través del cual el presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal".

**División Territorial y Organización Política del Distrito Federal como Órgano Administrativo.** Durante la vigencia de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928, el gobierno del Distrito Federal quedaba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería a través de un órgano denominado *Departamento del Distrito Federal*.

Al frente del Departamento estaba el jefe del Departamento del Distrito Federal quien era nombrado y podía ser removido libremente por el Presidente de la República, quien a su vez se auxiliaba de delegados y subdelegados.

---

<sup>160</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 181.

<sup>161</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso*, 14ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 400.

En cuanto al territorio del Distrito Federal, quedó delimitado nuevamente con base en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 –como sucediera inicialmente en la ley porfirista de 1903- pero ahora se dividió en un Departamento Central conformado por las antes municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; y en 13 Delegaciones, adicionalmente, las cuales fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.”<sup>162</sup>

Un órgano novedoso para la organización interna del Distrito Federal se estableció en el capítulo X de la ley en comento, el cual regulaba los Consejos Consultivos. “Estas figuras jurídicas se crearon para tratar de aminorar el riesgo de alejarse de la ciudadanía con la desaparición de los municipios y para poder contar con opiniones calificadas sobre asuntos relevantes y al mismo tiempo, ser un contrapeso a las decisiones unilateralmente tomadas por las autoridades”.<sup>163</sup>

Entre los asuntos en que se les concedió intervención a estos Consejos, según el artículo 92 de la ley en comento, tenían derecho a proponer al jefe del departamento y a los delegados; proponer las reformas a los reglamentos y a las medidas administrativas que consideran pertinentes; ser oídos cuando se fuesen a iniciar leyes para la ciudad; al elaborarse las iniciativas de ingresos y egresos, entre otras.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 194.

En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI del artículo 73 constitucional de fecha 31 de diciembre de 1941, sólo se estableció, como ya quedó asentado, que el Presidente de la República tendría a su cargo el gobierno del Distrito Federal, *quien lo ejercería por conducto de un funcionario que se denominaría Jefe del Departamento del Distrito Federal* (artículo 5º de la Ley).

Esta vez el Distrito Federal se integraría por 12 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón (antes San Ángel), Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Además de estar integrado a él la Ciudad de México que sustituía al Departamento Central, formada por las antiguas municipalidades de Tacuba, Tacubaya, México y Mixcoac, más la delegación General Anaya.

El artículo 2º de la ley disponía que la función legislativa en el Distrito Federal estaría a cargo del Congreso de la Unión; y en cuanto a la función judicial, ésta quedaría a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en términos de la base cuarta de la fracción VI, del artículo 73 constitucional (artículo 3º de la Ley).

Por su parte, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1970 estableció que la función judicial en el Distrito Federal (artículo 5º de la Ley en comento) estaría a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva.

Los límites del Distrito siguen permaneciendo inmutables pero a partir de la Ley de 1970 el Distrito Federal o Ciudad de México, en términos del artículo 10, queda dividido en las 16 delegaciones que se conocen hasta la fecha.

En esta ocasión, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, además del Consejo Consultivo estableció las llamadas *Juntas de Vecinos*. En cada una de las delegaciones del Distrito habría una Junta de Vecinos, debiendo estar integrada por un mínimo de 20 miembros, entre los cuales, debían contarse cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años. Durarían en su encargo tres años y entre sus atribuciones contaban: Proponer al delegado correspondiente, las medidas que estimaren convenientes para el mejoramiento de la prestación de los servicios; sugerir al propio funcionario la prestación de nuevos servicios públicos; opinar a solicitud del delegado, en relación a las medidas administrativas de la delegación; rendir mensualmente al Consejo Consultivo, un informe de la gestión realizada durante el mes anterior; entre otras.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1978, ya mencionaba en su artículo 15 a las Delegaciones del Distrito Federal como órganos desconcentrados que estarían a cargo de un delegado –ya no mencionaba a los subdelegados– quien sería nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República.

Como órganos de colaboración vecinal y ciudadana esta Ley reguló los Comités de Manzana y a las Asociaciones de Residentes, conjuntamente con las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo.

En cada manzana del Distrito Federal habría un *Comité de Ciudadanos*, designando entre sus miembros, un Jefe de Manzana; y de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integraban la correspondiente Asociación de Residentes (artículos 44 y 45 de la Ley).

Esta Ley implementa también un nuevo capítulo, referente a la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal. Así por ejemplo, el artículo 52 de la Ley, enunciaba entre los derechos de los ciudadanos residentes del Distrito Federal, a) Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos a referéndum, y b) Otorgar su apoyo en las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos.

En el mismo sentido, el artículo 53 de la Ley definía al *referéndum* como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”. En cuanto a la *iniciativa popular* el mismo numeral la conceptualizaba como “un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”.

## CAPITULO III. ASPECTOS JURÍDICOS DEL DISTRITO FEDERAL

### 3.1. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal

Con el objeto de desentrañar su naturaleza jurídica es necesario partir del estudio de una serie de características con que cuenta el Distrito Federal.

El primer elemento que tendríamos que examinar, es el análisis semántico del término, el cual se integra por dos palabras. La primera de ellas, el sustantivo *distrito*, es definida por el Diccionario Larousse como la "división administrativa o judicial de una provincia, territorio o población".<sup>165</sup>

El Diccionario para Juristas de Juan Palomar define al término de la siguiente manera: "Cada una de las demarcaciones en que se subdivide una población o un territorio con el fin de ordenar y distribuir el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas o de los servicios administrativos".<sup>166</sup>

Por su parte el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina señala que *distrito* es una "división territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales".<sup>167</sup>

Por ende, es de observarse que existen distritos de distinta naturaleza, entre ellos los llamados distritos electorales, los distritos judiciales y los federales.

---

<sup>165</sup> García Pelayo y Gross, Ramón, *op. cit.*, p. 327.

<sup>166</sup> Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, Porrúa, 2000, t. I, p. 540.

<sup>167</sup> Pina Vara, Rafael de, *op. cit.*, p. 252.

En lo tocante al análisis semántico de la segunda palabra que integra la expresión que se analiza, la palabra o calificativo *federal*, ésta se interpreta como "relativo o perteneciente a un Estado con sistema federal".

Por consiguiente, entiéndase en principio la expresión Distrito Federal, como la "demarcación territorial y administrativa dentro de la estructura organizacional de un Estado federal".

Otra interpretación del vocablo, y una característica más a analizar, ya en un sentido jurídico, la encontramos en la definición que expresa el Diccionario Jurídico Mexicano al concebir al Distrito Federal como aquella "circunscripción territorial que en los Estados Federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal".<sup>168</sup>

En este mismo sentido, y con la finalidad de obtener un elemento característico más del concepto en estudio, por disposición del artículo 44 de nuestra Ley Fundamental, el Distrito Federal además de ser "sede de los poderes federales", también es "Capital de la República Mexicana".

Así bien, tomando en consideración que denominamos *Capital*, en términos generales, a "la primera de las ciudades de un Estado, en la cual residen los poderes públicos"; que "en los Estados modernos la capital no es más que la primera de las ciudades hermanas, igual a éstas desde el punto de vista de los derechos, sin que la vida nacional esté inseparablemente ligada a su existencia"; que "el gobierno reside en ella porque tiene que residir en alguna parte y no puede ir de un sitio a otro",<sup>169</sup> luego entonces encontramos que si nos refiriéramos a un Estado de tipo unitario, éste cuenta con una "capital" y esa capital a su vez asume denominaciones distintas en cada Estado; así por

---

<sup>168</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, t. D-H, p. 1170.

<sup>169</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada, op. cit.*, t. XI, p. 497.

ejemplo, la capital de España es Madrid y la capital de Paraguay es Asunción, pero tratándose de un Estado federal, su ciudad capital recibe el nombre de "*Distrito Federal*", diferenciándose en cada Estado, por el nombre de la Ciudad en que éste se encuentre ubicado.

Al respecto, cabe igualmente considerar que si el término "capital" es aplicable a las provincias en que se divide un Estado unitario por ejemplo, también se aplica para las entidades federativas de un Estado federal.

Finalmente, pese a contar cada entidad, dentro de su ámbito territorial, con autoridades de gobierno propias, en virtud del principio establecido, en el caso de México específicamente, por el artículo 124 constitucional, en ciertas ocasiones son competentes los órganos locales de gobierno, mientras que en otras son competentes los órganos federales dentro de una misma área territorial de una entidad federativa determinada. Ambos coinciden en un mismo territorio y sólo se diferencian por el contenido material de los actos que ejerce cada grupo de poderes. "Entonces, por ejemplo en Nayarit, la federación interviene en materia de comercio y la entidad federativa interviene en materia civil de manera coextensa y coexistente con la federación". No obstante esto que ocurre en cada una de las entidades federativas opera de manera distinta en lo relativo al Distrito federal.

En efecto, en lo que respecta al Distrito Federal, es *federal*, además de lo expresado en el análisis semántico del término, porque "en él residen los poderes federales y dentro de él sólo ellos deben tener jurisdicción, tanto en cuestiones de competencia local como federal,...

DISTRITO FEDERAL. Siendo la residencia de los Poderes de la Unión, el gobierno político y económico de dicho lugar, debe quedar exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal.

*Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. tomo XIII. p. 1013.*

... lo cual implica que dentro del Distrito Federal no se establezcan autoridades locales de gobierno propias y distintas".

"... Es a los representantes de la República a quienes les toca exclusivamente controlar los intereses de una ciudad en donde residen los poderes federales, y es a los poderes federales a quienes les toca designar autoridades, para que respeten su poder..." Palabras del diputado Palavicini en sesión constituyente del 14 de enero de 1917.

Tal es la característica esencial que determina la naturaleza jurídica del Distrito Federal; característica que quedó determinada desde el establecimiento del primer Distrito Federal que existió en el mundo y que recibió el nombre de Distrito de Columbia. La razón fundamental que inspiró la creación de éste "distrito" fue la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales, pues ello sería fuente de constantes conflictos.<sup>170</sup> Aunque con posterioridad, el fundamento inicial ha encontrado argumentos doctrinarios e históricos más o menos amplios y a veces distintos, dentro de cada país en el que ha sido adoptado o desarrollado el sistema federal.

Por ejemplo en México, Serrano Migallón expresa que el contenido de un Distrito Federal implica a una porción de territorio dentro de la Federación en el cual ninguna de las entidades federativas que conforman a la misma tengan potestad, a fin de permitir que los más altos intereses de la unión puedan ser desarrollados por los órganos de poder de la Federación sin la intervención de

---

<sup>170</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, t. D-H, p. 1170.

ninguna entidad la cual por esto pudiese obtener indebidas ventajas con respecto de las demás, que por su situación geográfica no estuvieran tan presentes.<sup>171</sup>

Para José Castelazo, el Distrito Federal se crea precisamente a parte de cualquier entidad, para que no coincidan los poderes federales con los locales, con el fin de no ser presionado el todo por las partes y que lo federal prevalezca sobre lo local. En él comenta, están representados los intereses de todos los mexicanos.<sup>172</sup>

La finalidad inmediata es "... impedir la eminencia de los órganos locales sobre los Poderes de la Unión (sic) residentes en ese espacio geográfico."<sup>173</sup>

A nivel histórico, también encontramos argumentos más o menos afines en el seno de los debates legislativos de 1824 y 1856.

### 3.3.1. El Distrito Federal como entidad federativa

Debido a que el artículo 43 de nuestra Carta Magna enumera al Distrito Federal como parte integrante de la federación, es una tendencia casi generalizada la de calificar al Distrito Federal también como entidad federativa. No obstante, a mi juicio, el Distrito Federal no es una entidad federativa en razón de ciertos elementos de los cuales hago a continuación referencia:

---

<sup>171</sup> Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 1994, t. VIII, p. 794.

<sup>172</sup> Castelazo, José, *Ciudad de México: reforma posible*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Porrúa, 1992, p. 20.

<sup>173</sup> Pérez López, Miguel, "El Derecho Local en el Distrito Federal en el Nuevo Artículo 122 Constitucional", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 2, junio de 1988, p. 253.

1. El artículo 43 de la Constitución Política de la República Mexicana, considera por separado a las entidades federativas, y al Distrito Federal, como especificando su diferente naturaleza jurídica. De lo contrario, incluiría al Distrito Federal, de acuerdo al orden alfabético que emplea, entre las entidades de Chihuahua y Durango, en su enumeración.

2. En términos de la disposición contenida en el artículo 115 constitucional, primer párrafo, el Distrito Federal no tiene, como es el caso de las entidades federativas, al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Por el contrario se encuentra dividido en 16 delegaciones políticas.

3. El Distrito Federal no tiene autonomía legislativa en lo que se refiere a la facultad de darse su propia constitución, ya que a pesar de organizarse internamente con fundamento en un Estatuto de Gobierno, que bien podría hacer las veces de una constitución local, el mismo ha sido sin embargo expedido por un órgano de carácter federal y no por los órganos locales propios del Distrito.

4. Porque no tiene participación, por medio de su Asamblea Legislativa, en el procedimiento de reformas a la Constitución, que por disposición del artículo 135 del mismo ordenamiento, requiere que por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso se acuerden las reformas o adiciones, y que las mismas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.<sup>174</sup> Participación que constituye una de las facultades esenciales de las entidades, principio característico del sistema federal.

---

<sup>174</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, pp. 144-145.

5. El principio de distribución de competencias que se aplica para la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal, opera en sentido inverso al establecido por el artículo 124 constitucional, para las entidades federativas.
6. No cuenta con autonomía gubernativa plena debido a que los órganos federales conservan ciertas facultades con relación al Distrito Federal.
7. No basta para considerar al Distrito Federal como entidad federativa, el hecho de ser parte integrante de la federación ya que ello sólo implica que tanto el Distrito Federal como las entidades federativas, integran y son parte de la República Mexicana, las cuales en conjunto forman una federación, independientemente de su naturaleza jurídica.
8. Porque el Distrito Federal es sede de los poderes federales.

Adicionalmente a las ideas antes apuntadas, no podemos ignorar sin embargo, que el Distrito Federal está sufriendo gradualmente una transformación política interna que comenzó a partir de 1987 con la creación de la *Asamblea de Representantes*, generándose también a partir de entonces una mayor participación política para los capitalinos, no restringida como lo había estado desde 1928 a la elección del Presidente, Diputados y Senadores federales.

En la actualidad el Distrito Federal cuenta con órganos locales de *gobierno* más formales y democráticos como son el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales, siendo todos ellos órganos de elección popular directa; punto en el cual confluyamos con otro de los elementos componentes de las entidades federativas como es la *población*, la cual debe estar establecida sobre un *territorio* del cual también dispone el Distrito Federal.

Por disposición del artículo 42 de la Constitución Política de la República Mexicana, el territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes,
- IV. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

De la enumeración antes transcrita, nos interesa la fracción primera, respecto de la cual, explica el artículo 43 constitucional, son partes integrantes de la federación, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. El Distrito Federal, expresa el numeral 44 constitucional, es la Ciudad de México y "se compondrá del territorio que actualmente tiene", que en términos del artículo tercero del Estatuto de Gobierno se integra por el área comprendida dentro de los "límites geográficos fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión", límites que son enumerados por el artículo noveno de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

**REGÍMENES JURÍDICOS FEDERAL Y LOCAL. SU ÁMBITO DE VALIDEZ.** Los artículos 42 a 48 de la Constitución Federal, establecen las partes que integran la Federación y el territorio nacional, conformado éste por territorio continental, territorio insular, mar territorial, plataforma continental y zócalos submarinos, de lo que se deriva un carácter de continuidad, no sólo geográfico, sino también del ámbito espacial de validez del orden jurídico de la Federación. Esta misma noción de continuidad se actualiza con relación a las entidades federativas y el Distrito Federal, respecto de los cuales, por razón de territorio, consecuentemente, sólo se surte la competencia local en términos de lo dispuesto por el artículo 121 constitucional, aspecto que revela la importancia que tienen los límites o fronteras, dado que su determinación geográfica permite saber dónde comienza y en qué lugar acaba el territorio de un Estado federado o del Distrito Federal, para establecer el principio y el fin del ámbito espacial de

validez de su orden jurídico, lo cual se traduce, a su vez, en aquel espacio en el que el poder público correspondiente podrá ejercer sus funciones.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. tomo IV. p. 243.*

Asimismo, el Distrito Federal está dotado ya de personalidad jurídica y patrimonio propios, por disposición del artículo segundo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

De manera que, poco a poco el Distrito Federal se está transformando para convertirse en entidad federativa, aunque el cambio definitivo solamente podría verificarse con el traslado de los poderes generales y el establecimiento de una nueva sede o asiento de los mismos, por virtud de su naturaleza jurídica.

### 3.2. Estructura política del Distrito Federal

A partir del artículo 122 constitucional se establecen las bases generales para la organización política interna del Distrito Federal. De acuerdo con este dispositivo, el gobierno del Distrito Federal está a cargo tanto de los poderes federales como de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local para él creados.

A continuación se procederá a analizar la estructura normativa y funcional de cada uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal, con base en los específicos ordenamientos jurídicos que los regulan.

**Congreso General de la República.** En principio el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; en este sentido el Congreso cuenta con facultades residuales mientras que la Asamblea ejerce facultades expresas, de acuerdo con el artículo 122 constitucional, apartado A, fracción I.

