

Artículo 44

que tenían que erogarse para acondicionar una nueva capital federal fuera de la ciudad de México, resultaron decisivos para que no se optara por un Distrito Federal distinto. Este criterio fue demostrado cuando el Estado de México tuvo que modificar en tres ocasiones la sede de sus poderes, precisamente por problemas de índole económica (Texcoco, Tlalpan y, finalmente, Toluca).

Además de que el propio Venustiano Carranza consideró la idea de cambiar el Distrito Federal y constituir a la ciudad de México en el Estado del Valle, desde 1918 sugirió la idea de eliminar el régimen municipal del Distrito Federal, a semejanza de Washington D. C., para formar el gobierno de la entidad mediante un consejo. Esta reforma no fue posible sino hasta el periodo del maximato el 14 de agosto de 1928.

Por otra parte, el episodio de la formación de Quintana Roo con respecto a Yucatán, ilustra el hecho de que la formación de nuevos territorios o estados, puede implicar el deseo del gobierno federal de debilitar la riqueza territorial de un estado poderoso o de uno conflictivo.

BIBLIOGRAFÍA: Bassols Batalla, Angel, *México: formación de regiones económicas*, México, UNAM, 1979, pp. 327-341; Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Polis, 1940, pp. 55-97; Lucero Antuna, Héctor, *Evolución político-constitucional de Baja California Sur*, México, UNAM, 1979, pp. 29-79; Macune, Jr., Charles, *El Estado de México y la Federación mexicana, 1823-1835*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 24-39; O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5ª ed., México, Porrúa, 1979, pp. 53-155.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ARTÍCULO 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

COMENTARIO: Este precepto se refiere a la extensión geográfica del Distrito Federal que constitucionalmente es el asiento de los poderes federales, y a la posibilidad de que éstos se trasladen a otro lugar.

La Constitución mexicana, al adoptar en 1824 la forma de república federal determinó, aplicando una solución similar a la de Estados Unidos de Norteamérica, que el Congreso General ele-

giría un lugar para servir de residencia a los poderes de la Federación, el cual no tendría la naturaleza de un estado, puesto que el propio Congreso ejercería las funciones legislativas en ese Distrito.

El propio Congreso Constituyente, por decreto del 28 de noviembre de 1824, fijó la residencia de los poderes federales en la ciudad de México y determinó que el distrito correspondiente a ésta quedaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la propia ciudad y su radio de dos leguas. Esto quería decir una distancia aproximada de once kilómetros de radio, medido desde el Zócalo. Al referirse la Constitución al Distrito Federal atribuyéndole el territorio "que actualmente tiene" el Constituyente de 1917 aludía al que había asignado para el Distrito Federal el Congreso de la Unión mediante los decretos expedidos los días 15 y 17 de diciembre de 1898 por virtud de los cuales se establecieron los límites del Distrito que perduran hasta la fecha. Estos decretos, estima el ilustre tratadista mexicano Felipe Tena Ramírez, resultaban inconstitucionales pues variaban, por la vía del Poder Legislativo ordinario, la extensión que el Constituyente de 1856-1857 había señalado para el Distrito, la cual correspondía al decreto del 16 de febrero de 1854 expedido por Santa Anna, el cual había extendido considerablemente el área original prevista por el Constituyente de 1824. Sin embargo este vicio constitucional quedó subsanado al emplear la Constitución de 1917 la expresión que venimos comentando, con lo cual se convalida el área geográfica que para el Distrito fijaron los citados decretos de 1898.

En el artículo al que nos referimos se establece implícitamente que el asiento de los poderes federales es el Distrito Federal, pero esto no se hace de manera expresa como en la Constitución de 1824. Independientemente de que la tradición constitucional así lo establece, el artículo 44 al prevenir que los mencionados poderes federales podrán trasladarse a otro lugar, parte de la base de que éstos residen en el Distrito Federal.

El tema de la residencia de los poderes federales ha sido debatido en varias ocasiones a lo largo de la historia de nuestro país. En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se planteó la posibilidad de que su sede fuera la ciudad de Aguascalientes o la de Querétaro. Después de intensa deliberación se encontró una fórmula de transacción al establecer el artículo 46 de la Constitución de 1857 que "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 Federales se trasladen a otro lugar". El precepto suponía que esto último ocurriría en algún momento futuro, pero entre tanto la ciudad de México seguía siendo la sede de dichos poderes.

