La larga marcha por la autonomía

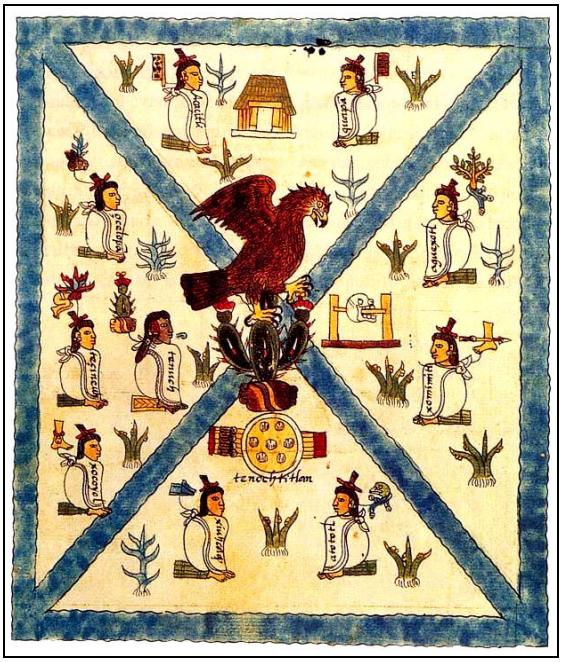
Breve crónica de la construcción del gobierno de la Ciudad de México

Alejandro Encinas Rodríguez

La larga marcha por la autonomía

Breve crónica de la construcción del gobierno de la Ciudad de México

Alejandro Encinas Rodríguez



Llegaron entonces
Allá donde se yergue el nopal.
Cerca de las piedras vieron con alegría
cómo se erguía un águila sobre aquél nopal.
Allí estaba comiendo algo,
lo desgarraba al comer.
Cuando el águila vio a los mexicas,
inclinó su cabeza.
De lejos estuvieron mirando al águila,
su nido de variadas plumas preciosas.
Plumas de pájaro azul,
plumas de pájaro rojo,
todas plumas preciosas;
también estaban esparcidas allí
cabezas de diversos pájaros,
garras y huesos de pájaros.

F. Alvarado Tezozomoc

Contenido

Presentación

Introducción: La eterna disputa frente al centralismo

De la colonia a la independencia: los primeros pasos municipalistas

El Siglo XIX: El México independiente

La Constitución de 1824
La creación del Distrito Federal y la elección de su territorio
El gobierno centralista: la disolución del Distrito Federal
El Distrito de México el regreso al centralismo
Acta de Reforma 1847: el restablecimiento del Distrito Federal
La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma: la ratificación del Distrito Federal
El Plan de Tacubaya y la Guerra de Reforma Plan: el regreso conservador
La ciudad en el Segundo Imperio
La República restaurada: la nueva suerte de la ciudad
El porfiriato: la capital pierde derechos

El Siglo XX: del México revolucionario al institucional

La Revolución Mexicana, cambiar para no cambiar
El Distrito Federal en la Constitución de 1917
El periodo posrevolucionario
La iniciativa de Obregón: disolución de los ayuntamientos en el Distrito Federal
El debate legislativo
El Departamento Central: La ciudad del presidente
La reforma de 1941
1970: la conformación de las dieciséis delegaciones políticas
1978: Estructuras vecinales de hornato
Las reformas constitucionales de los años setenta y ochenta

Izquierdas y derechas unidas en torno a una propuesta
La reforma de Miguel de la Madrid
El salinísmo: el temor a la democracia

El nuevo siglo: hacia la autonomía del Distrito Federal

El consenso frustrado: la iniciativa de 2001
La reforma avanza en la Cámara de Diputados
La suerte de la iniciativa en el Senado
La Asamblea Legislativa se defiende
Una constitución para el Distrito Federal
Volver a los municipios después de vivir un siglo
Un municipalismo renovado
La nueva generación de reformas
La reforma municipal en el Distrito Federal
Restituir el Cabildo del Distrito Federal

La gestión del futuro: el reto metropolitano

Hacia una gestión metropolitana
Gobierno metropolitano
Parlamento metropolitano
Consejo metropolitano

Epílogo: la autonomía esperada

Bibliografía

Anexos:
Escudo de la Ciudad de México
Evolución de la población del Distrito Federal
Compendio de mapas sobre la evolución de la Ciudad de México

Presentación

En cuanto tiempo dure el mundo,
nunca se perderá la gloria
de México Tenochtitlan.