No obstante, al igual que la Asamblea, el Congreso, como órgano legislativo local del Distrito Federal, ejerce también ciertas facultades expresas por disposición del propio artículo 122 constitucional, las cuales a continuación se enumeran:

1. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Apartado A, fracción II del artículo 122 constitucional), norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, en oposición a las entidades federativas, las cuales en función de su autonomía legislativa pueden otorgarse su propia norma fundamental local.
2. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (Apartado A, fracción III del artículo 122 constitucional). En comparación a las Asambleas locales de las entidades federativas, son ellas quienes tienen la atribución de legislar sobre su deuda pública.
3. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la federación (Apartado A, fracción IV).

4. Las demás atribuciones que le señale la Constitución General de la República en lo referente al Distrito Federal (Apartado A, fracción V del artículo 122 constitucional). Así por ejemplo, por disposición del artículo 76, fracción IX de la Constitución, es facultad exclusiva del Senado de la República, remover y nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de remoción del mismo.

**Presidente de la República Mexicana.** De haber tenido a su cargo el gobierno directo del Distrito Federal, a partir de 1996, por reforma que propició la elección directa del Jefe de Gobierno, sufrió una reducción en cuanto a sus facultades respecto del Distrito Federal, conservando las siguientes, en términos del artículo 122, apartado B de la Constitución:

- 1) Iniciar leyes ante el Congreso General en las materias competencia de éste, relativas al gobierno del Distrito Federal (artículo 32, fracción II del Estatuto).
- 2) Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 32, fracción I del Estatuto).
- 3) Enviar anualmente al Congreso de la República, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el funcionamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (artículo 32, fracción III del Estatuto). Para tal efecto, el Jefe de Gobierno deberá someter a la consideración del Presidente la propuesta correspondiente.
- 4) Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso, ejerciendo por consiguiente la facultad reglamentaria para asuntos del Distrito Federal (artículo 32, fracción V del estatuto).
- 5) Las demás atribuciones que le señalen la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes (artículo 32, fracción VI del Estatuto de Gobierno). Por disposición del artículo 115, fracción VII constitucional, el Ejecutivo

Federal tiene el mando de la fuerza pública del lugar donde resida, en este caso, del Distrito Federal. Por lo tanto, corresponde al Presidente la designación del servidor público que tenga a su cargo la fuerza pública, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá ser removido libremente por el Presidente o a solicitud del Jefe de Gobierno (artículo 34 del Estatuto de Gobierno).

**Poder Judicial Federal.** <sup>175</sup> El artículo 122 constitucional, no hace referencia a las facultades del Poder Judicial de la Federación dentro del Distrito Federal. No obstante, la Ley Fundamental otorga al poder judicial, a partir de otras disposiciones, las siguientes atribuciones:

- a) Resolver las controversias constitucionales en las que el Distrito Federal o uno de sus órganos sea parte, frente a la Federación, una entidad federativa o algún municipio (artículo 105, fracción I constitucional y 29 del Estatuto). <sup>176</sup>
- b) Conocer y resolver de las acciones de inconstitucionalidad donde se vea involucrado el Distrito Federal respecto de la impugnación de normas de carácter general (artículo 105, fracción II).
- c) A través del Tribunal Electoral, es competente para resolver las impugnaciones de los actos o resoluciones definitivos de las autoridades competentes en el Distrito Federal, para organizar y ratificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los procedimientos electorales, siempre que resulten determinantes para el resultado final de las elecciones (artículo 99, fracción IV constitucional).

---

<sup>175</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 544.

<sup>176</sup> En estos supuestos, por disposición del artículo 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, "para acudir ante la Suprema Corte de justicia de la Nación, será necesario que: I. La Asamblea Legislativa así lo acuerde en la sesión respectiva; II. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el Pleno; ó III. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada".

Pasemos ahora a examinar los órganos locales de gobierno propios del Distrito Federal, señalados en el artículo 122 constitucional:

**La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.** La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de la República Mexicana, que en relación con el artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son:

FACULTADES ADMINISTRATIVAS. Estas atribuciones se desarrollan a través de decretos y comprenden tres materias:

1) Atribuciones Financieras. Aprobando previamente, la Asamblea, las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto anual, posteriormente debe examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de ingresos del Distrito Federal (artículo 122 BASE PRIMERA, fracción V, inciso b). Dentro de la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (artículo 73, fracción VIII constitucional).

La facultad de Iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, pero será el día 20 de diciembre, en el año de elecciones de Jefe de Gobierno (artículo 67, fracción XII del Estatuto).

La Asamblea Legislativa debe formular anualmente su Proyecto de Presupuesto para posteriormente enviarlo al Jefe de Gobierno para que éste lo incluya en su iniciativa (artículo 42, fracción III del Estatuto).

Conforme al artículo 122, BASE PRIMERA, fracción IV, inciso c, la Asamblea Legislativa también tiene facultad de revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea. La cuenta pública del año anterior debe ser enviada a la Asamblea por el jefe de Gobierno del Distrito Federal dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año. Este plazo, así como los establecidos para la presentación del Proyecto de Presupuesto y de la Ley de Ingresos, sólo podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea. La revisión de la Cuenta Pública, tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos planteados en los programas.

2) Facultades de Nombramiento. La asamblea tiene la facultad de nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con motivo de la falta absoluta de ese funcionario, por ejemplo, por renuncia o por fallecimiento (artículo 122, BASE PRIMERA, fracción V, inciso d).

FACULTADES LEGISLATIVAS. Conforme a lo dispuesto por la fracción V de la BASE PRIMERA del artículo 122, la Asamblea dispone de las siguientes atribuciones materialmente legislativas:

1) De Organización. De acuerdo con la fracción V, inciso a, está facultada para expedir su Ley Orgánica que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal solamente para que ordene su publicación.

También tiene la atribución de expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública, la Contaduría Mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal (BASE PRIMERA, fracción V, inciso e).

Asimismo tiene atribuciones para legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos (BASE PRIMERA, Fracción V, inciso g).

Tiene facultad para expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos (BASE PRIMERA, fracción V, inciso m).

**2) De Materia Tributaria.** Tiene la facultad de expedir la Ley de Ingresos del Distrito federal (BASE PRIMERA, fracción V, inciso b).

**3) De Materia Electoral.** Le corresponde a la Asamblea legislativa expedir las leyes que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a determinadas bases, las cuales deben respetar los principios establecidos en los incisos b al i de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que se refieren a las garantías de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia de las autoridades electorales y las relativas a los sistemas y medios de impugnación y de apoyo a los partidos políticos. La Constitución impone la obligación a la Asamblea Legislativa de que en las leyes correspondientes determine que en el Distrito Federal sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional, es decir, no se permite la creación de partidos políticos locales en esa entidad federal.

**4) De Desarrollo y Fomento Económico.** También tiene la atribución de expedir leyes en materia de planeación para el desarrollo urbano, uso de suelo, preservación del medio ambiente, protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obras públicas; sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal (BASE PRIMERA, fracción V,

inciso j); sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa (fracción V, inciso l).

5) De Justicia. La Asamblea puede legislar en materia civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos; la participación ciudadana; defensoría de oficio; notariado y registro público de la propiedad y del comercio (fracción V, inciso h); normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social (fracción V, inciso i).

6) De Servicios Públicos. Otras facultades legislativas de la asamblea del Distrito federal consisten en expedir las normas que regulen la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano; de limpia; turismo y servicios de alojamiento; mercados; rastros y abasto; y también en materia de cementerios (fracción V, inciso k).

7) De Iniciativa. Puede presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito federal, ante el Congreso de la Unión (BASE PRIMERA, fracción V, inciso ñ).

## **INTEGRACIÓN**

La asamblea legislativa se integra por 40 diputados electos por voto universal, libre, secreto y directo (artículo 122, BASE PRIMERA, fracción l), según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Los diputados de la Asamblea son electos para un periodo de tres años y por cada propietario se elige un suplente.

Los diputados electos a la Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Pero los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado ejerciendo.

Los diputados propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de las Entidades o del Distrito Federal por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La infracción, en caso de contravención de esta prohibición, es castigada con la pérdida del carácter de diputado.

Los *requisitos* para ser diputado de la Asamblea Legislativa, que por disposición del artículo 122 constitucional, BASE PRIMERA, fracción II "no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal" son los siguientes: 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; 2) Tener veintiún años cumplidos al día de la elección; 3) Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección; 4) No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes al día de la elección; 5) No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los

Ministros; 6) No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; 7) No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; 8) No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de alguno de los órganos político-administrativos, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección; 9) No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con anticipación y en la forma que establezca la ley (artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

## **FUNCIONAMIENTO**

La Asamblea Legislativa cuenta con una *mesa directiva* conformada por un presidente así como por los vicepresidentes y secretarios que disponga su Ley Orgánica. Asimismo contará con las *comisiones* y *unidades administrativas* que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones (artículo 38 del Estatuto).

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe existir asimismo, una *Comisión de Gobierno* integrada por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea. Ésta se elegirá e instalará durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio (artículo 50 del Estatuto). Durante los recesos de la Asamblea, la Comisión de Gobierno, cuenta, entre otras, con las siguientes funciones: a) Acordar a petición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o por excitativa de la mitad más uno de los diputados que la integran, la convocatoria a *sesiones extraordinarias* de la asamblea legislativa;

b) Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a las que vayan dirigidas a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; c) Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 51 del Estatuto).

No obstante, en términos de la ley orgánica de la Asamblea Legislativa, la Comisión de Gobierno tiene una función más específica, pues contrariamente a lo que pudiera pensarse, no actúa como la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, esto es, exclusivamente en los recesos de los periodos de sesiones; sino que, por disposición del artículo 41 de la referida ley, así como del artículo 61 del reglamento respectivo, se le atribuye el carácter de "órgano interno de gobierno permanente de la Asamblea, encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma", y con tal propósito se reunirá cuando menos una vez al mes.<sup>177</sup>

Por su parte, el reglamento interno de la Asamblea del Distrito Federal, en su artículo 62, prevé la existencia de una *Diputación Permanente*, órgano deliberativo de la Asamblea que ahora sí, durante los recesos de ésta, desempeña las funciones que le señalan la ley orgánica y el reglamento, puesto que la Asamblea Legislativa no sesiona en forma permanente, sino que por disposición constitucional lo hace en dos *periodos ordinarios* anuales que comprenden del 17 de septiembre que puede prolongarse hasta el 31 de diciembre, y del 15 de marzo, pudiendo prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año (artículo 39 del Estatuto). La Diputación Permanente se compone de 13 miembros de los cuales 7 son diputados del grupo parlamentario mayoritario y los restantes 6, son asignados de acuerdo a la representación de cada uno de los grupos parlamentarios presentes en la Asamblea. Las designaciones son hechas en la víspera de la clausura de sesiones

---

<sup>177</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.* p. 78.

ordinarias y sus integrantes duran todo el periodo de receso aún y cuando haya sesiones extraordinarias.<sup>178</sup>

## **EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL**<sup>179</sup>

Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto (artículo 40 del Estatuto), sujetándose la expedición de los mismos a las siguientes reglas:

LA INICIATIVA. El derecho a iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde: 1) A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2) Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 3) A través de la iniciativa popular, a los ciudadanos del Distrito Federal por conducto de la Asamblea Legislativa; 4) Al Presidente de la República (artículo 46 del Estatuto).

EL TRÁMITE INTERNO. La Asamblea trabaja en sesiones plenarias y a través de comisiones que forman sus miembros para atender materias específicas. En principio, los proyectos de leyes o decretos son estudiados y dictaminados por las comisiones a las que correspondan; para posteriormente ser sometidos a debate y a votación del Pleno de la Asamblea.

LA PROMULGACIÓN. Las leyes y decretos expedidos por la Asamblea, se envían al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación, quien tiene la facultad del veto suspensivo, pudiendo hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con las observaciones respectivas, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo se entenderá

---

<sup>178</sup> *Ibidem*, pp. 78-79.

<sup>179</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, pp. 548-549.

aceptado y se procederá a su promulgación, pero el proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea (artículo 48 del Estatuto). Si las observaciones son aceptadas o si se rechazan por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto será ley o decreto y se remitirá nuevamente al Jefe de Gobierno para su promulgación.

**EL REFRENDO.** El decreto de promulgación que firme el jefe de gobierno, relativo a la ley o decreto expedido por la Asamblea, contiene la orden de cumplir con el instrumento promulgado y de publicarlo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**LA PUBLICACIÓN.** Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia deberán ser publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión, también se publicarán en el Diario Oficial de la Federación (artículo 49 del Estatuto).

**El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.** El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la función ejecutiva de carácter local y la administración pública en el Distrito Federal (artículo quinto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

El cargo de Jefe de Gobierno es unipersonal y su elección se efectúa mediante votación universal, libre, directa y secreta, cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de la República (artículo 52 del Estatuto).

**REQUISITOS.** Entre los requisitos que para ser Jefe de Gobierno señala la ley respectiva, se encuentran los siguientes: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; II. Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco

años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial; III. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección; IV. No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación; V. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección; VI. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros; VII. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; VIII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; IX. No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; X. No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley (artículo 53 del Estatuto).

El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación, en ningún caso podrá volver a ocuparlo (artículo 60 del Estatuto).

**AUSENCIAS.** Al igual que la disposición prevista por la Constitución Mexicana (artículo 84) en cuanto a las reglas de sustitución del Presidente de la República aplicables a los supuestos de faltas temporales o definitivas del mismo, para el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el artículo 61 del Estatuto de Gobierno previene que en los supuestos de falta temporal que no exceda de treinta días naturales, el Secretario de Gobierno en funciones será el encargado del despacho de los asuntos de la Administración Pública del Distrito Federal por el tiempo que dure dicha falta.

Por el contrario, cuando la falta del Jefe de Gobierno sea superior a treinta días naturales se convertirá en absoluta debiendo la Asamblea Legislativa designar a un sustituto que concluya el periodo respectivo (artículo 62 del Estatuto).

El Jefe de Gobierno puede solicitar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal licencia para separarse del cargo por un periodo hasta de ciento veinte días naturales, en cuyo caso el Secretario de Gobierno en funciones quedará encargado del despacho; para el caso de que al concluir el término de la licencia concedida no se presentare, se reputará como falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombrará un sustituto que concluya el encargo (artículo 62 del Estatuto).

**REMOCIÓN.** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción debe ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (artículo 27 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, están facultados para hacer del conocimiento de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno o el orden público del Distrito Federal (artículo 28 del Estatuto).

Para el supuesto de remoción del Jefe de Gobierno operan como causas graves las siguientes: I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los poderes de la Unión; II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión; III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello; IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público (artículo 66 del Estatuto).

Para el caso de que se verifique la remoción, el Senado deberá hacer el nombramiento respectivo, a propuesta del Presidente de la República, del Jefe de Gobierno sustituto que concluya el mandato (artículo 122 constitucional, BASE SEGUNDA, fracción I), nombramiento que debe ser comunicado a los poderes federales y a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal.

**FACULTADES Y OBLIGACIONES.** De acuerdo con el artículo 122 constitucional, BASE SEGUNDA, fracción II, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene las siguientes obligaciones y facultades:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de leyes, decretos y acuerdos. Asimismo podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución de la República o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública; entre otras facultades establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

## **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

Por disposición del artículo 122, BASE QUINTA de la Constitución, en el Distrito Federal debe establecerse un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual debe contar con plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

**El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.** La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se deposita en un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y otros órganos que su ley orgánica señale (artículo 76 del Estatuto).

**INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL.** Para ser Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia los aspirantes deben cumplir, además de los requisitos que nuestra Ley Fundamental exige para los Ministros de la Suprema Corte (artículo 95 constitucional), con requisitos como: haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal (artículo 80 del Estatuto).

Por disposición del artículo 67, fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno está facultado para proponer a los Magistrados que integrarán el Tribunal Superior de Justicia, resolviendo al respecto la Asamblea Legislativa dentro de un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones (artículo 78 del Estatuto).

Para el supuesto que la Asamblea Legislativa no apruebe el nombramiento, el Jefe de Gobierno deberá presentar una nueva propuesta y en caso de que la Asamblea Legislativa no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante (artículo 79 del Estatuto) el Jefe de Gobierno deberá hacer un tercer nombramiento que surtirá efectos provisionales, siendo sometido a la aprobación de la Asamblea. Dentro del término de quince días la Asamblea deberá aprobar o no el nombramiento y si nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo, haciendo el Jefe de Gobierno la declaración correspondiente, pero si la Asamblea desecha el nombramiento, el magistrado provisional cesará en sus funciones y el Jefe de Gobierno deberá someterle un nuevo nombramiento.

En la designación de los magistrados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá escuchar la opinión previa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual verificará que se cumpla con los requisitos (artículo 80 del Estatuto).

Los Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos por los casos de responsabilidad en que incurran, en términos del título cuarto de la Constitución. En la ratificación de magistrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación (artículo 82 del Estatuto de Gobierno).

### **EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL**

Este órgano tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

Se integra por siete miembros, quienes se conocen como consejeros y duran cinco años en su encargo, siendo sustituidos de manera escalonada, y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo de la Judicatura está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Asimismo, actuando en pleno, tiene facultad para opinar sobre la designación y ratificación de magistrados; resolver sobre la adscripción y remoción de magistrados; designar, adscribir y remover a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz y a los que con cualquier otra denominación actúen en el Distrito Federal (artículo 84 del Estatuto).