En la actualidad, todavía, cada vez que se discuten los problemas relativos a la enorme concentración urbana del área metropolitana de la ciudad de México, surgen voces que tienden a hacer efectiva la hipótesis planteada en el artículo 44. de trasladar los poderes de la Unión a otro sitio del territorio nacional. Pese a que esto contribuiría a una efectiva descentralización de las actividades nacionales, existen por el momento obstáculos que parecen insalvables, de naturaleza práctica y económica, que se oponen.

De tomarse esta decisión se estará en presencia de un caso de reforma constitucional ejecutada exclusivamente por el Congreso de la Unión, de modo tal que en la doctrina se considera esta circunstancia como una excepción a la rigidez de la Constitución. Sabemos que se denominan constituciones rígidas aquellas que para ser reformadas exigen requisitos mayores que para la expedición de leyes ordinarias. En cambio se llama flexibles a las constituciones que pueden ser reformadas mediante procedimientos comunes de legislación. Así pues, con respecto al punto específico relativo a cambio de los supremos poderes federales, puede decirse que nuestra Constitución es, por excepción, flexible.

Esta flexibilidad se sustenta en la propia voluntad del Constituyente que define, en el artículo 44, lo que ocurrirá en el caso de que se trasladen los poderes federales a un lugar distinto de la ciudad de México, lo cual puede ser dispuesto por el Congreso de la Unión que tiene facultades para ello, de acuerdo con la fracción V del artículo 73.

Es claro que al trasladarse los poderes a otro lugar, se produciría una modificación del artículo 44, pues el Distrito Federal dejaría de tener el territorio que tenía en el momento de expedirse la Constitución. Podría decirse, para salvar esta objeción, que la interpretación de la frase "se compondrá del territorio que actualmente tiene" puede hacerse en un sentido dinámico refiriéndola al que, en su caso, decida el Congreso de la Unión si se produjere un cambio.

Es curioso observar que la segunda parte del precepto que nos ocupa participa de la naturaleza de las disposiciones transitorias, expedidas para regular una situación determinada por cierto tiempo. En este caso encontramos que se trata de una norma sujeta a una condición. Si se trasladan los poderes —decisión que tomaría el Congreso de la Unión— deberá procederse como el texto indica y su vigencia se agotaría al concluir el procedimiento de erección del Estado del Valle de México.

Desde este punto de vista podría sostenerse la interpretación de que en realidad no se está en presencia de una modificación constitucional por la vía legislativa ordinaria, sino de una aplicación del artículo constitucional mencionado por parte del

Congreso federal. Esta línea de pensamiento se vería reforzada por el hecho de que el efecto de la traslación del asiento de los poderes no modificaría en lo absoluto el texto de la Constitución, pues el Distrito Federal tendría por territorio "actual" el dispuesto por el Congreso y, por otro lado, la existencia del Estado del Valle de México, no mencionado en el artículo 43, surgiría de la propia aplicación del 44.

Por virtud del texto de este último artículo, sólo queda condicionado el Congreso al nombre que debe tener el estado creado a partir de la extinción del actual Distrito Federal, que se denominaría Estado del Valle de México, pudiendo modificar sus límites y extensión. Surge aquí el problema de saber si podría integrarlo a alguno de los estados colindantes. La respuesta, en los términos constitucionales vigentes, es que no podría ser así, por la disposición específica de que se integre a la Federación precisamente como estado del Valle de México. Tampoco podría ampliar la extensión de este estado hasta el extremo de abarcar completamente alguno de los vecinos, pues ello implicaría su desaparición y esta facultad no está concedida al Congreso de la Unión. Si se pretendiera llegar a alguna de estas soluciones, entonces sí tendría que modificarse la norma suprema.

El cambio de la residencia de los supremos poderes federales implica la creación de un nuevo distrito federal en algún lugar del país. Si esto no fuera así y se pretendiera interpretar que el traslado de poderes pudiera realizarse por el Congreso a otro lugar, sin elegir un nuevo distrito federal, haciendo coincidir a los mencionados poderes con los locales, no solamente se generaría un grave problema práctico sino que se vulneraría el artículo 43 de la Constitución que considera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

Véanse los artículos 43, 73 y 135 de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA: Gaxiola Jr., F. Javier, "El Distrito Federal", *El Foro*, México, Cuarta época, núms. 8 al 10, 1955, pp. 17-54; Maldonado, Víctor Alfonso, "¿Hacia una nueva capital?", *Primer Coloquio Internacional sobre Economía y Desarrollo Urbanos*, México, Complejo Editorial Mexicano, 1974; Orozco y Berra, Manuel, *Historia de la ciudad de México*, México, Sepsetentas, 1973; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 197-203; Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 810-815.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