Chimalpahim

La historia del Distrito Federal hasta nuestros días, ha sido la permanente búsqueda de su autonomía política. Larga ha sido la marcha en la edificación de un gobierno propio y en la consecución de derechos políticos plenos para los capitalinos. Se trata de un extenso andar indisolublemente atado a la historia y a los acontecimientos fundamentales que formaron nuestra Nación.

Desde el nacimiento del México independiente la confrontación entre liberales y conservadores; centralistas y federalistas; izquierdas y derechas, han marcado nuestra historia. Desde la restauración de la República y el fracaso de las pretensiones monárquicas, hasta una revolución sellada por el enfrentamiento entre facciones y caudillos, que marcó la consolidación del Estado mexicano y la emergencia de la gran metrópoli, centro de las transformaciones políticas, económicas y culturales del país, la Ciudad de México ha estado inmersa en la disputa por la nación.

Sin embargo, el torrente centralista que desde su origen ha pesado sobre la ciudad, ha hecho que poco se conozca su devenir en esta historia, que no se identifique a sus héroes, no se conozca su geografía ni se aprecien su cultura y valores. A diferencia de los estados del país -los que cuentan con bandera e himno propio, con contenidos locales en los planes y programas de estudio del sistema educativo, e incluso con radio y televisoras públicas-, la identidad con la ciudad se resguarda al amparo de la identidad nacional. La ciudad cosmopolita devoró la identidad local. Así como el acelerado crecimiento urbano y las grandes obras de infraestructura fueron integrando a los pueblos originarios y fragmentando barrios y colonias, la historia nacional también hizo suya a la Ciudad de México.

La lucha por la autonomía del Distrito Federal es un viejo litigio que plantea no únicamente una visión distinta del desarrollo nacional, sino transformaciones profundas en el ejercicio del poder. Autonomía significa que la soberanía se ejerce no sólo a través de los poderes de la Unión y los poderes de los Estados, sino también mediante el poder municipal, al ser éste el ámbito

natural donde se puede articular un proceso de redistribución del poder que permita a los ciudadanos participar en la toma de las decisiones que impactan en sus condiciones de vida y en su entorno.

Existe un consenso internacional en cuanto a que el principio de la autonomía de los gobiernos locales debe ser reconocido en la Constitución o en la legislación básica de gobierno del país, que se debe establecer de manera expresa la atribución de los derechos y deberes locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad en función del interés local, actuando bajo su propia iniciativa, ejerciendo plenamente los poderes que le han sido otorgados por la norma, a través de autoridades democráticamente electas.

La autonomía de las autoridades locales exige su independencia económica y financiera, por lo que los recursos que estén autorizadas a recaudar o aquellos que le transfiera la Federación, deben ser suficientes para permitirles cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, pese a que el gobierno mexicano ha suscrito convenios en esta materia, aún es una aspiración la conformación de un federalismo sustentado en gobiernos locales autónomos y fuertes.

Por ello es preciso entender que el gobierno local es el espacio natural de encuentro entre la autoridad y la sociedad, donde se establecen las relaciones que permiten a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y la gobernabilidad. Al mismo tiempo, en las condiciones actuales de una economía globalizada, el espacio local presenta las condiciones más favorables para el desarrollo económico y la integración regional.

Éste ha sido el alegato fundamental en la definición de las formas de gobierno del Distrito Federal, de ahí el propósito de esta *Breve crónica de la construcción del Gobierno de la Ciudad de México*, que hace el relato de *La larga marcha* por construir no sólo un gobierno propio sino una identidad local. Con esta crónica nos hemos propuesto dar cuenta y describir los acontecimientos históricos más importantes asociados a la construcción del gobierno de los capitalinos, registrando los momentos esenciales que han tenido lugar en esta ciudad que desde su fundación ha sido el epicentro de nuestro país; cuna de nuestra nacionalidad; territorio que ha albergado frustradas aspiraciones imperiales; ciudad de inmigrantes; ciudad Estado, Ayuntamiento, Departamento, Distrito, ciudad capital…

Este estudio comprende desde la erección del primer municipio en el Valle de México en Coyoacán en 1521 y del Distrito Federal en 1824, pasando por la supresión que hicieron de éste las repúblicas centralistas en 1836 y 1843; y la disolución de los municipios en 1928, hasta la elección, siglo y medio después, de la Asamblea Legislativa, del Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales, para proponer una agenda de transformaciones para el gobierno de la ciudad y de la zona metropolitana en la que se encuentra inserta para el siglo XXI.