El Consejo de la Judicatura también cuenta con atribuciones para elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, remitiéndolo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (artículo 85 del Estatuto).

**Las Comisiones Metropolitanas.** En términos de lo dispuesto por el artículo 122, BASE QUINTA, apartado G de la Constitución, las Comisiones Metropolitanas son entidades formadas por la Federación, el Distrito Federal, los gobiernos de las entidades federativas vecinas de la ciudad de México y los municipios conurbados.

Estas comisiones existen para lograr la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de la Constitución Política de la República Mexicana, en materias de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. En todos estos casos, los respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 558.

### 3. 2. 1. Las Delegaciones

Por disposición del artículo 122, BASE TERCERA, fracción III de la Constitución Política de la República Mexicana, deberá haber órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide al Distrito Federal.

Por su parte el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determina que tales demarcaciones territoriales, así como los órganos político administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente *Delegaciones*.

Por consiguiente, las Delegaciones del Distrito Federal pueden ser entendidas en dos sentidos distintos: Sea como órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, dotados de autonomía funcional en acciones de gobierno (artículos 2, 3 Fracción II y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal), conservando de esta manera las Delegaciones del Distrito Federal su naturaleza de órganos administrativos, situación que imperara con el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, siendo que el Distrito Federal ha sufrido una transformación en cuanto a su organización interna.

Pero las Delegaciones también se entienden como demarcaciones territoriales, constituyendo en este sentido simples porciones o circunscripciones de carácter geográfico. Por disposición del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se divide al Distrito Federal en 16 demarcaciones territoriales denominadas: 1) Álvaro Obregón; 2) Azcapotzalco; 3) Benito Juárez; 4) Coyoacán; 5) Cuajimalpa de Morelos; 6) Cuauhtémoc; 7) Gustavo A. Madero; 8) Iztacalco; 9) Iztapalapa; 10)

La Magdalena Contreras; 11) Miguel Hidalgo; 12) Milpa Alta; 13) Tláhuac; 14) Tlalpan; 15) Venustiano Carranza; 16) Xochimilco.

## **ORGANIZACIÓN DE LAS DELEGACIONES COMO ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL DISTRITO FEDERAL**

**Integración.** Cada Delegación se integra con un titular al que se le denomina genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años (artículo 105 del Estatuto de Gobierno), así como también se integra con otros funcionarios, quienes auxilian al titular del órgano político administrativo correspondiente en el despacho de los asuntos de su competencia como son los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental que establezca el Reglamento Interior (artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

**Requisitos.** Los requisitos que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para ser Jefe Delegacional son los siguientes: 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos; 2) Tener por lo menos veinticinco años el día de la elección; 3) Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección; 4) Los requisitos previstos por el artículo 53 del Estatuto, fracciones IV al X.

Los Jefes Delegacionales electos popularmente, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato así como tampoco las personas que por disposición de la Asamblea Legislativa desempeñan ese cargo (artículo 105 del Estatuto).

Por disposición del artículo 106 del Estatuto, la elección de los Jefes Delegacionales se realiza en la misma fecha de elección de los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debiendo iniciar sus funciones el primero de octubre del año de la elección.

Ausencias. En cuanto a las ausencias de los Jefes Delegacionales, cuando éstas ocurran por más de 15 días y hasta por noventa días deberán ser autorizadas por el Jefe de Gobierno y serán cubiertas en los términos de la Ley Orgánica respectiva.

En caso de ausencia por un periodo mayor a noventa días, cualquiera que sea la causa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará, a propuesta del Jefe de Gobierno y por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, al sustituto.

En el supuesto de que la elección demarcacional fuese designada nula, en tanto se realiza la elección extraordinaria, la Asamblea procederá a designar al correspondiente Jefe Delegacional, conforme al procedimiento establecido en el párrafo previo. Si el Jefe Delegacional electo no se presentase a tomar posesión de su encargo se procederá en los mismos términos (artículo 107 del Estatuto).

Remoción. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados de la Asamblea puede remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes:

- 1) Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al Estatuto de Gobierno o a las leyes federales y del Distrito Federal;
- 2) Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos, y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

3) Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal o el orden público de la entidad;

4) Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, Entidades Federativas o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas;

5) Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal;

6) Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales federales o del Distrito Federal;

7) Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

8) Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los poderes federales.

De estos supuestos, la Asamblea Legislativa calificará la gravedad de la falta y resolverá en definitiva sobre la remoción, por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la Legislatura, siempre y cuando el Jefe Delegacional haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio fueran convenientes. En este caso la resolución de la Asamblea es definitiva e inatacable, surtiendo efectos inmediatos.

En caso de remoción del Jefe Delegacional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará, a propuesta del Jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de los integrantes de la Legislatura, el sustituto para que termine el encargo.

Asimismo, en el caso de sentencia ejecutoria condenatoria por delito doloso en contra de un Jefe Delegacional, sin dilación alguna el juez dará cuenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el solo efecto de que declare la sustitución del cargo y nombre al sustituto en términos del párrafo precedente (artículo 108 del Estatuto).

Facultades. Los Jefes Delegacionales, por disposición del artículo 117 del Estatuto de Gobierno, tienen bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones: 1) Dirigir las actividades de la administración Pública de la Delegación; 2) Prestar los servicios públicos y realizar obras; 3) Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el Gobierno de la Ciudad conforme a las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables; 4) Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o las entidades federativas o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación; 5) Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables; 6) Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos; 7) Proponer al Jefe de Gobierno los proyectos de programas operativos anuales y de Presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal; 8) Designar a los servidores públicos de la Delegación. En todo caso los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional; 9) Establecer la estructura organizacional de la Delegación; 10) Coadyuvar con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación.

En lo correspondiente a las facultades de las delegaciones, como puede observarse, éstas son variadas aunque aún adolecen de falta de desconcentración mayor, que quedó solamente en la etapa discursiva. Aún así, cuentan con más atribuciones que los municipios y en casi la generalidad de los casos, superior presupuesto. Por disposición del artículo 117 del Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 39 de la Ley Orgánica) les señalará las facultades que en materia de gobierno; administración; asuntos jurídicos; obras; servicios; actividades sociales; protección civil; seguridad pública; promoción económica, cultural y deportiva; entre otras que les señalen las leyes, habrán de desempeñar.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 316, 317.

## CAPITULO IV. EL TRASLADO DEL DISTRITO FEDERAL A OTRO LUGAR DE LA REPÚBLICA MEXICANA

### 4.1. Fundamentos sociológicos del traslado del Distrito Federal

#### 4.1.1. La problemática sociológica del Distrito Federal

En este espacio resulta conveniente establecer cómo entre la Ciudad de México (Distrito Federal) <sup>182</sup> y su zona conurbada, <sup>183</sup> integrada principalmente por municipios del Estado de México, existe una interesante interrelación (que se hace evidente en muchos aspectos a analizar en los siguientes apartados) y en virtud de la cual frecuentemente se confunden los términos: Distrito Federal, Ciudad de México y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

##### 4.1.1.1. Variaciones demográficas y crecimiento urbano en el Distrito Federal

Remontándonos a los antecedentes histórico geográficos del Distrito Federal, encontramos que, originalmente, por decreto de 18 de noviembre de 1824, el Distrito Federal tan solo abarcaría un área de dos leguas de radio, esto es, una superficie de aproximadamente 220 kilómetros cuadrados a partir de la Plaza Mayor.

---

<sup>182</sup> Hoy por hoy, por disposición constitucional, Ciudad de México y Distrito Federal son exactamente lo mismo.

<sup>183</sup> "La conurbación consiste en el fenómeno de expansión de un área urbana que absorbe física y funcionalmente localidades relativamente próximas a ella. También se refiere a la unión de dos o más áreas urbanas pertenecientes a distintas jurisdicciones político-administrativas". Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar, *Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo geográfico, socioeconómico y político, Qué fue, qué es y qué pasa*, México, Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1993, p. 105.

Entonces la Ciudad de México contaba con únicamente 179 830 habitantes (año de 1820, aproximadamente).<sup>184</sup>

En el año de 1826, por decreto de 18 de abril, el Distrito Federal sufre una primera ampliación territorial, extendiéndose hacia los pueblos que habían quedado divididos por la demarcación inicial, integrándose al Distrito Federal alrededor de 18 *pueblos y villas, una hacienda y una granja*, sumándose al mismo una población aproximada de 7 000 personas. Cabe observar cómo para estas fechas, la nueva delimitación del Distrito Federal rebasaría a la entonces Ciudad de México, ocupando una superficie total de 300 kilómetros cuadrados.

Posteriormente, por decreto de 16 de febrero de 1854, el Distrito Federal sería beneficiado por una anexión mayor de territorio. Este decreto ordenaría que formaran parte del Distrito de México cuanta *aldea, finca, rancho*, terrenos y demás puntos que estuvieran comprendidos en los límites, demarcaciones y pertenencias de las poblaciones a continuación mencionadas: "Al Norte, hasta San Cristóbal Ecatepec; al Noroeste, Tlalnepantla; al Poniente, los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el Suroeste, desde el límite oriental de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el Sur, Tlalpan; por el Sureste Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el Oeste, el Peñón Viejo; y entre el Noreste y el Norte, hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco."<sup>185</sup> Para ese entonces (1852), en la Ciudad de México había solamente 170 000 habitantes, mientras que el Distrito Federal (1854) en conjunto contaba con 269 334 habitantes.<sup>186</sup> En consecuencia, el Distrito Federal seguía albergando dentro de sus límites a la Ciudad de México, incluyendo también, áreas rurales.

---

<sup>184</sup> Schteingart, Martha, *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991, p. 53.

<sup>185</sup> Hira de Gortari, Rabiela, *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>186</sup> Schteingart, Martha, *op. cit.*, p. 53.

En el año de 1865 el Distrito Federal sufre una ampliación territorial más (por decreto del 3 de marzo de 1865 de Maximiliano de Habsburgo). Al norte confinaría con los departamentos de Tula y Tulancingo; al este con los de Tlaxcala y Puebla; al sur con el departamento de Iturbide (hoy Morelos); y al oeste, con los de Toluca y Tula.<sup>187</sup>

En estas fechas (1862), tan solo la Ciudad de México contaba con 200 000 habitantes.<sup>188</sup>

Finalmente, en 1898 se reconocen linderos definitivos para el Distrito Federal, los cuales hasta la fecha no han vuelto a sufrir transformaciones. Señalemos que hacia el año de 1880 la Ciudad de México contaba con 241 000 habitantes, en tanto que al Distrito Federal correspondían en total, 344 964 habitantes.

Durante los treinta años que el General Porfirio Díaz permaneció en el poder, el país y principalmente la Ciudad de México habían logrado ciertos avances en materia económica,<sup>189</sup> hecho que tuvo como consecuencia inmediata que entre los años 1900 y 1930 la Ciudad Vieja o Núcleo Central del Distrito Federal, experimentara un periodo de auge que entre otras consecuencias generó un incremento poblacional, pasando de 345 000 a 1 000 000 de habitantes.

A partir de entonces, especialmente desde de la década de los 40's, el crecimiento demográfico de la Ciudad y en consecuencia, del Distrito Federal, se agudiza.

---

<sup>187</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 129, 130.

<sup>188</sup> Scheingart, Martha, *op. cit.*, p. 53.

<sup>189</sup> "Bajo la dictadura de Porfirio Díaz se favoreció el desarrollo de las inversiones extranjeras, dándole una nueva dinámica al sistema urbano del país, aspecto que se vio aún más incrementado con la construcción del Ferrocarril..." Quintana Roldán, Carlos Francisco, *Derecho Municipal*, 5ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 448.

A manera de comprender con mayor claridad la dinámica del crecimiento poblacional y urbano del Distrito Federal, debemos considerar que al Distrito Federal se le ha dividido, en términos demográficos, de la siguiente manera:

- CIUDAD CENTRAL. Formada por las delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtemoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. La Ciudad de México estaba antiguamente integrada dentro de los límites de estas delegaciones.
- PRIMER CONTORNO. Integrado por las delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacan, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, e Iztapalapa.
- SEGUNDO CONTORNO. Integrado por las siguientes delegaciones: Magdalena Contreras, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco.
- TERCER CONTORNO. Integrado por la delegación Milpa Alta.<sup>190</sup>

Así tenemos que, mientras la Ciudad Central contaba en 1950 con 2.2 millones de habitantes, mismos que representaban el 73% de la población total del Distrito Federal, ascendiendo su población en 1970 a 2.9 millones de habitantes; experimenta a partir de ese año y hasta 1995 un fuerte proceso de despoblamiento, contando para entonces con sólo 1.8 millones de habitantes.<sup>191</sup>

Cabe mencionar que este despoblamiento de la Ciudad Central se debió fundamentalmente al cambio de uso del suelo, en especial enfocándose hacia las actividades terciarias.<sup>192</sup> Circunstancia que si bien pudiera parecer benéfica para el Distrito Federal y específicamente para la Ciudad Central, la cual resguarda nuestro valioso Centro Histórico, no lo es, en razón del desaprovechamiento de excelentes servicios útiles para el sector vivienda; así

<sup>190</sup> AA vv., *La Ciudad de México hoy, Bases para un diagnóstico*, México, Gobierno del Distrito Federal, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, 2000, pp. 34-35.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>192</sup> Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar, op. cit., p. 114.

como también, por el perjuicio que sufre el sector turístico del Distrito Federal, cuestión que se abordará más adelante.

Volviendo a la cuestión demográfica tenemos que, en cuanto al primer contorno del Distrito Federal, éste experimenta un proceso de crecimiento a partir del año de 1950 cuando de contar con solo 700 000 habitantes pasa en 1980 a alojar un total de 4.8 millones, con lo cual su participación pasó de un 22% al 60% del total de habitantes que alberga el Distrito Federal.<sup>193</sup>

Luego tenemos al segundo contorno, en donde en 1950 residían un total de 121 000 habitantes, con una participación del 4.0% del total de habitantes del Distrito Federal; creciendo hacia 1980 en 820 000 habitantes, ubicándose su participación poblacional en sólo un 10%; aunque para el año 2000 ya participaba con un 17% y 1.5 millones de habitantes.<sup>194</sup>

En lo tocante al tercer y último contorno, integrado por la delegación de Milpa Alta, actualmente cuenta con aproximadamente 97 000 habitantes y su participación poblacional para el Distrito Federal es de 0.8%.

Es importante observar que las últimas delegaciones que se urbanizaron, esto es, las del segundo y tercer contorno -zona sur del Distrito Federal-, constituían un área fértil apta para actividades agrícolas e importante desde el punto de vista ambiental, área que actualmente ha sido casi totalmente absorbida privilegiando un uso del suelo habitacional, comercial y de servicios,<sup>195</sup> en detrimento del equilibrio ecológico no solamente del Distrito Federal sino también de todo el Valle de México.

---

<sup>193</sup> AA vv., *La Ciudad de México hoy, Bases para un diagnóstico*, op. cit. p. 35.

<sup>194</sup> *Idem.*

<sup>195</sup> [Http:// www. df. gob. mx](http://www.df.gob.mx)

Además de desbordarse hacia las zonas montañosas adyacentes, a la mancha urbana también se van incorporando otras áreas con buena tierra agrícola y terrenos boscosos, que representan las últimas reservas ecológicas de la cuenca. Así, el crecimiento urbano sin límites lacustres e intrépido ante la montaña ha sido tan intenso que los ecosistemas también han sido afectados profundamente. En esto no solamente cuenta la urbanización destructora de la naturaleza, sino la exagerada densidad demográfica.<sup>196</sup>

Actualmente el Distrito Federal cuenta con una población total aproximada de 9 millones de habitantes –conservando los contornos un crecimiento más o menos proporcional- distribuidos en “una superficie de 1 499 kilómetros cuadrados”.<sup>197</sup>

Hasta aquí el análisis del proceso de crecimiento poblacional del Distrito Federal; únicamente nos resta mencionar en lo tocante a la expansión del área urbana -si bien ya se han enmarcado algunas consideraciones párrafos más arriba-, que si durante los primeros años de existencia del Distrito Federal, éste incluyó perfectamente a la Ciudad de México dentro de sus límites, en las últimas décadas por el contrario, primordialmente a partir de la década de los 50's, la Ciudad de México no sólo se extiende a lo largo y ancho del Distrito Federal sino que desborda sus límites abarcando espacios de cada vez más entidades federativas contiguas a él, dando lugar a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar, *op. cit.*, p. 96.

<sup>197</sup> AA vv., *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, Consejo Nacional de Población, 1992, p. 40.

<sup>198</sup> El término “Zona Metropolitana” se aplica a aquella “extensión territorial que incluye a la ciudad central y las unidades político administrativas completas y contiguas a ésta, así como a otras unidades con características urbanas, tales como sitios de trabajo, o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, que mantienen una interrelación socioeconómica directa diaria e intensa con la Ciudad Central”. Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar, *op. cit.*, p. 105.

#### 4.1.1.2. Migración y vivienda en el Distrito Federal

Uno de los factores más importantes que contribuyeron en el crecimiento explosivo poblacional y urbano del Distrito Federal, fue el fenómeno migratorio, refiriéndonos específicamente a la población inmigrante, entendida como aquella que no nació en una ciudad determinada.

Principalmente hacia la década de los 40's, a consecuencia del proceso de industrialización que sufre la Ciudad de México, se presenta la movilización de un gran número de campesinos que buscaban más oportunidades y mejores condiciones de vida, principalmente provenientes de regiones vecinas.<sup>199</sup>

Por otro lado, si relacionamos el fenómeno migratorio del Distrito Federal con el de metropolización de la Ciudad de México, encontramos que si bien, durante las primeras décadas del siglo XX las corrientes migratorias afectaron especialmente al primero, hoy día el fenómeno en comento ha dejado de tener repercusiones para el mismo afectando en cambio a su zona conurbada.

Pero lo anterior no significa que el Distrito Federal se vea beneficiado sino todo lo contrario. Como ya se explicó anteriormente, el fenómeno de despoblamiento que ha padecido la Ciudad Central del Distrito Federal; el deterioro ecológico que se generó, resultado de un sinnúmero de asentamientos humanos desprovistos de planeación, con consecuencias negativas para todos los residentes del Valle de México (*infra*); así como -derivación de los dos fenómenos antes citados- el severo congestionamiento que padece día a día a consecuencia del elevado flujo de población flotante que lo transita (*infra*), integran las razones que sustentan el enunciado inicial.

---

<sup>199</sup> Sánchez Luna, Gabriela, "El Crecimiento Urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su Legislación Urbanística", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, Distrito Federal, núm. 85, enero-abril de 1996, p.288.

En el mismo orden de ideas, y como otro aspecto que revela una vez más esa interrelación que existe entre el Distrito Federal y su zona conurbada, encontramos un fenómeno que se ha venido originando en los últimos años, consistente esta vez, en la emigración de un buen número de capitalinos que buscan establecerse en la zona conurbada del Distrito Federal, a consecuencia principalmente de la necesidad de adquirir vivienda propia y de bajo costo, así como cercana a su área laboral, que la mayor parte de las veces se localiza en el Distrito Federal, fenómeno que genera un flujo constante y masivo entre las dos regiones.

#### 4.1.1.3. El transporte y la vialidad en el Distrito Federal

Dos de los problemas medulares de la Ciudad de México son precisamente la vialidad y el transporte, ambos estrechamente vinculados y de trascendencia semejante por depender de ellos en gran medida, por una parte, el desarrollo económico pero también, por otro lado, la producción de altos niveles contaminantes en el Distrito Federal.

Es evidente que en nuestros días la infraestructura vial de la capital resulta insuficiente para conducir al creciente número de vehículos que día con día circula por las principales arterias de la Ciudad de México, considerando además que gran parte de esa infraestructura se encuentra en condiciones de deterioro por falta de recursos para su mantenimiento, situación que contribuye a incrementar el problema vial de la capital.

Muchos más son los aspectos negativos que contribuyen a agudizar el problema del transporte y la vialidad en el Distrito Federal, entre ellos encontramos, por ejemplo, el ambulante, principalmente el que prolifera en el Centro Histórico y sus alrededores en donde el comercio informal, al

instalarse en la vía pública –tendencia que incluye tanto las aceras como el arroyo vehicular- obstruye no únicamente el tránsito de vehículos sino también el paso peatonal, causando serios congestionamientos e inseguridad, ello sin dejar de mencionar otros efectos negativos como *el menoscabo que sufre la hacienda pública tanto por la evasión de impuestos como por el deterioro en la imagen de la Ciudad, restándole espacios al sector turístico.*<sup>200</sup>

Una de las propuestas más viables en cuanto al problema del ambulante consistiría en crear una especie de corredor comercial. Buscar un área de la Ciudad, de ser posible en la periferia, o bien reunir a todos los líderes de los comerciantes ambulantes y a las autoridades competentes del Distrito Federal a fin de pedir y sugerir opciones para su reubicación. Pensar en un área que permita la coexistencia de locales comerciales y de puestos ambulantes, contemplando en todo momento el posible crecimiento físico de la plaza, así como los requerimientos de desplazamiento vial y peatonal de los visitantes, comerciantes y residentes de la zona, como de aparcamiento vehicular. Un lugar preferiblemente cercano a una estación del metro que permita la fácil ubicación y acceso al mismo; proveyéndolo necesariamente de la debida publicidad que permita a la ciudadanía capitalina conocer la nueva ubicación de los vendedores ambulantes del Centro Histórico.

Las marchas o manifestaciones en la vía pública no pueden dejar de mencionarse, principalmente porque no se generan a nivel interno exclusivamente, sino que involucran a residentes de toda la República Mexicana, en cuanto a demandas de la más variada índole y porque pudiendo dirigirse a otro lugar con menos congestionamientos, llegan justamente a la Ciudad de México, lugar en que se localiza la residencia de los poderes federales. "En 1991 por ejemplo, se realizaron 3 310 marchas y

---

<sup>200</sup> AA vv., *Ciudad de México: retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, 1994, pp. 28-29.

manifestaciones, o sea, algo más de 9 por día en promedio";<sup>201</sup> ocurriendo con mayor o menor frecuencia cada día.

Por lo que se refiere específicamente al problema del transporte público en la Ciudad de México, en principio parecería que es insuficiente para proveer del servicio a los usuarios del Distrito Federal, no obstante esta apreciación resulta parcialmente incorrecta ya que debe tomarse en consideración la fluctuación diaria de un gran porcentaje de personas que arriban al Distrito, principalmente provenientes de la zona conurbada, para el desempeño de todo tipo de actividades; pues al concentrar el Distrito Federal importantes centros laborales, educativos, recreativos y de salud, (sin mencionar cuestiones como el abasto, operando el 75% de la venta de alimentos primordialmente en seis delegaciones del Distrito Federal, aún cuando en ellas se encuentre menos del 50% de la población "metropolitana")<sup>202</sup> el tránsito regular de personas se ve desbordado especialmente en horas críticas, resultando insuficiente el servicio público de transporte de pasajeros.

A este respecto, una de las opciones posibles consistiría en descentralizar algunos de los servicios de mayor demanda, principalmente hacia la periferia del Distrito Federal o bien, incentivar la inversión de capital en obras y servicios fuera del Distrito Federal, en especial dentro de las entidades que por el momento aglutinan dentro del área conurbada al mayor número de demandantes de este tipo de servicios, principalmente de salud y educativos, produciéndose de esa manera el desarrollo de otras áreas del país.

---

<sup>201</sup> Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar, *op. cit.*, p. 114.

<sup>202</sup> Schteingart, Martha, *op. cit.*, p. 43.

Por otra parte, sin embargo, no puede dejar de admitirse que el sistema de transporte capitalino sigue adoleciendo de serias deficiencias, especialmente el servicio concesionado, que al estar integrado por pequeñas unidades de baja capacidad prolifera a lo largo y ancho de la ciudad, prestando frecuentemente un servicio deficiente e inseguro.<sup>203</sup>

Pero el transporte público del servicio concesionado, más que resultar insuficiente, inseguro y contribuir a agudizar el problema del tránsito en el Distrito Federal, constituye una de las fuentes más importantes que junto con el parque vehicular de servicio privado que circula diariamente en la capital, contribuye a agudizar el severo problema de la contaminación atmosférica del Distrito Federal. Especialmente de la zona conurbada provienen un gran número de vehículos del servicio de transporte concesionado que llegan principalmente a los paraderos de Pantitlan, Zaragoza e Indios Verdes, con serias deficiencias de emisión de contaminantes, en especial tratándose de unidades de modelos atrasados.

Por lo que respecta a los vehículos de uso particular, es evidente que por su cantidad, contribuyen también en gran medida a empeorar el problema vial del Distrito Federal. Se ha calculado que aproximadamente se producen 30 millones de viajes-persona-día, siendo cubiertos el 85% de estos traslados por el transporte colectivo, haciendo uso de 130 223 unidades (incluyendo combis, taxis y microbuses), en tanto solamente el 15% restante se traslada en 1.5 millones de vehículos particulares.<sup>204</sup> Vale la pena reflexionar a este respecto, en una forma de economizar o bien, racionalizar el uso de los autos particulares, circunstancia que dependerá de cada propietario.

---

<sup>203</sup> AA vv., *Ciudad de México: retos y propuestas*, op. cit., p. 40.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 42.

Finalmente, respecto al problema de los congestionamientos viales en el Distrito Federal, deben agregarse dos factores más que contribuyen a empeorarlo, como son, en cuanto al transporte de pasajeros, la falta de *paraderos y terminales* adecuadas o incluso su ausencia total, lo cual propicia que muchas de las rutas del servicio concesionado principalmente, incluyendo el servicio de taxis, peseros, camiones y microbuses, hagan ascenso y descenso –o bien, “base” como comúnmente se dice- sobre avenidas y calles de la Ciudad de México, afectando así la apropiada afluencia del tránsito vehicular y generando una vez más, inseguridad en las calles capitalinas. Una buena opción a este respecto radicaría en la posibilidad por parte de los concesionarios del servicio de transporte público de adquirir terrenos en donde se construyeran paraderos y distribuidores seguros para los usuarios y adecuados para la ciudad.

En lo referente al transporte particular, la falta de *estacionamientos públicos* accesibles –tanto por el área en que se demanda el servicio como por el costo del mismo- obliga a los automovilistas a que al llegar a su área de trabajo u otros sitios de atracción masiva, estacionen sus vehículos también sobre las calles y avenidas más concurridas durante las principales horas del día, un ejemplo bastante evidente es el del Centro Histórico.

#### 4.1.1.4. El medio ambiente y el Distrito Federal

El problema ambiental del Distrito Federal y en general de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, resulta ser uno de los más apremiantes.

Si bien la fundación de la antigua Ciudad de México, antecedente inmediato del Distrito Federal, se verificó en una zona geográficamente privilegiada, pues sus moradores contaban, entre otros recursos, con agua

potable y abundante, y tierras fértiles para el cultivo, en general, recursos naturales de alta calidad, indispensables todos para el adecuado desarrollo del ser humano; en la actualidad la calidad y la abundancia de tales recursos prácticamente se ha extinguido en perjuicio de los habitantes de la Zona Metropolitana en su conjunto.

Por otro lado, si originalmente el medio geográfico en que los residentes prehispánicos sustentaran el desarrollo de su gran civilización resultó ser un buen aliado, los subsecuentes pobladores no seríamos tan afortunados.

Sabido es que los aztecas fundaron su Ciudad (México-Tenochtitlan) en un islote del lago de Texcoco, en donde encontrarían el lugar señalado por sus dioses, espacio que al no resultar suficiente fueran ampliando aprovechando sabiamente los beneficios que les brindaba la naturaleza.

La estructura general urbanística de Tenochtitlan consistía en una sucesión de calles, flanqueadas por casas y canales, salvados por numerosos puentes; mientras que en las orillas de la Ciudad se extendían chinampas de cultivo. El área urbana estaba constituida por cuatro secciones y éstas divididas en manzanas. La base de la división serían dos grandes canales que cruzaban en dirección norte sur y este oeste a lo largo de la metrópoli; de esa división resultaban los cuatro campos o sectores de la ciudad: Cuecopan, Moyotlan, Zoquiapan y Atzacualco.<sup>205</sup>

Para los antiguos pobladores de la Ciudad de México Tenochtitlan, las realizaciones materiales tuvieron como objetivo esencial el aprovechar el agua y controlar los lagos, pero nunca a costa de su existencia. Nunca estuvo en la mente de los constructores la intención de deteriorar el medio ambiente para

---

<sup>205</sup> Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar, *op. cit.*, pp. 90-91.

sobrevivir, sino más bien la de conservarlo, enriquecerlo y embellecerlo para convivir con él.<sup>206</sup>

De manera que, aunque Tenochtitlan fue fundada en un área aparentemente inconveniente, esto es, dentro de un sitio cerrado como lo es el Valle de México, amurallado por colosales montañas que no permiten el flujo adecuado de las corrientes de aire; dentro de un lago rodeado de otros lagos, corriéndose el riesgo de sufrir inundaciones, resulta interesante recordar que la mayor parte de las antiguas civilizaciones prehispánicas sucumbían al llegar a su grado máximo de esplendor, por una u otras causas, motivo por el cual no cabe hacer responsables a nuestros ancestros naturales de las consecuencias negativas y carencias que sufrimos actualmente en la Ciudad de México.

Tal como sucedió en Teotihuacan, entre otras ciudades majestuosas, muy probablemente los tenochcas habrían abandonado la ciudad en algún momento de la historia, posiblemente con el ánimo de no agotar los recursos substanciales con que contaban o bien, por qué no, habiéndolos agotado por completo; dando fin en ese momento a cualquier efecto negativo que pudiera generar el medio circundante para la ciudad, legando por el contrario a los mexicanos, un patrimonio invaluable.

No obstante, al llegar los españoles fundan sobre las ruinas de Tenochtitlan la nueva Ciudad Colonial, buscando primordialmente aniquilar todo vestigio de la antigua civilización, sin considerar los graves problemas que semejante decisión implicaría a largo plazo; problemas con los que lidiamos hoy día los capitalinos, primordialmente de carácter ecológico.

---

<sup>206</sup> *Idem.*

En este orden de ideas encontramos que, "aunque la contaminación del aire pareciera ser el problema más grave de este gran asentamiento humano, en realidad es el agua... el que debe considerarse el principal problema ecológico de esta ciudad".<sup>207</sup>

El problema del agua en la Ciudad se ubica esencialmente en su disponibilidad. En especial durante los últimos años, se ha agravado la carencia del vital líquido a consecuencia de las crecientes necesidades de agua derivadas del explosivo crecimiento demográfico de la ciudad, circunstancia que está superando la capacidad natural del valle para abastecer de este líquido a la urbe, situación que obliga a extraer intensivamente agua del subsuelo de la Ciudad y a buscar fuentes externas.<sup>208</sup>

Las consecuencias negativas que involucra la carencia y sobre demanda de agua en el Distrito Federal, incluyendo su zona conurbada, se dejan ver por ejemplo, cuando la desmedida extracción y sobreexplotación del manto acuífero propicia hundimientos en zonas como la del Aeropuerto Internacional y el Centro Histórico.

Por otro lado, a pesar de que la Ciudad obtiene, todavía, de sus fuentes propias la mayor parte del agua que consume, un alto porcentaje de aproximadamente el 34% lo importa de fuentes externas,<sup>209</sup> lo cual implica un alto costo por una parte, debido a la erogación de considerables inversiones en infraestructura hidráulica, al buscar fuentes lejanas al Valle y por otra parte, si tomamos en cuenta que más del 40% del agua que se consume en la Ciudad de México se suministra de manera gratuita. En este sentido, la medición en el

---

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 396.

<sup>208</sup> AA vv., *Ciudad de México: retos y propuestas*, op. cit., p. 49.

<sup>209</sup> AA vv., *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 1997, p. 221.

suministro del agua, representa otra de las principales consecuencias negativas que enfrentamos, en cuanto afecta al erario del Distrito Federal, ya que únicamente se registra y se cobra el 60% del total de agua potable que se distribuye a los habitantes capitalinos. El otro 40% de agua suministrada, es subsidiada por el gobierno.<sup>210</sup>

Estos recursos que no son captados por la hacienda pública del Distrito Federal, bien podrían utilizarse para mejorar y modernizar el sistema hidráulico de la Ciudad o bien, para el tratamiento y reaprovechamiento de aguas residuales.

Contradictoriamente al problema de la escasez del agua, otro problema con ella vinculado lo constituyen las *inundaciones* que continuamente han amenazado a la Ciudad de México. Ya los aztecas se habían preocupado por proteger a la Ciudad de Tenochtitlan contra las inundaciones; con 1 200 metros de largo y 20 de ancho, corría una albarrada "... desde Atzacualco en el norte hasta Iztapalapa en el sur: Consistía en un metro de piedras y arcilla, revestido en ambos lados con una hilera de empalizadas".<sup>211</sup>

Años más tarde, ahora durante la colonia, era evidente que "las predicciones técnicas respecto a los inconvenientes hidráulicos de la ciudad no se podían evitar por el sólo hecho de que las decisiones políticas de reconstruir a la Nueva España en el Valle de Anahuac hubieran resultado venturosas. Tadeo Ortiz Ayala dice que semejante desacierto se empezó a agravar desde el año 1637, cuando fuertes inundaciones agobiaron a la capital".<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> *Idem.*

<sup>211</sup> Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar, *op. cit.*, p. 91.

<sup>212</sup> Contreras Bustamente, Raúl, *op. cit.*, p. 12.

En años más recientes, se observa cómo continuamente los periódicos o la televisión dan la nota de severas inundaciones en la capital, situación que si bien no repercute directamente sobre el medio ambiente, sí está directamente relacionada con la salud pública.

Para concluir con el desarrollo del problema del agua en el Distrito Federal, en sus dos facetas, problema que también repercute en el equilibrio ecológico del Valle, únicamente nos resta insistir en que su causa inmediata consistió en el error de haber contaminado y desecado los lagos, en favor del desarrollo urbano, produciéndose el agotamiento de fuentes acuíferas importantes, así como el riesgo constante de padecer inundaciones por motivo de que "las aguas siempre reconocen su cauce".

Otro de los problemas ambientales emergentes del Distrito Federal consiste en la carencia de áreas verdes, fundamentales para el óptimo desarrollo mental y físico del ser humano, carencia que repercute asimismo en el equilibrio y estabilidad de las condiciones meteorológicas de la Ciudad y en general del Valle de México, las cuales se han visto afectadas en los últimos años.