Estoy convencido de que dar cuenta de los hechos, identificando los actos jurídicos y legislativos, así como el debate de las ideas, que acompañaron la edificación del gobierno de la ciudad que hoy tenemos, y que continúa a la fecha, contribuye a crear pertenencia e identidad con el territorio y la comunidad donde se nace o donde se ha decidido vivir, y con ello, a construir ciudadanía, es decir, erigir ciudadanos, a los que más allá de que se les reconozcan formalmente sus derechos, sean capaces de ejercerlos a plenitud y en libertad.

En palabras de Jordi Borja: *La ciudadanía es un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad... Los "ciudadanos" son iguales entre ellos... En el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos deben de ser iguales. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad... La ciudadanía... no es solamente concentración física de personas y edificios... es lugar del civismo,.. de participación en los quehaceres públicos.... es lugar de política, de ejercicio de poder... La ciudadanía vincula a la nacionalidad... la "nación" es la comunidad de ciudadanos, libres e iguales,.. es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos...*

El territorio... forma parte del proceso de adquisición de la ciudadanía, de la construcción de las identidades personales y colectivas. Conocer y descubrir la ciudad en sus dimensiones múltiples es asumirse como individuo y como miembro de comunidades diversas... Somos múltiples en cuanto identidades y pertenencias,.. La ciudadanía supone la igualdad, no la homogeneidad.[1]

Acompañan la presente *Crónica*, cinco numeralias que dan cuenta de la evolución demográfica de la ciudad, de su infraestructura y servicios a lo largo

[1] Borja, Jordi. *La ciudad y la nueva ciudadanía*. Conferencia presentada en el Forum Europa. La Factoría No. 17, Barcelona, febrero-mayo 2002.

de cinco siglos; cuatro *Bandos de Buen Gobierno* emitidos por gobernadores y prefectos del Distrito Federal en el Siglo XIX que plantean problemas que prevalecen hasta nuestros días y permiten conocer la visión imperante entonces sobre las *buenas costumbres*; los decretos que establecen la sede de los poderes federales en la Ciudad de México en 1824, y la división política del Distrito Federal en 1861, así como tres anexos: el escudo de la Ciudad de México; las estadísticas de evolución de la población en la ciudad, y diversos mapas e imágenes que permiten ilustrar distintas etapas en su conformación urbana.

La Larga Marcha es resultado del acopio y análisis de una gran cantidad de documentos y materiales diversos integrados a lo largo de 10 años de experiencias en el gobierno de la Ciudad de México. Agradezco a la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México el espacio que me brindo para elaborar esta *Breve crónica de la construcción del Gobierno de la Ciudad de México*, a Claudia García Robles Vizcaíno por su apoyo y trabajo de investigación así como el apoyo, siempre paciente y solidario, de Maria Nájera Coronado, en la revisión de las distintas versiones del texto.

Alejandro Encinas Rodríguez
Coyoacán, Ciudad de México, D.F.
Enero, 2009

Introducción

La eterna disputa frente al centralismo

Ciudad que llevas dentro mi corazón, mi pena,
la desgracia verdosa de los hombres del alba,
mil voces descompuestas por el frío y el hambre.

Ciudad que lloras, mía, maternal, dolorosa,
bella como camelia y triste como lágrima,
mírame con tus ojos de tezontle y granito,
caminar por tus calles como sombra o neblina

Efraín Huerta

La historia del Distrito Federal ha sido la recurrente confrontación política entre el poder local y el poder nacional. Se trata de una disputa que deriva del enorme poder político y económico, e incluso de la importancia estratégica militar que en su momento tuvo la ciudad desde su fundación y que en diferentes momentos históricos han confrontado a las dos grandes corrientes del pensamiento político en el país: liberales y conservadores.