Se estima que la reserva de áreas verdes de que dispone la urbe, incluyendo los parques nacionales situados en su interior, consiste en únicamente 7.3 metros cuadrados por habitante, de los 16 recomendados por la ONU.<sup>213</sup>

Además, como consecuencia del desmedido crecimiento urbano, "en el caso del suelo de conservación del Distrito Federal se estima que de no variar la situación, su superficie disminuirá en un 20% al año 2010, perdiéndose cerca de un 14% más de bosque, unas 5 500 hectáreas, por lo que la

---

<sup>213</sup> Bassols Batalla, Ángel y Gloria González Salazar, *op. cit.*, p. 417.

producción de oxígeno disminuirá en un volumen equivalente al que requiere 1 326 000 personas. Para el año 2020 la disminución de la producción de oxígeno equivaldría a 1 716 000 personas".<sup>214</sup>

Igualmente, el problema de la escasez de áreas verdes en el Distrito Federal se encuentra directamente relacionado con otro problema no menos importante como lo es la contaminación del aire capitalino.

Por lo que toca al problema del aire, debemos partir del hecho de que la capital se encuentra a 2 240 metros (sobre el nivel del mar), motivo por el cual su atmósfera contiene 23% menos oxígeno que a nivel del mar, circunstancia determinante para que los procesos de combustión que se generan en la zona sean menos eficientes y más contaminantes, sumándose a éste fenómeno una Ciudad rodeada por un sistema montañoso en el cual predominan vientos débiles<sup>215</sup> que dificultan la dispersión de los agentes contaminantes.<sup>216</sup>

No obstante lo anterior no significa que los efectos causados por las incesantes actividades capitalinas no constituyan el principal agresor del medio ambiente en el Distrito Federal. Entre los principales elementos que contribuyen a producir aire de mala calidad en el Distrito Federal se encuentran los siguientes:

- Las emisiones industriales de 3 678 industrias establecidas, generadoras de 1 100 toneladas al año de partículas menores; 4 760 toneladas de bióxido de azufre; 1 909 toneladas de monóxido de carbono, 4 293 toneladas de óxidos de nitrógeno y 13 511 toneladas de hidrocarburos.

---

<sup>214</sup> AA vv., *La Ciudad de México hoy, Bases para un diagnóstico*, op. cit., p. 340.

<sup>215</sup> A este respecto, una opción interesante consistiría en buscar alternativas científicas que intensificaran y adecuaran las corrientes ventosas en periodos atmosféricos críticos.

<sup>216</sup> AA vv., *Ciudad de México: retos y propuestas*, op. cit., p. 44.

- Las emisiones causadas por fuentes móviles, entre ellas 1 546 595 autos particulares que contribuyen con el 66% de contaminación atmosférica en el Distrito Federal, entre otros tipos de vehículos como son: taxis, combis, camiones de carga o motocicletas, que en conjunto generan anualmente un total de 4 600 toneladas de partículas menores; 3 108 toneladas de bióxido de azufre; 1 087 058 toneladas de monóxido de carbono; 108 429 toneladas de óxidos de nitrógeno y 120 251 toneladas de hidrocarburos.

En especial, el 60% de la contaminación del aire en el Distrito Federal, en cuanto a este rubro, la origina el 45% del total de vehículos automotores, modelo 1990 y anteriores que circulan en la ciudad, a consecuencia de no contar con equipos de control de sus emisiones, tales como inyección electrónica de combustible, convertidores catalíticos, canister para la recuperación de vapores, entre otros, aunque haciéndoles algunas modificaciones son susceptibles de adaptarles convertidores catalíticos, con lo que podrían reducirse sus emisiones.

Asimismo, al efectuar un análisis de las emisiones contaminantes del sector transporte por tipo de vehículo registrado en el Distrito Federal, en esta entidad se emiten la mayor cantidad de contaminantes por fuentes móviles (en total 63%), esto debido a que en el Distrito Federal se tiene registrado el 65% de los vehículos que circulan en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

- Otro tipo de emisiones que contribuyen en gran medida al deterioro de la calidad del aire del Distrito Federal y en general, de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, son las arrojadas por fuentes de área, entre las que se encuentran, en general: los servicios y uso de productos con solventes; las fugas y evaporación de combustible; los incendios, combustión y servicios públicos; y las fuentes móviles no carreteras.

De la última categoría, la máxima emisión la generan las actividades de aterrizaje, maniobra y despegue de aeronaves en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, las cuales representan el 15% de la emisión de óxidos de nitrógeno (1 517 toneladas). Dicha actividad emite además el 10% del monóxido de carbono (2 512 toneladas) en la zona. La recarga de aeronaves también se incluye en este grupo, porque forma parte de las actividades que se realizan en el Aeropuerto y contribuye con 5 toneladas de hidrocarburos.

Una solución posible con respecto a la contaminación causada por las actividades aeroportuarias en el Distrito Federal y que contribuiría en gran medida a disminuir (ya no a erradicar, puesto que los movimientos de aterrizaje y despegue de aeronaves tendrían que continuar, aunque en menor escala) los efectos contaminantes en la Zona Metropolitana en general, consistiría en llevar a efecto el proyecto de reubicación del aeropuerto internacional fuera de la Ciudad de México (por ejemplo, ubicarlo cerca del nuevo Distrito Federal), incluyendo la sección de aduanas que atrae un elevado número de tractocamiones al área central de la ciudad, los cuales contribuyen en gran medida tanto en niveles contaminantes como en el congestionamiento de la Ciudad.

Por otra parte, en cuanto al porcentaje de emisión de fuentes móviles no carreteras, encontramos también a las locomotoras de uso foráneo y de patio que circulan en la Zona Metropolitana, emitiendo el 5% de los óxidos de nitrógeno, el 1% de dióxido de azufre, 0.6% de partículas menores, el 0.24% del monóxido de carbono y los hidrocarburos que representan solo el 0.01%.

En el Distrito Federal se liberan a la atmósfera, por fuentes de área, un total de 162 907 toneladas de contaminantes, cantidad que representa más del 50% del total de contaminantes del mismo rubro, en la Zona Metropolitana.

Para concluir el desarrollo de la calidad del aire en el Distrito Federal, sólo nos resta hacer una breve referencia de los efectos que representan para la salud de los capitalinos, algunos de los principales contaminantes atmosféricos.

El monóxido de carbono por ejemplo, limita la oxigenación y provoca deterioro de la destreza visual, manual e intelectual. Es particularmente nocivo en personas con afecciones cardíacas, circulatorias y pulmonares, así como para niños y ancianos. El bióxido de azufre, produce la lluvia ácida y es un irritante respiratorio muy soluble que resulta perjudicial a los pulmones. Los óxidos de nitrógeno son irritantes para los pulmones, causan bronquitis y neumonías y reducen la resistencia a infecciones respiratorias.<sup>217</sup>

#### 4.2. Precedentes

Los antecedentes del traslado de los poderes federales a nivel externo, los encontramos específicamente en Brasilia y Columbia, de los cuales ya se ha hecho referencia en el capítulo segundo de ésta investigación.

En lo correspondiente a los precedentes de carácter interno, encontramos que tal situación se ha presentado a nivel histórico, en diversos momentos, aunque en situaciones de tipo emergente y provisional.

El primer antecedente se suscita previamente a la disposición contenida en el artículo 46 de la Constitución Política de 1857, que regulara y previera por vez primera la posibilidad del traslado del Distrito Federal a otro lugar de la República Mexicana.

---

<sup>217</sup> AA vv., *Ciudad de México: retos y propuestas*, op. cit., p. 47.

Así tenemos que tras la invasión y la toma de la Ciudad de México por parte del ejército estadounidense, el 14 de septiembre de 1847, siendo titular del poder ejecutivo Don Manuel de la Peña y Peña, se expidió un decreto que autorizó al gobierno a fijar su residencia en cualquier punto de la República, hasta entonces no cesaran los efectos de la guerra. En este momento los poderes estaban residiendo en *Querétaro* aunque dicho decreto no señaló concretamente a esa ciudad ni se consideró el traslado como una situación permanente, sino solamente como 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 asiento oficial de los poderes, el Distrito Federal.<sup>218</sup>

Inclusive, en fecha 30 de abril de 1848 el Congreso, reunido en *Querétaro*, ratifica el Tratado de Guadalupe-Hidalgo que puso fin a la invasión norteamericana.<sup>219</sup>

Otro antecedente inmediato anterior a la Constitución de 1857 lo encontramos en el año de 1855 cuando, después del triunfo de la revolución de *Ayutla* y con la renuncia definitiva de Santa Anna, el General Juan Álvarez establece su gobierno provisional en *Cuernavaca*.

Fue el General Álvarez quien elaboró la convocatoria para la integración del nuevo Congreso Constituyente, el de 1856-1857, que de acuerdo con esa convocatoria debía reunirse en la ciudad de Dolores-Hidalgo.

Con posterioridad, la administración del General Juan Álvarez trasladó su residencia a *Tlalpan*.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 93.

<sup>219</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 149.

<sup>220</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, pp. 99-100.

Ya en una etapa posterior al movimiento constituyente de 1857, tras la invasión francesa y el nombramiento de Maximiliano de Habsburgo como emperador de México, el gobierno de Don Benito Juárez se vio desplazado hacia otras ciudades del país; así se hablaba de la capital de Juárez y la capital de Maximiliano, aunque por las circunstancias políticas de emergencia, el carácter temporal de la traslación, y por ser un caso de excepción, nunca se decretó la traslación permanente que trajera como consecuencia la erección de una nueva entidad federativa.<sup>221</sup>

#### 4.3. Fundamento jurídico

Aunque no señala causales, el fundamento jurídico constitucional que permitiría el traslado del Distrito Federal a otro lugar de la República Mexicana se encuentra en la última parte del artículo 44 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

Artículo 44. "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y ***en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General***".

#### 4.4. Propuesta territorial

El sitio que propongo para convertirse en la nueva residencia de los poderes generales, lo ubico dentro del municipio de San Luis Potosí, localizado

---

<sup>221</sup> Carranco Zúñiga, Joel, *op. cit.*, p. 26.

en la entidad federativa que lleva el mismo nombre. Las razones por las que elegí este lugar son las siguientes:

a) Se ha pretendido reiteradamente que el área de localización de los poderes federales sea un punto céntrico de la república, geográficamente hablando. Precisamente durante los debates constituyentes de 1824, uno de los puntos más debatidos fue el de la centralidad de lo que sería la capital federal, pues el primer dictamen de la comisión encargada del estudio y propuesta del lugar que serviría como residencia de los poderes federales, puesto a discusión en sesión del 22 de julio, establecía en su párrafo segundo: "En una gran asociación compuesta de otras muchas pequeñas,... que mantienen entre sí relaciones de fraternidad y de unión, por medio de autoridades elejidas (sic) al efecto, por ellas mismas, que hacen como el punto de contacto donde se forma el nudo que las une, es sin duda alguna muy conveniente y tal vez del todo necesario, que estas supremas autoridades residan en un lugar, que aunque deje de ser el más aprocsimado (sic) al centro, no esté sin embargo muy distante de él, y sea al mismo tiempo el mas comodamente (sic) situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acontecimientos mas notables de todos los pueblos de la federación; para ocurrir á ellos si lo ecsijiere (sic) su naturaleza con la propia igualdad y prontitud;... en una palabra, para facilitar una comunicación igualmente espedita (sic) en cuanto pueda ser á todas partes". En esta ocasión fue propuesta la Ciudad de Querétaro, y si bien en la actualidad ya no son aplicables tales fundamentos, los que sustentaron la conveniencia de una capital federal céntrica, en razón del desarrollo actual en que se encuentran las vías de comunicación así como las telecomunicaciones, los fundamentos actuales resultan más bien de carácter histórico, y *de igualdad*, tal y como lo expresó el dictamen en comentario: "porque el Distrito Federal debe ser el punto de contacto donde se forma el nudo que une y equilibra a todas las entidades de la República Mexicana".

En este sentido, el municipio de San Luis Potosí es uno de los puntos más centrales de la República Mexicana (anexo 1).

b) En el municipio de San Luis Potosí se ubica la capital de la entidad federativa que lleva el mismo nombre. La capital de San Luis Potosí es el núcleo urbano más importante de la entidad, en ella se concentra la mayor parte de la industria como es la química, minera, de fibras duras, alimenticia, de lechugilla y palma ixtlera, entre otras.

c) San Luis Potosí, como entidad federativa en conjunto, cuenta con una población de apenas 2 299 360 habitantes; con una densidad de 38 habitantes por kilómetro cuadrado y una tasa de crecimiento promedio anual del 1.0 % (Anexos 2, 3 y 4). Por consiguiente, las posibilidades de crecimiento urbano y poblacional son viables.

d) San Luis Potosí cuenta con una temperatura promedio anual de 17.6 grados, apenas tres grados más que la temperatura promedio del Distrito Federal. La zona en que se ubica la Capital de la entidad tiene un clima seco a semiseco templado, siendo la Sierra Madre Oriental el factor determinante en la diversidad de climas de la entidad (anexo 5).

e) En cuanto al tema de la disponibilidad de agua, indispensable para el desarrollo humano, encontramos que la hidrografía de San Luis Potosí presenta fuertes contrastes al igual que la vegetación y la orografía, cuya distribución está determinada una vez más por la Sierra Madre Oriental, la cual demarca dos zonas bien diferenciadas en la entidad.

Así por ejemplo, aunque la Capital se ubica en la parte noroccidental de la entidad, en donde las corrientes son de poca importancia, las que por lo regular se forman en la temporada de lluvias y sus cursos son reducidos debido a filtraciones y evaporaciones, zona en la cual quedan comprendidas no obstante

importantes cuencas <sup>222</sup> interiores como la de la región hidrológica de "El Salado"; en la zona suroriental de la entidad, donde el clima es cálido a semicálido húmedo, las abundantes precipitaciones originan importantes corrientes para la entidad en general, como la del Río Verde. A esta área pertenecen también otras no menos importantes cuencas interiores, como lo es la de la región hidrológica del Río Pánuco (anexo 6).

De manera que, el nuevo Distrito Federal y sus habitantes no carecerían del vital líquido puesto que en última instancia, podría llevarse de la zona suroriental de la entidad, como actualmente se hace en la Ciudad de México y entidades aledañas.

f) En San Luis Potosí hay buenas vías de comunicación, entre las que podemos contar 7 carreteras federales que la atraviesan y conectan su capital con las otras entidades federativas; dos líneas de ferrocarril; y los aeropuertos de la Capital y de Tamuín, sin dejar de lado los grandes beneficios que traería para la región el traslado del Distrito Federal, pues ello implicaría el desarrollo de nuevos proyectos carreteros y por ende, más y mejores vías de comunicación (anexo 7).

g) Dos son los aspectos más relevantes que han sido tomados en consideración, determinantes para la elección de este sitio y no otros también viables como lo serían Guanajuato, Querétaro o Celaya que presentan características más o menos afines a las del municipio de San Luis Potosí - buenas vías de comunicación, buena ubicación geográfica, clima propicio y abundantes recursos hidrológicos-, ellos son la cuestión ambiental y el potencial agrícola de la zona.

La zona noroccidental en donde se ubica el municipio de San Luis Potosí, es una zona de matorral, no apta en general para la agricultura; mientras que la

---

<sup>222</sup> El agua que escurre en un río es captada en un área determinada, por lo general por la conformación del relieve. A esta área se le llama cuenca hidrológica.

zona suroriental es un área fértil que además de ser de tipo boscoso y en algunas áreas, selvática, por sus excelentes condiciones climáticas e hidrológicas y sus fértiles suelos es apta para la agricultura y de hecho actualmente es una de las zonas de mayor desarrollo agrícola del país (Anexos 8 y 9).

Con lo anterior pretendo hacer notar que con la propuesta indicada no se beneficiaría al desarrollo urbano y demográfico de la zona en perjuicio del medio ambiente ni del desarrollo agropecuario de la entidad; como si ocurrió en la Ciudad de México en donde, por ejemplo, se afectaron no solamente la flora y la fauna del lugar, al contaminarse un sinnúmero de ríos y lagos, siendo finalmente desecados por completo, sino también una importante cantidad de tierras de primera calidad excelentes para el cultivo, de las cuales en la actualidad quedan muy pocas, dentro del Distrito Federal y la zona conurbada del Estado de México principalmente, en virtud del excesivo crecimiento de la mancha urbana.

#### 4.5. Superficie del traslado

El área que propongo para servir como nueva sede de los poderes federales, es una pequeña extensión de aproximadamente 450 000 metros cuadrados (*infra*), en virtud de que considero que el Distrito Federal debe estar asentado sobre un espacio que sea suficiente para el solo asiento de las oficinas de cada uno de los tres poderes, sin incluirse dentro de la misma, una superficie que pudiera albergar las residencias de los servidores públicos que laboren en el Distrito Federal, con lo cual se evitarían ciertos problemas que de antaño han afectado a la Ciudad de México, actual asiento de los poderes federales, entre ellos: la lucha constante de los habitantes del Distrito Federal por el reconocimiento de sus derechos políticos plenos, y el desmedido crecimiento urbano del mismo.

En el Distrito Federal, por virtud de su naturaleza jurídica, solamente los poderes federales deben tener jurisdicción y por ende, no sería posible el establecimiento de órganos locales de gobierno. De manera que, con el establecimiento de la nueva sede en una superficie pequeña, dentro de la cual no haya posibilidad de incluir ciudadanos sino sólo residentes que entren y salgan del Distrito Federal para el exclusivo desempeño de sus funciones, los poderes federales no tendrían que desgastar su atención tanto en cuestiones de carácter federal como local sino que concentrarían todos sus esfuerzos en la resolución de los asuntos de competencia federal que les han sido encomendados.

Asimismo (consecuencia directa del problema citado en el párrafo precedente), se ha observado desde el establecimiento como sede de gobierno de la Ciudad de México, y después, con la creación del Distrito Federal en la misma Ciudad, como sede de los poderes federales, el desarrollo que el mismo gobierno le ha prodigado a la Ciudad de México, proveyéndola de servicios e infraestructura, en general, un conjunto de obras que muchas de las ocasiones no se realizan en otras entidades; situación de la que se ha derivado un desmedido crecimiento no sólo del Distrito Federal sino también de su zona conurbada.<sup>223</sup> Respecto de esta cuestión, en lo tocante al nuevo Distrito Federal, por establecerse en una superficie territorial reducida y circunscribirse a un área definida, éste se mantendría inmutable, mientras que el crecimiento y en su caso, desarrollo, se generaría para la entidad en que se localizara el

---

<sup>223</sup> Citando al diputado Eduardo Valle del P.M.T. "... ¿quién puede negar que una enorme cantidad del gasto federal se destina precisamente al Distrito y, no se contabiliza en la cuenta del Distrito Federal? ¿quién puede negar que por el desempleo y por la crisis y por el hambre en el interior de la República, llegan al Distrito Federal miles de mexicanos, precisamente para gozar de algunas de las características económico sociales del Distrito Federal? Porque el Distrito Federal está subsidiado por el interior de la República ¿quién lo puede negar?". Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 246.

Distrito Federal (San Luis Potosí) <sup>224</sup> y entidades aledañas (especialmente Zacatecas, Jalisco y Guanajuato).

La conveniencia de establecer la residencia de los poderes federales en un área reducida, fue abordada desde los primeros debates constituyentes del México independiente, así por ejemplo, en sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, se expresó, resumiéndose los votos del diputado Gamboa: "... No se quiere destruir ningún derecho legítimo, pero se ve que en el único país que está constituido bajo la forma de República federal, el gobierno de la Unión se encuentra en un recinto pequeño y sin fuerzas para oprimir á (sic) los Estados... El Distrito Federal debe ser pequeño, sus ideas en este punto no se refieren a la Ciudad de México, sino a cualquier lugar que sirva de residencia a los poderes supremos. El paralelo con la ciudad de Washington es muy oportuno, pues la residencia del gobierno americano, es una población de segundo orden (sic) en los Estados Unidos..."

Así también, y empleando las palabras que expresara el diputado Ramírez durante la misma sesión, a manera de resumen para este inciso, se planteó en aquel entonces: "... ya que está en el espíritu del congreso que donde reside el gobierno de la Unión, no pueden tener los ciudadanos autoridades propias ni derechos políticos, es ménos malo que el lugar sacrificado sea el mas (sic) corto posible y que se busque un pueblo que sus intereses materiales pueda recibir algún beneficio de la residencia del gobierno."

---

<sup>224</sup> Cabe reiterar que los municipios que rodean al de San Luis Potosí, cuentan con una buena capacidad para el crecimiento urbano, tomando en consideración que en la mayoría de ellos su población no rebasa los 50 000 habitantes: Aqualulco, **19 192** habitantes; Armadillo de los Infante, **4 889** habitantes; Cerro de San Pedro, **3 404** habitantes; Mexquitic de Corona, **48 392** habitantes; Moctezuma, **19 904** habitantes; Villa de Arriaga, **14 623** habitantes; Villa de Hidalgo, **14 984** habitantes; Villa de Reyes, **40 602** habitantes; Zaragoza, **21 962** habitantes.

#### 4.5. Costo del traslado

Tomando como punto de referencia el "Programa de Reconstrucción del Palacio Legislativo", se obtiene el costo aproximado de construcción de la nueva sede.

Así por ejemplo, el Palacio Legislativo de San Lázaro se encuentra ubicado sobre una superficie de 150 000 metros cuadrados, de los cuales 101 546 metros cuadrados están construidos integrándose por un total de 8 edificios de cinco niveles cada uno; <sup>225</sup> en tanto que los restantes 48 454 metros cuadrados corresponden a espacios abiertos que comprenden jardines, patios, estacionamientos e incluso un helipuerto. Con relación a este punto cabe mencionar que entre los argumentos que desde 1824 y luego en 1857 se utilizaron para combatir la conveniencia del traslado, se encontraron las posibles consecuencias negativas que resultarían al alejar la sede de los poderes generales, de la Ciudad de México que en ese entonces contaba con las mejores comunicaciones del país, argumento que en la actualidad ha sido desplazado por el desarrollo de las telecomunicaciones y por un buen número de nuevos medios de transporte rápidos y cómodos. De manera que, si el gobierno federal trasladara su sede a otro lugar del país, de ningún modo estaría aislado y expuesto, como se temía hace casi dos siglos.

Volviendo al desarrollo del costo, al igual que la estructura arquitectónica del Palacio Legislativo de San Lázaro, considero que para los otros dos poderes una superficie igual serviría para el desempeño de sus funciones, tomando en

---

<sup>225</sup> La superficie total a construirse, se obtuvo sumándose el área en metros cuadrados de cada uno de los edificios del Palacio Legislativo, de acuerdo con las superficies que maneja el *Programa de Reconstrucción del Palacio Legislativo, 1992-1994*, que a continuación enumero: Edificio A, 22, 381. 00 metros cuadrados; edificio B, 16, 616. 00 m<sup>2</sup>; edificio C, 6, 993. 00 m<sup>2</sup>; edificio D, 9, 864. 00 m<sup>2</sup>; edificio E, 23, 522. 00 m<sup>2</sup>; edificio F, 9, 864. 00 m<sup>2</sup>; edificio G, 8, 983. 00 m<sup>2</sup>; edificio H, 3, 323. 20 m<sup>2</sup>

consideración que en lo correspondiente al poder ejecutivo, posiblemente no sería necesario el traslado de todas las secretarías de estado al municipio de San Luis Potosí, sino que por ejemplo, podrían descentralizarse a diferentes entidades del país (principalmente aquellas que no justifiquen su permanencia en las grandes ciudades, como por ejemplo las Secretarías de Marina; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural); aunque sí sería necesario el traslado del presidente de la República y de una residencia oficial.

Por lo tanto, la federación necesitaría adquirir una superficie total de por lo menos 450 000 metros cuadrados que se emplearía únicamente para la construcción de los edificios que alojarían a los tres poderes.

Así bien, si el costo por metro cuadrado es de 60 pesos aproximadamente, dentro del radio que se propone para la nueva sede, entonces el monto total de los terrenos sería de 27 millones de pesos (aunque bien podría optarse por la expropiación).<sup>226</sup>

Por lo que respecta a los costos de construcción, el metro cuadrado de construcción en acabados buenos cuesta, a la fecha, 6 388. 18 pesos; por consiguiente, el monto total que se necesitaría para efectuar la construcción de los 24 edificios con cinco niveles cada uno, abarcándose una superficie de construcción de alrededor de 304 638 metros cuadrados, sería un aproximado de 1 946 082 379 pesos (aunque habría de considerarse que el costo pudiera variar en lo sucesivo si el número de niveles que propongo se incrementara, proyectándose un crecimiento vertical).

---

<sup>226</sup> Para obtener el precio aproximado por metro cuadrado, de los terrenos en la zona de San Luis Potosí que propongo para la nueva ubicación de los poderes federales, consulté las siguientes fuentes: revista "Segunda Mano", periódico "El Universal" y diferentes despachos de bienes y raíces que venden en esa zona.

Poder	No. de edificios	No. de niveles por edificio	Superficie total a construirse	Costo de construcción por metro cuadrado	Costo total de construcción
Legislativo	8	5	101, 546 m <sup>2</sup>	\$ 6, 388.18	\$ 648, 694, 126.30
Ejecutivo	8	5	101, 546 m <sup>2</sup>	\$ 6, 388.18	\$ 648, 694, 126.30
Judicial	8	5	101, 546 m <sup>2</sup>	\$ 6, 388.18	\$ 648, 694, 126.30

Por lo tanto, el costo total de la nueva capital, sumándose los costos de construcción y de los terrenos, sería de alrededor de 1 973 082 379 pesos.

No. total de edificios para los tres poderes	Superficie total de construcción para los tres poderes	Costo total de construcción a \$ 6, 388.18 el m <sup>2</sup>
24	304, 638 m <sup>2</sup>	\$ 1, 946, 082, 379.00

El presupuesto que planteo es muy general y solamente se ha hecho referencia del mismo, tomando como parámetro el costo y superficie del Palacio Legislativo de San Lázaro, como ya se mencionó, para combatir el argumento del elevado costo invocado desde 1824 en contra del traslado de los poderes de la federación, arguyéndose en el mismo sentido, que no hay dinero y que siempre habrá asuntos más urgentes.

Hay que tomar en cuenta que la construcción del Palacio Legislativo comenzó recientemente en la década de los 80's, así como la del Palacio de Justicia que se encuentra ubicado también en San Lázaro cuya construcción inició en la década de los 90's, cuando el mismo presupuesto se pudo haber invertido en otro lugar del país, esto es, en una nueva sede para los poderes de la federación.

Por lo general, cuando se piensa en el traslado del Distrito Federal y el costo que ello implicaría, surgen una serie de cuestionamientos, por ejemplo en cuanto a los inmuebles que actualmente ocupan los órganos federales de gobierno, respecto a qué pasaría con ellos. En lo tocante a esta primera inquietud, considero que un medio viable con que podría contar la federación a manera de allegarse de recursos para financiar el traslado sería precisamente mediante el arrendamiento o venta de algunos de esos predios, los cuales podrían ser adquiridos por la iniciativa privada o en su defecto, por la administración pública de la nueva entidad federativa del Valle de México que necesitaría muy posiblemente de nuevas instalaciones para reubicar a sus funcionarios.

Una segunda interrogante que se plantea ante la propuesta de la traslación del Distrito Federal a otro lugar de la República, y que también se encuentra estrechamente relacionada con el costo del traslado, es la relativa al alto monto que implicaría la mudanza y alojamiento de la gran cantidad de servidores públicos que prestan sus servicios a la federación.

Mucho se plantea que los miembros de la burocracia federal se rehusarían a trasladar su residencia, esto es, a salir de la Ciudad de México, no obstante tomemos en cuenta los razonamientos expresados en el apartado 4.1. (de los Fundamentos sociológicos del traslado del Distrito Federal), en donde se hizo alguna referencia sobre la necesidad o bien, la disponibilidad de buen

número de capitalinos en el sentido de trasladarse a otro lugar de la República, debido, entre otros aspectos, a la excesiva contaminación e inseguridad que prevalecen en la Ciudad de México, así como la posibilidad de adquirir un bien inmueble propio, que en provincia son mucho más baratos que en la Ciudad Capital; aunando a lo anterior y quizá la razón de mayor peso, si se trasladan contando con un trabajo estable.

De tal manera que en este aspecto el gobierno federal no tendría mayores inconvenientes ni tampoco precisaría erogar una excesiva cantidad para el traslado de sus trabajadores, pues además las compañías inmobiliarias se moverían con rapidez y comenzarían la edificación, bien de condominios o de casas solas, preferiblemente de interés social, aprovechándose del mismo modo las tierras de segunda y tercera calidad que predominan en San Luis Potosí, adecuadas para el desarrollo urbano.

A los fundamentos hasta el momento esbozados, sumemos uno más como lo es el hecho de que tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo predominantemente, colaboran gran cantidad de personas, como es el caso por ejemplo, de diputados y senadores federales, quienes vienen a la Ciudad de México desde diferentes partes de la República Mexicana a desempeñar su cargo. De manera que, ¿acaso los miembros del Congreso federal no se mueven de sus lugares originales y reubican su residencia en el Distrito Federal?

Sobre el punto en cuestión, puedo mencionar dos ejemplos de traslado masivo de burócratas, del Distrito Federal hacia otras partes de la República, ambos ocurridos durante el periodo del presidente López Portillo. El primero acontecido en la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos, al descentralizar la Dirección General de Acuacultura, dedicada a las cuestiones de pesca, cultivo de camarón, ostión y otros aspectos relacionados con la extracción del

mar con fines alimenticios; se llegó a la conclusión de que tal Dirección no tendría nada que hacer en la Ciudad de México sino que más bien su campo de trabajo estaba en la zona costera, motivo por el cual, a una parte de su personal se le mandó a Sinaloa y a otra parte se le mandó a Veracruz.

El segundo ejemplo lo constituye el de la Comisión Nacional de Estudios del Territorio Nacional (la cual posteriormente se incorporó al INEGI) que estando a su cargo todos los aspectos geográficos del país, fue descentralizada hacia Aguascalientes.

#### 4.6. Consecuencias del traslado del Distrito Federal como sede de los poderes federales

Las consecuencias que del traslado del Distrito Federal pudieran resultar, recaerían en principio sobre la Ciudad de México por ser el sitio en donde han residido los poderes federales desde 1824, aunque también para el nuevo asiento de los poderes generales tendríamos que tomar en consideración una serie de consecuencias ya de carácter positivo o negativo.

##### 4.6.1. Consecuencias sociológicas

Una de las consecuencias inmediatas del traslado del Distrito Federal a otro lugar de la República Mexicana y aún, previamente al acontecimiento, consistiría en el rechazo de la propuesta por parte de un significativo número de capitalinos, debido a una posible caída, desde luego transitoria, en la economía de la Ciudad de México, incluyendo una posible depreciación de los bienes inmuebles.

Otra de las consecuencias inmediatas y que está también muy relacionada con el factor económico, así como con el gobierno directo de los poderes federales que operó durante muchos años en el Distrito Federal, se vería reflejada en el *presupuesto* que percibiría a partir del traslado la Ciudad o Valle de México, que en muchas ocasiones fue superior al que se asignaba a otras entidades y que en la misma medida privilegió el desarrollo de grandes e importantes obras.

Entre otras derivaciones del traslado, es posible citar una serie de aspectos positivos para la Ciudad de México Tenochtitlan que desde su fundación en 1325 ha sido sede del gobierno nacional. Así por ejemplo, en cuanto al crecimiento demográfico y urbano de la Ciudad y su zona conurbada, se detendría o al menos se reduciría en una significativa proporción, lo cual permitiría una adecuada planeación urbana sobre el crecimiento ulterior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Por otro lado, las corrientes migratorias internas hacia la Ciudad de México también sufrirían una reducción proporcional. De lo anterior, se derivaría asimismo una menor demanda de servicios entre los que podemos contar los de vivienda, transporte y agua potable, servicios que durante los últimos cincuenta años se han visto rebasados por una oferta insuficiente y una excesiva demanda, principalmente debido a la presencia de un alto porcentaje de población flotante que diariamente penetra y se concentra en la Ciudad y que en muchas ocasiones resulta difícil contabilizar en las proyecciones de suministro de servicios, debido a que los porcentajes varían constantemente.

De igual manera, y como una consecuencia directa de las ideas expresadas en los dos párrafos precedentes, no puede dejarse de considerar el benéfico impacto que sobre el medio ambiente de la Ciudad de México tendría en consecuencia, el traslado del Distrito Federal.

En lo correspondiente a la nueva sede de los poderes federales, considero que traería para dicha área muy buenos resultados, en especial de carácter económico, lográndose cierta descentralización, que permita el desarrollo de otras regiones de la República Mexicana.

Pero, si del traslado pudieran aducirse algunas consecuencias de carácter negativo para el área circundante del nuevo Distrito Federal, por ejemplo respecto al medio ambiente, por la posible invasión de áreas verdes y agrícolas en aras del desarrollo industrial y del crecimiento poblacional y urbano, considero que éste temor debe ser infundado puesto que, si México quiere ser un país de primer mundo, este sería un buen momento, proyectándose para la nueva sede un programa efectivo de desarrollo y planeación urbana, así como de previsión, que permita la expectativa de un mejor nivel de vida para sus pobladores.

#### 4.6.2. Consecuencias jurídico políticas

La consecuencia jurídica inmediata del traslado de los poderes federales a otro lugar de la República Mexicana, por disposición del artículo 44 constitucional, consistiría en la erección de una nueva entidad federativa, la entidad número 32, y que por mandato del mismo numeral recibiría la denominación de *Valle de México*. La erección de una nueva entidad federativa con todos los efectos jurídico políticos que ello implica, entre los que podemos mencionar:

- La municipalización de la entidad, por mandato expreso del artículo 115 constitucional.

- La adopción, para su régimen interior, de una forma de gobierno republicano, representativo y popular, también por disposición del artículo 115 constitucional.
- La facultad para expedir su propia constitución local y de reformarla cuando lo juzgue conveniente.
- La facultad para elegir a sus órganos locales de gobierno. Por disposición del artículo 116 constitucional, contará con un poder judicial que se ejercerá por los tribunales que establezca la Constitución de la entidad; un gobernador, quien estará a cargo del poder ejecutivo de la entidad; y un Congreso local, que ejercerá las facultades legislativas locales.
- En conclusión, el reconocimiento de su autonomía y de derechos políticos plenos para sus habitantes.