Unos –los conservadores- han buscado el acotamiento y delimitación de las facultades y atribuciones de los poderes locales, con la consecuente restricción de los derechos y libertades políticas de los habitantes de la capital. Otros -los liberales-, han promovido a lo largo del tiempo, iniciativas legales y presionado para dotar a la Ciudad de México del estatus de entidad federativa con autonomía, derechos plenos e identidad propia, lo que se ha traducido en decisiones jurídico-administrativas que en el tiempo han sumando y restando derechos y libertades políticas a los habitantes de la capital, lo que le ha impedido emerger, pese a ser una entidad fundacional del pacto federal, como una entidad libre y soberana.

La disputa frente al centralismo se remonta quizá a la fundación de México-Tenochtitlan. El dominio de esta ciudad-estado sobre los pueblos conquistados —aún sobre los que conservaron sus propios gobiernos— fue contundente hasta la llegada de los españoles.

Un caso ilustrativo de la confrontación entre el entonces poder imperial de los aztecas y un gobernante local se presentó a finales del siglo XV, cuando el emperador Ahuizotl —conocido por sus afanes expansionistas— se enfrentó a

Tzutzumatzin, señor de Coyoacán, población que se encontraba en ese entonces bajo el dominio de los mexicas.

El motivo de este enfrentamiento fue la decisión del tlatoani mexica de construir un acueducto para canalizar el agua desde el río Acuecuexatl (hoy río Churubusco), que nacía en el territorio de Coyoacán, a la ciudad. La decisión de Ahuizotl fue cuestionada por Tzutzumatzin, señor de Coyoacán,

En esta ocasión —como posteriormente en muchas otras— la voluntad del poder central se impuso sobre los gobiernos locales.

Durante la colonia se instauró la organización municipal. El primer municipio creado en el país fue el de la Villa Rica de Veracruz en 1519; el segundo municipio se estableció en el Valle de México en Coyoacán en 1521, y el primer ayuntamiento de la Ciudad de México se instaló en 1524.[2]

En 1527 fue establecida la Real Audiencia de México, que al ser una institución que representaba directamente a la Corona, contribuyó a la falta de autonomía que la figura municipal tendría frente al poder virreinal durante todo el periodo del dominio español. La ciudad tuvo que compartir su espacio entre dos poderes: el virreinal y el local que coexistieron no sin conflictos recurrentes.[3]

Fue así, que el poder central del virreinato de la Nueva España y el cabildo de la Ciudad de México se enfrentaron en múltiples ocasiones, muchas de ellas en torno a la definición, financiamiento y mantenimiento de la obra pública. Las obras hidráulicas fueron nuevamente motivo de estos conflictos.[4]

---

[2] El primer registro de una sesión de cabildo en la Ciudad de México se encuentra un acta de sesiones fechada el 8 de marzo de 1524.

[3] Perló Cohen, Manuel y Moya, Antonio *Dos Poderes, un Solo Territorio*. En *Espacio Público y Reconstrucción de Ciudadanía*. Patricia Ramírez Kuri, Coordinadora. FLACSO, México, 2003.