Otra consecuencia, consistiría en la expedición de un decreto de ley, por parte del legislativo federal, ya que por disposición de la fracción quinta del artículo 73 constitucional, es facultad del Congreso "cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación".

Asimismo, el cambio de residencia de los poderes generales pondría en marcha al aparato legislativo federal, en cuanto tendrían previamente que realizarse una serie de *reformas constitucionales*, en términos de la regla especial establecida por el artículo 135 constitucional.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> Este artículo previene que para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiera que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, las cuales deberán ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.

En primer lugar, en cuanto al artículo 43 constitucional habría la necesidad de realizar una adición, sumándose la nueva entidad federativa al listado de las partes que componen la Federación o República Mexicana y conservándose en la enumeración correspondiente la distinción entre las entidades federativas y el Distrito Federal, quedando el texto del numeral expresado:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, **Valle de México**, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Una reforma casi total tendría que operar respecto del artículo 44 de la Constitución. Primeramente sería necesario modificar la identificación que se hace de la Ciudad de México como Distrito Federal, en cuanto sede de los poderes y Capital de la República Mexicana, incorporándose en su caso, el nombre de la nueva capital.

Por lo que respecta a la parte del artículo relativo a los *límites y extensión* de la nueva entidad federativa, una vez operado el traslado, en el caso de que la extensión que se le asignara a la nueva sede fuera igual a la que actualmente tiene el Distrito Federal, no habría necesidad de efectuar modificación constitucional alguna; por el contrario, si se optara por la ampliación o bien, la reducción del área territorial que ocuparía el Valle de México, la reforma constitucional recaería también en el artículo 45 que es garante del derecho de las entidades federativas en cuanto a que "... conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido..."

Respecto a este punto, sería conveniente la ampliación de los límites del que sería el Valle de México, por tres razones principalmente: Primero, para restarle poder a la nueva entidad, revirtiéndose así el temor que ha prevalecido desde 1824, ya que al administrar un espacio más extenso, los recursos de la entidad tendrán que distribuirse en todo su territorio. Después, porque si el Valle de México se amplía hacia su parte Norte y Oriental, disminuiría el crecimiento de la zona conurbada del Estado de México, permitiéndose el desarrollo de otras entidades como Hidalgo y Tlaxcala. Finalmente, para que la nueva entidad federativa se integre no solamente por espacios urbanos sino que también comprenda áreas rurales.

En consecuencia, el contenido del numeral 45 de la Constitución Política de la República Mexicana tendría que modificarse, quedando como a continuación se propone:

Artículo 45. Las siguientes entidades federativas, conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Incorporándose un artículo 45 BIS constitucional, que estipularía:

Artículo 45 bis. La entidad federativa del Valle de México se integrará del territorio que comprendía el Distrito Federal de la Ciudad de México, incorporándosele los municipios de Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozabal, Coyotepec, Cuahutitlan, Chalco, Chicoloapan, Chiautla, Chiconcuac, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueyoxotla, Ixtapaluca, Jaltenco, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Nezahualcoyotl, Nopaltepec, Papalotla, Solidaridad, Tecámac, Teotihuacan, Temascalapa, Tenanatla, Tenango del Aire, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tequisquiác, Texcoco, Texanatla, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz Oriente, Teoloyucan,

Tezoyuca, Tultepec, Tultitlán, Otumba, Valle de Chalco y Zumpango, que habían pertenecido a la de México.

La entidad federativa de México conserva la extensión y límites que hasta hoy ha tenido, excepto los comprendidos por los municipios enumerados en el párrafo precedente, que se incorporarán al Valle de México.

Volviendo al análisis del artículo 44 constitucional, en lo correspondiente al supuesto específico del traslado y especulando previamente sobre los antecedentes y motivos que incitaron a los primeros constituyentes, los de 1824, a elegir una sede para los poderes federales distinta a la Ciudad de México que desde hace años había sido asiento del gobierno tenochca y después del de la Colonia, no encuentro razón aparente a no ser que se adopte el argumento de un afán por imitar al vecino país del norte, cuando en 1800 inaugura como residencia de sus poderes federales al Distrito de Columbia, hecho que como ya explicamos en el capítulo segundo de esta investigación, tuvo como fundamento la necesidad de elegir, por carecer de ella, una sede permanente para sus poderes generales.

Con posterioridad, durante los debates constituyentes de 1857 se vuelve a poner a discusión el mismo tema. Esta vez los fundamentos serían más objetivos, entre ellos, citar a la Ciudad de México como un foco de corrupción que pervierte a los servidores públicos, por su lujo y abundancia; considerar que el asiento de los poderes debe ser un lugar céntrico, desde un punto de vista geográfico; o bien, pretender acercar los poderes a los territorios nortefños, reconociéndose el abandono en que se encontraban.

Finalmente, durante los debates constituyentes de 1917, si bien no se discutió respecto a la necesidad de elegir una sede distinta y efectuar el traslado, sí se conservó la posibilidad.

Ahora bien, independientemente de los argumentos que históricamente hayan sustentado esa posibilidad prevista por el artículo 44 constitucional, actualmente la necesidad y consecuencias del traslado resultan evidentes, atendiendo a las conflictivas circunstancias sociales, políticas y económicas que prevalecen en el Distrito Federal o Ciudad de México, de las cuales ya se ha hecho referencia.

Por ende, ha de considerarse que la reforma del artículo en comento tendría que ser sustancial, pues al decretarse el traslado de los poderes generales, el supuesto que permitiera el cambio de residencia de dichos poderes (aunque como ya se mencionó, el artículo vigente no establece causales) tendría que reducirse finalmente, a situaciones extraordinarias, quedando su contenido de la siguiente manera:

Artículo 44. La Ciudad de San Luis Potosí es el Distrito Federal, sede de los poderes federales y Capital de la República Mexicana, y se compondrá del territorio que le asigne el Congreso. En caso de concurrir circunstancias extraordinarias, los poderes federales podrán establecerse en otro lugar de la República Mexicana.

Para concluir, adicionalmente a las reformas de los artículos territoriales, operarían *reformas ulteriores*, específicamente en relación con el artículo 122 constitucional, que reglamente la organización política interna del nuevo Distrito Federal, entre otras reformas a diferentes ordenamientos que lo involucren; cabiendo la posibilidad de que el gobierno del Distrito Federal se regule provisionalmente por el decreto de traslado, el cual también deberá establecer el área del espacio territorial que ocuparía el nuevo Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. En virtud de su forma federal de gobierno, el poder soberano del Estado mexicano se ejerce por dos órdenes de gobierno distintos, uno federal y otro local. El primero corresponde a la Federación en su conjunto y el segundo, a las entidades federativas individualmente consideradas.

SEGUNDA. El Distrito Federal es la demarcación territorial de un Estado de sistema federal, en la cual residen los poderes generales, partiendo del principio de que dentro de ésta, sólo ellos deben tener jurisdicción suprema.

TERCERA. Aunque la Ciudad de México fue elegida desde la época prehispánica como sede de gobierno, una vez establecido el sistema federal en nuestro país, se optó por la elección de una sede específica para dicha nueva forma de gobierno; no obstante la histórica Ciudad de México fue elegida y continua siendo hasta nuestros días, sede del gobierno federal nacional.

CUARTA. El Distrito Federal fue creado por decreto de 18 de noviembre de 1824, especificándose entonces una superficie inicial de 2 leguas de radio a partir de la Plaza Mayor. Entonces el Distrito Federal albergaba dentro de sus límites a la antigua Ciudad de México o Ciudad Central, que en la actualidad identificamos con las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtemóc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza y que hacia el año de 1820 tan solo contaba con 179 830 habitantes.

QUINTA. Actualmente, por disposición constitucional, la Ciudad de México es el Distrito Federal; demarcación territorial de 1 499 kilómetros cuadrados de superficie, habitada por cerca de 9 millones de personas.

SEXTA. Debido a su excesivo crecimiento urbano y poblacional, el Distrito Federal se ha visto agobiado desde hace décadas por una serie de problemas de carácter social y ecológico, que en gran medida son consecuencia de una enorme concentración poblacional que requiere servicios de toda índole: educativos, de salud, de abasto, recreativos. Situación que ha dado a la Ciudad de México, desde su nacimiento, la condición de centro político, económico, social y cultural del país.

SÉPTIMA. Los poderes federales deben trasladarse a otro lugar de la República Mexicana, porque los problemas demográficos y ecológicos que aquejan a la Ciudad se verían disminuidos en gran medida si se realizara el traslado, quitándole así a la Ciudad numerosas aglomeraciones que mucho tienen que ver con su actividad administrativa como Capital de la República.

OCTAVA. Los poderes federales deben trasladarse a otro lugar de la República Mexicana, a fin de que las autoridades federales no tengan que desgastar su atención tanto en cuestiones de carácter federal como local sino que concentren todos sus esfuerzos en la resolución de los asuntos de competencia federal que les han sido encomendados; si bien actualmente existe un gobierno local con amplia autonomía, ello no ha sido la solución a la problemática que enfrenta la Ciudad de México.

NOVENA. Los poderes federales deben trasladarse a otro lugar de la República Mexicana, para que a la nueva entidad que surja a consecuencia del traslado, que por disposición del artículo 44 constitucional se denominará Estado del Valle de México, se le dote de plena autonomía jurídica, que en consecuencia le permita el ejercicio de la facultad de otorgarse su propia constitución local, así como el establecimiento de órganos locales de gobierno adecuados que conjuntamente luchen por redimir a la Ciudad de México.

DÉCIMA. El fundamento constitucional que permitiría el traslado de los poderes federales a otro lugar de la República Mexicana, es el artículo 44 de nuestra Carta Magna.

DECIMO PRIMERA. A mi juicio, el lugar que sirva como nueva sede del Distrito Federal, asiento de los poderes federales, debe ser una superficie territorial relativamente pequeña, a fin de que no se caiga de nuevo en la problemática demográfica, ecológica y económica que actualmente sufre la Ciudad de México.

DECIMO SEGUNDA. El nuevo Distrito Federal, por establecerse en una superficie territorial reducida y circunscribirse a un área definida, se mantendría inmutable, mientras que el crecimiento y en su caso, desarrollo, se generaría para la entidad federativa en que se localizara y entidades aledañas.

DECIMO TERCERA. El lugar que propongo para convertirse en el nuevo asiento de los poderes federales, lo ubico en la entidad federativa de San Luis Potosí, dentro del municipio que lleva el mismo nombre, en un área aproximada de 450 metros cuadrados, equivalentes a 45 hectáreas, superficie que considero adecuada en cuanto sea suficiente para la sola instalación de oficinas para los tres poderes federales y de una residencia oficial. En este sentido la propuesta es viable si tomamos en consideración que existen Ciudades como "el Vaticano", que cuenta con solamente 44 hectáreas y dentro de dicha superficie reúne una plaza, un palacio, jardines, tribunales, servicios financieros, entre otros edificios oficiales.

DECIMO CUARTA. Con la finalidad de evitar las disertaciones de carácter político y social que se han originado desde hace siglos, en torno a los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, considero que el nuevo Distrito Federal no necesita ciudadanos sino solamente residentes que ingresen a él, día a día, para el solo desempeño de sus funciones.

DECIMO QUINTA. Eventualmente el Distrito Federal o Ciudad de México se está convirtiendo en una entidad federativa, aunque por propia disposición constitucional el cambio definitivo no podrá ocurrir hasta que la sede de los poderes federales se traslade a otro lugar de la República Mexicana, ello atendiendo a la naturaleza jurídica propia del Distrito Federal.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1) LIBROS

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional estatal*, México, Porrúa, S.A. 1988.

ÁLVAREZ ARREDONDO, Ricardo A., *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados/LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, 2002.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo. Primer curso*, 14a. ed., México, Porrúa, 1999.

AA VV., *Brasil*, Brasil, Ministry of External Relations, 1966.

----- *Ciudad de México: retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, 1994.

----- *Grandes problemas de la Ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal, Plaza y Valdés Editores, 1988.

----- *Inventario de emisiones, Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Gobierno del Distrito Federal, 1998.

----- *La Ciudad de México hoy, Bases para un diagnóstico*, México, Gobierno del Distrito Federal, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, 2000.

----- *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, Consejo Nacional de Población, CONAPO, 1992.

BARBANZA, José, *Historia de los Estados Unidos. La experiencia democrática*, 4ª reimpresión, México, Limusa, 1987.

BELTRAN UGARTE, Ulises *et al.*, *El poblamiento de México, una visión histórico-demográfica. El México prehispánico*, México, Secretaría de Gobernación y Consejo Nacional de Población, 1993, t. I.

BERISTAIN, Javier, *Los retos de la Ciudad de México en el umbral del siglo XXI*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, 1999.

BISHOP, Elizabeth, *Brasil*, México, Biblioteca Universal de LIFE, Time Inc., 1962.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa S.A., 1991.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1990.

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa, 1999.

CARRANCO ZUÑIGA, Joel, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000.

CASTELAZO, José, *Ciudad de México: reforma posible*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1992.

CASTILLO GARCIA, Moisés y Sergio Reyes Luján (coords.), *Problemas emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, El Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 1997.

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y como entidad federativa*, México, Porrúa, 2001.

COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, 2ª ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A. C., 2000.

DUBLAN, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana*, Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República. México, Edición Oficial, 1876, t. I.

ESQUIVEL OBREGÓN, T., *Apuntes para la historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1984. t. I.

FACÓ, Ruí, *Brasil siglo XX*, Argentina, Editorial Platina, 1961.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración pública federal. La nueva estructura*, 2a. ed., México, Porrúa, 1983.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39a. ed., México, Porrúa, 1999.

GAMBOA DE BUEN, Jorge, *Ciudad de México, una visión*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, 2ª.ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, 2a. ed., México, Editado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1990.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993.

HERNÁNDEZ MEJÍA, Karina, *El Distrito Federal como Entidad Federativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2001.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, *et. al., Metodología de la Investigación*, 3ª ed., México, McGraw-Hill Interamericana, 2003.

HERNÁNDEZ VALDOVINOS, Mónica Citlali, *El Distrito Federal en los Umbrales del Siglo XXI*, México, Universidad del Tepeyac, Escuela de Derecho, 2000.

HIRA DE GORTARI, Rabiela y Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, México, Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones "Doctor José María Luis Mora", 1988.

JELLINEK, George, *Teoría general del Estado*, 2ª ed., México, Compañía Editorial Continental. S.A., 1958.

KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, España, Editorial Labor S. A., 1934.

MACUNE CHARLES, W. Jr., *El Estado de México y la federación mexicana 1823-1835*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional mexicano*, 12a. ed., México, Porrúa, S.A., 1993.

MOUSKHELI, *Teoría jurídica del Estado federal*, tr. Armando Lozano y Ros, México, Editora Nacional, 1981.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco, *Derecho Municipal*, 5ª ed., México, Porrúa, 2001.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional, Primer curso*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 6a. ed., México, Porrúa, 2001.

SANVICENTE LEON, Carlos Enrique, *El Distrito Federal Mexicano, Propuestas para su Real Consolidación como Estado de la Federación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2001.

SAYEG HELÚ, Jorge, *El Constitucionalismo mexicano, La integración constitucional de México*, México, Editorial Cultura y Ciencia Política A.C., 1972.

----- *Instituciones de Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987.

SEÁRA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Constitucional Público*, 19ª ed., México, Porrúa, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer curso, Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 19a. ed. México, Porrúa, 1998.

SERRANO SALAZAR, Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, Centro de Asesoría Multidisciplinaria S.C., Plaza y Valdés Editores, 2001.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Historia del Derecho mexicano*. 3ª ed., México, Porrúa, 1995.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, 30a. ed., México, Porrúa, 1996.

----- *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, México, Porrúa, 1994.

ZORRILLA ARENA, Santiago, *Aspectos socioeconómicos de la problemática en México*, 3a. ed., México, Limusa, 1991.

## 2) DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1998.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, 15ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2001.

*Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*, España, Espasa-Calpe S.A., 1990.

GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón, *Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado*, México, Ediciones Larousse, 1979.

*Gran Enciclopedia Larousse*, 3a. ed., España, Planeta, S.A., 1970.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, Porrúa, 2000.

PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 21ª ed., México, Porrúa, 1995.

## 3) LEGISLACIÓN

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 10ª ed., México, ISEF, 2004.

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Sista, 2002.

*Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, México, Sista, 2002.*

#### 4) JURISPRUDENCIA

*La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

#### 5) HEMEROGRAFÍA

ANDREA S., Francisco J. de, "La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXI, núm. 93, septiembre-diciembre de 1998.

ARTEAGA NAVA, Elisur, "Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal", *Revista Alegatos de la Universidad Autónoma Metropolitana*, México, núm. 7, septiembre-diciembre de 1987.

ARTEAGA NAVA, Elisur, "El Distrito Federal: un caso", *Revista Crónica Legislativa*, México, núm. 10, agosto-septiembre de 1996.

BRICEÑO S. Humberto, "La reforma política en el Distrito Federal", *Revista el Foro*, núm. extraord., junio-diciembre de 1986.