[4] Ibid

Siglo XV
La ciudad de México Tenochtitlan
El ombligo de la luna

En el año **2 calli** o **1325,** los aztecas o mexicas fundaron México-Tenochtitlan, la que llegó a ser una ciudad de casi mil hectáreas. En esa época Roma ocupaba únicamente 386 hectáreas. Existen diversas cifras respecto a la población que se asentó en la ciudad en su apogeo, que oscilan de 200 mil a 500 mil habitantes, cuando ciudades como Sevilla, entonces la más grande de España, contaba apenas con 45 mil habitantes. Tras la conquista, la ciudad se redujo a 30 mil habitantes. En el islote en que se asentó se edificaron 50 grandes edificios. En torno a los lagos que la circundaban transitaban alrededor de 60 mil canoas. La ciudad estaba cruzada por amplias calzadas que se extendían hasta tierra firme: al Norte, la que iba a Tepeyacac y que iniciaba en la Puerta Cuauhquihuac; al Poniente la que iba a Tlacopan o Tacuba que iniciaba en el puente Chichimecapan, al Sur la que iba a Ixtapalapa que atravesaba la puerta Tepantzinco, y que a través de varias ramificaciones conectaba con Coyoacán, Xochimilco y Tlahuac. La ciudad se abastecía de agua potable por un acueducto de 5 kilómetros proveniente de Chapultepec y, posteriormente, de Acuecuexatl en Coyoacán. Existían entonces dos acequias. Había barcazas para la recolección de residuos y otras para la recolección de excremento, que se utilizaba como abono en las chinampas. Contaba con más de mil personas encargadas de la limpieza de las calles, además de letrinas domiciliarias, en el mercado público y en los caminos. Los canales se cruzaban por puentes de madera que se utilizaban para regular las corrientes del lago. La planeación de la ciudad estaba a cargo de un funcionario llamado *calmimilócatl*, que supervisaba cualquier construcción y evitaba que se invadieran las calles y canales construidos. La ciudad se integraba en cuatro sectores o *campan*: Atzacualco, Cueopopan, Moyotla y Teopan y cada uno de ellos tenía hasta cinco *calpullis* (barrios en el que había un jefe llamado *calpullec*. Cada *calpulli* tenía su propio *calpulco* (templo), su *tepochcall* (escuela) y su *tianquiztli* (tianguis), además del mercado principal ubicado en Tlatelolco que concentraba entre 20 mil y hasta 50,000 personas diariamente.[5]

[5] Los datos presentados en las numeralias de cada siglo a lo largo de esta *Crónica* se tomaron de diversas fuentes, en especial del Gobierno del Distrito Federal, el Archivo Histórico de la Ciudad de México, y de publicaciones como las de Maria Nájera Coronado, *Ciudad Ciudades*, Luís González y Obregón, *Los imprescindibles,* y Héctor de Mauleón, *El tiempo repentino,* consignadas en la Bibliografía.

Ejemplo de lo anterior es el caso del conflicto suscitado con el virrey Don Luis de Velasco, quien entre 1555 y 1556, solicitó la contribución del Ayuntamiento de la Ciudad de México para concluir el segundo albarradón de San Lázaro, obra hidráulica que buscaba evitar las inundaciones de la ciudad, a lo que el ayuntamiento se negó aduciendo falta de recursos, lo que irritó al Virrey, quien pretendió destituir a alcaldes y concejales, en lo que podría considerarse el primer intento de desafuero de autoridades locales, por parte del poder central.[6]

Pero la mayor confrontación política de la época fue sin duda la reivindicación de la independencia de México por el Ayuntamiento de la *Muy Noble, Insigne, y Muy Leal e Imperial Ciudad de México,* en 1808, cuando tras la caída de la monarquía española por la invasión de Napoleón Bonaparte y la abdicación de Carlos IV, sus precursores, el síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, junto con los regidores Juan Francisco de Azcárate y Lezama**,** y fray Melchor de Talamantes se pronuncian por primera vez en México por el principio de que *ninguna persona podía dar Rey a la Nación, si no era ella misma y con el consentimiento universal de los pueblos***,**[7]

Francisco Primo de Verdad sostuvo que al haber abdicado los monarcas españoles, la soberanía había recaído en el pueblo: proposición que los fiscales tacharon de sediciosa y subversiva, y el Inquisidor Decano de proscrita: *Dos son las autoridades legítimas que reconocemos, la primera es de nuestros Soberanos, y la segunda de los Ayuntamientos, aprobada y confirmada por aquellos. La primera puede faltar faltando los Reyes y por consiguiente falta en los que han recibido como una fuente que mana por canales diversas, la segunda es indefectible, por ser inmortal el pueblo, y hallarse en libertad no habiendo reconocido otro soberano estrangero que lo oprima con la fuerza y á quien haya manifestado tácita ó expresamente su voluntad y homenages.*[8]

Primo de Verdad y otros integrantes del Cabildo fueron detenidos la noche del 15 de septiembre de 1808 (dos años antes del levantamiento de Hidalgo en Dolores) y el 4 de octubre del mismo año aparecería estrangulado y envenenado, en su celda del Palacio del Arzobispado.

---

[6] Legorreta, Jorge. *El D.F, escenario de confrontaciones políticas*. En *Periódico La Jornada*, México D.F., 22 de mayo de 2005.