CAMPA CIFRIÁN, Roberto. "El Distrito Federal en las modificaciones constitucionales, retrospectiva sociopolítica y jurídica sobre la Ciudad de México: 1824-1997", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac*, México, Distrito Federal, primavera-verano de 1997.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El Derecho Local en el Distrito Federal en el Nuevo Artículo 122 Constitucional", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 2, junio de 1988.

SÁNCHEZ LUNA, Gabriela, "El Crecimiento Urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su Legislación Urbanística", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXIX, núm. 85, enero-abril de 1996.

TRIGUEROS GAISMAN, Laura, "El Nuevo Estatuto Constitucional del Distrito Federal", *Revista Alegatos*, México, núm. 27, mayo-agosto de 1994.

## 6) DOCUMENTAL

BIMSA (Buró de Investigaciones de Mercado S. A.), *Costos de Edificación*, México, 2003.

CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo VIII. México, Porrúa S. A., 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS LIV LEGISLATURA. *Programa de Reconstrucción del Palacio Legislativo, 1992-1994*.

*Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1857-1957*, El Colegio de México, México, 1957.

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

*Debates Legislativos 1857*, Colección Cuadernos de la Reforma Política del Distrito Federal, México, Departamento del Distrito Federal, 1992.

*Debates Legislativos 1917*, Colección Cuadernos de la Reforma Política del Distrito Federal, México, Departamento del Distrito Federal, 1992.

*El Gobierno de la Ciudad de México, 1524-1992*, Colección Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, Departamento del Distrito Federal, 1992.

## 7) INTERNET

<http://www.df.gob.mx>

<http://www.presidencia.gov.br>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://conapo.gob.mx>

## CONSTITUCIÓN de 1917

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI: 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, estará 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 como 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 nombramiento 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 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 el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida 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 lo removerá libremente.

## República Mexicana, división por entidad federativa

### Propuesta Territorial



## Número total de habitantes por entidad federativa

Entidad federativa	Total
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>97 483 412</b>
Aguascalientes	944 285
Baja California	2 487 367
Baja California Sur	424 041
Campeche	690 689
Coahuila de Zaragoza	2 298 070
Colima	542 627
Chiapas	3 920 892
Chihuahua	3 052 907
Distrito Federal	8 605 239
Durango	1 448 661
Guanajuato	4 663 032
Guerrero	3 079 649
Hidalgo	2 235 591
Jalisco	6 322 002
México	13 096 686
Michoacán de Ocampo	3 985 667
Morelos	1 555 296
Nayarit	920 185
Nuevo León	3 834 141
Oaxaca	3 438 765
Puebla	5 076 686
Querétaro de Arteaga	1 404 306
Quintana Roo	874 963
San Luis Potosí	2 299 360
Sinaloa	2 536 844
Sonora	2 216 969
Tabasco	1 891 829
Tamaulipas	2 753 222
Tlaxcala	962 646
Veracruz de Ignacio de la Llave	6 908 975
Yucatán	1 658 210
Zacatecas	1 353 610

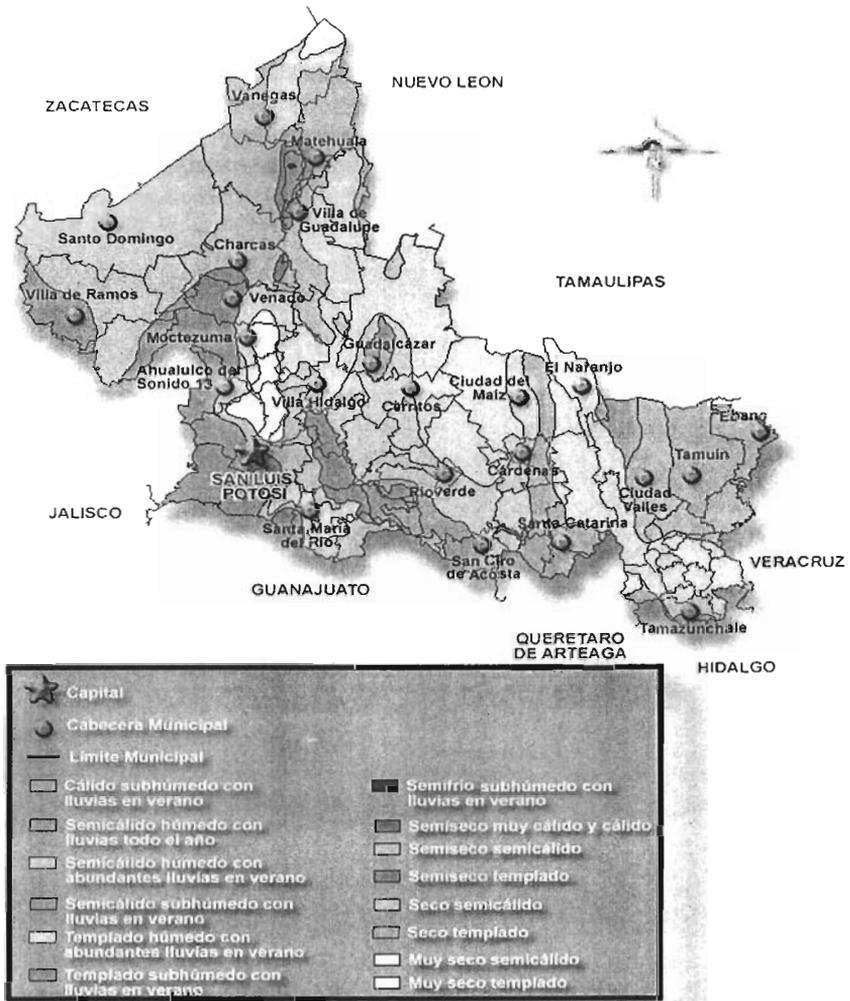
## Tasa de crecimiento media anual por entidad federativa

Entidad federativa	1995-2000
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>1.6</b>
Aguascalientes	2.1
Baja California	3.8
Baja California Sur	2.8
Campeche	1.7
Coahuila de Zaragoza	1.3
Colima	2.5
Chiapas	2.1
Chihuahua	2.1
Distrito Federal	0.3
Durango	0.3
Guanajuato	1.3
Guerrero	1.3
Hidalgo	1.3
Jalisco	1.3
México	2.6
Michoacán de Ocampo	0.7
Morelos	1.8
Nayarit	0.6
Nuevo León	1.8
Oaxaca	1.5
Puebla	2.2
Querétaro de Arteaga	2.7
Quintana Roo	5.1
San Luis Potosí	1.0
Sinaloa	1.0
Sonora	1.4
Tabasco	1.8
Tamaulipas	2.0
Tlaxcala	2.0
Veracruz de Ignacio de la Llave	0.6
Yucatán	1.5
Zacatecas	0.3

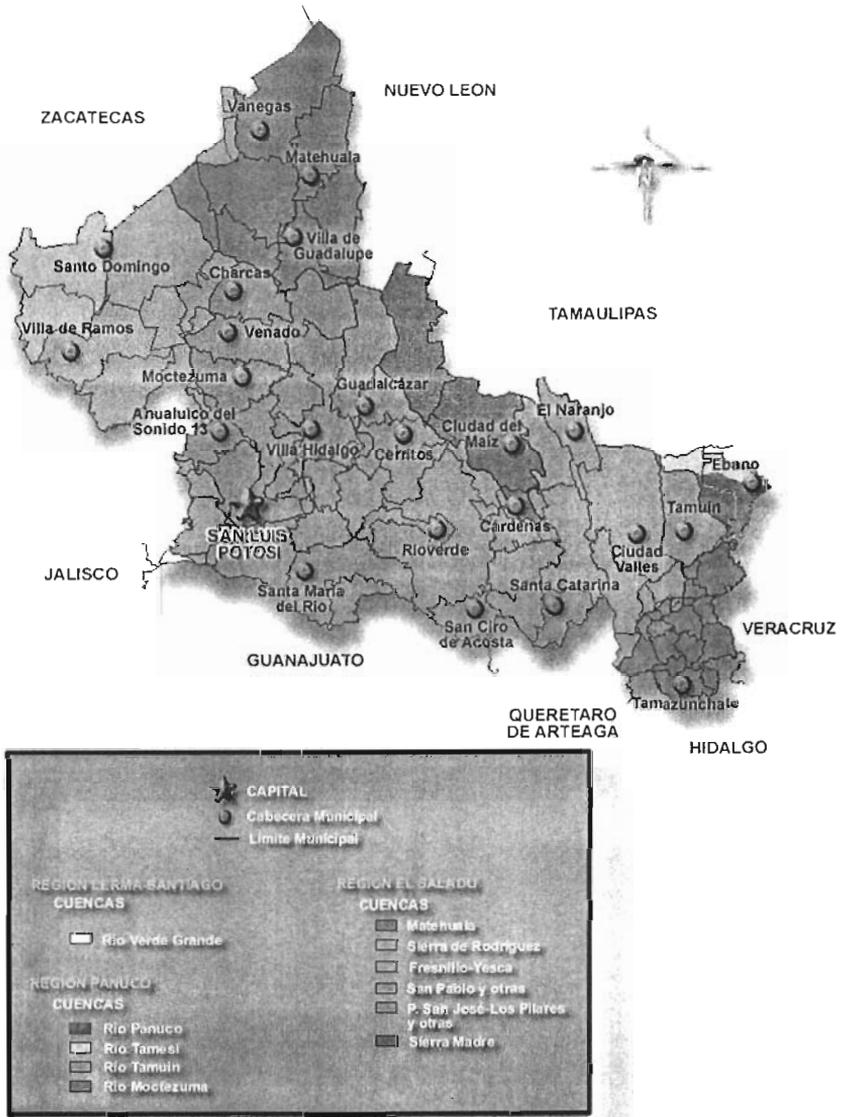
## Número de habitantes por kilómetro cuadrado

Entidad federativa	Densidad
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>50</b>
Aguascalientes	168
Baja California	35
Baja California Sur	6
Campeche	12
Coahuila de Zaragoza	15
Colima	96
Chiapas	53
Chihuahua	12
Distrito Federal	5 799
Durango	12
Guanajuato	152
Guerrero	48
Hidalgo	107
Jalisco	80
México	586
Michoacán de Ocampo	68
Morelos	318
Nayarit	33
Nuevo León	60
Oaxaca	37
Puebla	148
Querétaro de Arteaga	120
Quintana Roo	21
San Luis Potosí	38
Sinaloa	44
Sonora	12
Tabasco	76
Tamaulipas	34
Tlaxcala	241
Veracruz de Ignacio de la Llave	96
Yucatán	42
Zacatecas	18

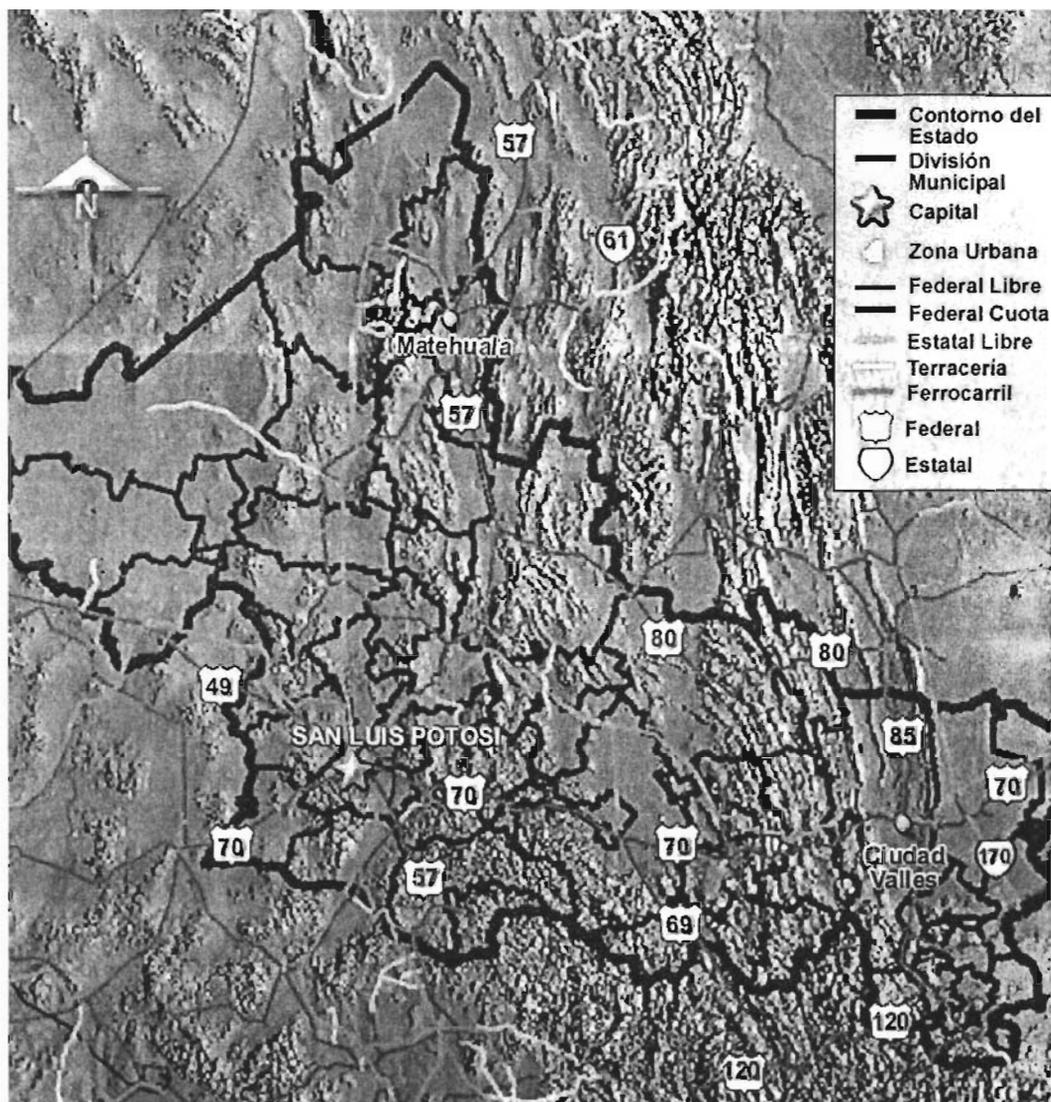
## Mapa de climas



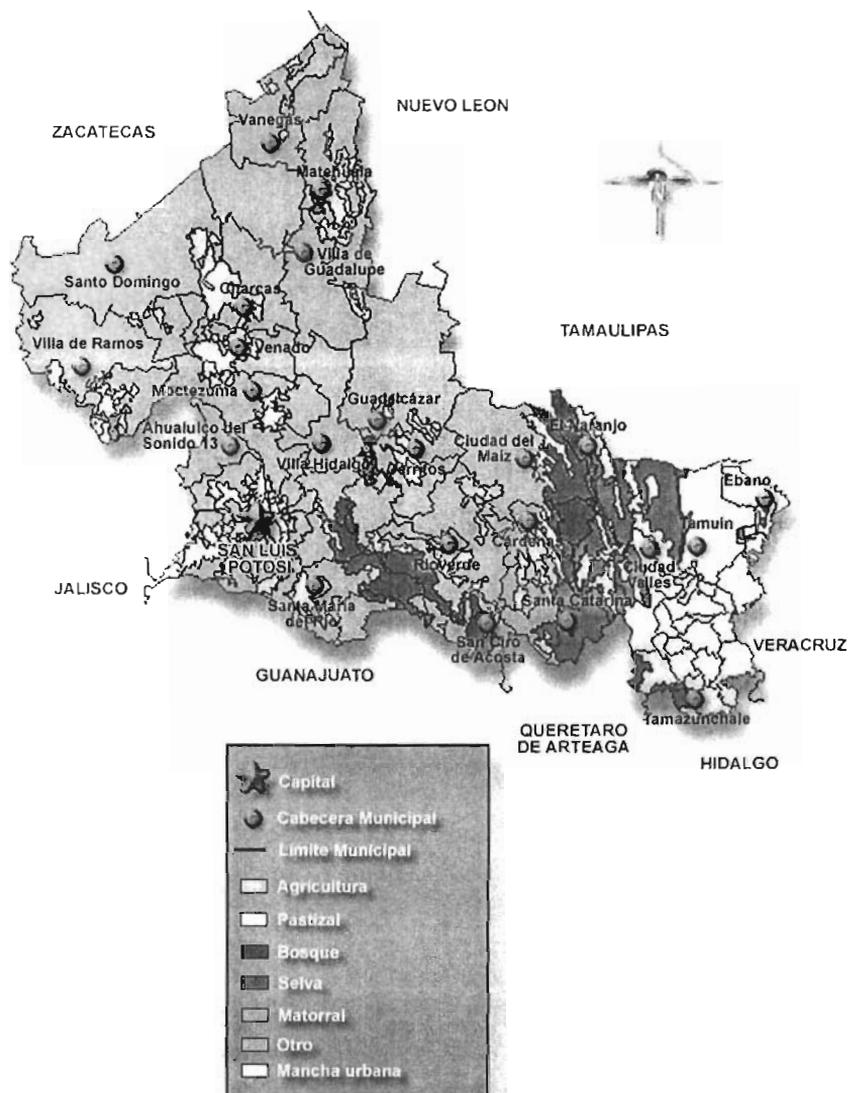
## Mapa de Regiones Hidrológicas



## Principales Carreteras de San Luis Potosí



## Mapa de agricultura y vegetación



## Mapa de uso potencial agrícola