[7] El 8 de julio de 1808 llegó a la Ciudad de México la noticia del motín de Aranjuez, a consecuencia del cual Carlos IV abdicaba al trono a favor de su hijo Fernando VII, y más adelante a favor de Napoleón.

[8] Primo de Verdad y Ramos, Francisco. Memoria Póstuma. Síndico del Ayuntamiento de México 1808. Gobierno del Distrito Federal. México, 2008.

A los diferendos y conflictos políticos se suma el interés por la hacienda de la ciudad, la cual desde sus orígenes ha concentrado la mayor actividad económica del país.

En el México independiente se pueden identificar al menos tres momentos en esta disputa. La primera de 1824 hasta la primera década del Siglo XX, en la cual el problema a dirimir fue la dependencia que los poderes federales tenían respecto a los ingresos fiscales provenientes de la Ciudad de México. El dilema residía en quien tendría el control de los recursos. Había dos posibilidades: que el Gobierno Federal controlara la ciudad o que se otorgara todo el poder económico al Ayuntamiento.

El 11 de abril de 1826, un decreto estableció tanto para los territorios que no tenían el número de habitantes necesario para darles tratamiento de estados, como para el Distrito Federal, que sus rentas pasarían a formar parte de las arcas de la Federación, lo que motivó un profundo descontento en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, el que envió una carta al Congreso, en la que reclamaba que a la entidad se le hubiera reducido a: *...la humillante condición política de un territorio, sin legislatura particular, sin poder nombrar senadores ni sufragar por el presidente de la Federación, sin derecho para arreglar sus contribuciones y su gobierno interior, administrar sus rentas y hacer todo cuanto puede cualquier estado en su órbita de libertad y franqueza*.[9]

Esta situación se ratificó durante el régimen de Porfirio Díaz, quien con la promulgación de la Ley de Organización Política y Municipal para el Distrito Federal, el 26 de marzo de 1903, estableció que las rentas e impuestos de los municipios del Distrito Federal pasarán a formar parte de la Hacienda Federal.

Un segundo momento, se extiende de finales del porfiriato hasta los años ochenta del Siglo XX, durante la cual la relación se invierte, resultado del acelerado crecimiento urbano de la capital y la consiguiente exigencia de recursos para atender la demanda de servicios e infraestructura que absorbieron más recursos fiscales de los que el Distrito Federal podía captar, lo que condujo a la dependencia económica de la ciudad de las participaciones del Gobierno Federal.

[9] Citado por Nava Vázquez, Telésforo. 2007. "La construcción de la forma de Gobierno en la Ciudad de México", en *Argumentos*, enero-abril, año XX, no. 053. Universidad Autónoma Metropolitana X, Distrito Federal.

La tercera etapa, la actual, inicia a finales de la década de los ochenta del siglo pasado cuando la ciudad, convertida en gran urbe, se consolidó como el centro político, económico, cultural y de servicios del país, época en la que se registró la mayor actividad económica y una intensa participación social, y logró la capacidad de financiarse con recursos propios al aportar a la federación más recursos que las participaciones que de ella recibía, lo que ha permitido -junto a una creciente exigencia ciudadana por la ampliación de sus derechos-, que se modificara el precepto constitucional que se había impuesto, abriéndose paso la elección de un gobierno representativo local aún con limitaciones.[10]

Aunado a ello, la importancia estratégica y el poder militar de la ciudad ha estado presente en las distintas etapas de construcción de su gobierno. De ello han dado cuenta diversos acontecimientos, desde el inexplicable retiro de las tropas de Miguel Hidalgo e Ignacio Allende tras el triunfo insurgente sobre las fuerzas leales a la Corona española, comandadas por Torcuato Trujillo en el Monte de las Cruces, el 30 de octubre de 1810, y el acuartelamiento de Antonio López de Santa Anna, quien ante la inestable situación política del país y la lucha de facciones que amenazaba con derrocarlo, estableció su base de operaciones militares en la ciudad; hasta Venustiano Carranza quien en el Constituyente de 1917 destacaba la importancia militar de la capital: *El Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible, y debiéndose aprovechar esas fortificaciones naturales, es muy fácil defenderlas. Hacer de la Ciudad de México... una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extrajera. Además, el Valle de México, hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarían para su subsistencia y se presta para que, dependiendo directamente del presidente de la República, que acuerda con el gobernador del distrito, se implanten los adelantos modernos en maquinarias y procedimientos agrícolas, de tal manera que se pueda conseguir una especie de cultivo intensivo y, por lo tanto, el máximum de producción... Haciendo del valle una circunscripción distinta, independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para ese*

[10] Actualmente el Distrito Federal es la entidad con mayor capacidad económica y fiscal del país, al contar con más del 60 por ciento de recursos propios, situación que contrasta con el resto de los estados del país, los que dependen hasta en 99 por ciento de las participaciones federales.

objeto, y puede lograrse con esto, también la mayor independencia de los estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el poder del centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellos que no son del régimen interior de cada estado.[11]

Más de un siglo después de que Francisco Primo de Verdad reivindicara, tras la abdicación de los Borbones en favor de Napoleón, que por encima de la forma monárquica de gobierno, se conservaba el principio de que las ciudades y sus habitantes eran libres para aceptar o no a sus monarcas, a partir de reconocer que la soberanía recae en el pueblo, las confrontaciones con el centro político dejarían huellas indelebles que marcarían momentos fundamentales en la vida política nacional.

Son los casos, primero, de la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal en 1928 —por iniciativa del general Álvaro Obregón— y con ello de los derechos políticos de los capitalinos. Entre los motivos que llevaron a tomar esta decisión, estuvo la candidatura del General Francisco Serrano, quien siendo gobernador del Distrito Federal renunció a su encargo para oponerse a la segunda postulación de Obregón a la Presidencia de la República.

La candidatura de Serrano daba muestra del poder que adquiría quien ocupara el puesto de gobernador, por lo que el grupo de políticos sonorenses encabezado por Calles y Obregón no estuvo dispuesto a compartir el poder ni exponerse a convivir con un jefe político local. Francisco Serrano, junto con otros militares y civiles fue asesinado en Huitzilac, Morelos, el 3 de octubre de 1927.[12]

Más tarde, en los albores del Siglo XXI, una situación similar tendría lugar, cuando en marzo de 2005, la Cámara de Diputados Federal le retiró el fuero constitucional al entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, a fin de someterlo a un juicio por la supuesta violación a la ley por construir una vialidad de acceso a un hospital privado.

---

[11] Citado por Córdova, Arnaldo. *El régimen constitucional del Distrito Federal*, en La democratización del Distrito Federal. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, 1992.

[12] Acusado de sedición y por órdenes de Calles y Obregón, Francisco Serrano fue detenido en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, y trasladado a la Ciudad de México. En las inmediaciones del poblado de Hutzilac fue ejecutado sumariamente junto con los generales Carlos A. Vidal, Miguel Ángel y Daniel Peralta: el capitán Ernesto V. Méndez y Rafael Martínez de Escobar, Antonio Jáuregui Serrano, Alfonso Capetillo, José Villa Arce, Augusto Peña y Enrique Monteverde. Posteriormente otro candidato a la presidencia, Arnulfo R. Gómez, también sería ejecutado. Álvaro Obregón sería asesinado a manos de José de León Toral, el 17 de julio de 1928 en el parque de la Bombilla en San Ángel.

Con ello se pretendía inhabilitarlo como candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 2006.[13]

Así, desde la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812[14], que permitió la primera elección del alcalde y de un Consejo de Gobierno, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, la capital del país se convirtió en una fuerza opositora al poder central, que conllevó en 1824 a la creación del Distrito Federal en un territorio circular sede de los poderes federales, donde se estableció la existencia de dos poderes en un mismo territorio, en el que el Presidente de la República designaba directamente al Gobernador y más adelante al Regente o Jefe del Departamento Central.

La disolución de los ayuntamientos de la ciudad en 1928 federalizó la estructura municipal y el Poder Ejecutivo se arrogó el derecho a la designación directa; situación que prevaleció hasta las reformas que en 1987 cuando se creó la primera Asamblea de Representantes, y que tras reformas posteriores crearon en 1996 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, permitieron en 1997 la primera elección del Jefe de Gobierno, y en el año 2000 la elección de los Jefes Delegacionales.

En todos y cada uno de estos acontecimientos, la disputa entre el poder central y el poder local, entre el desmedido centralismo y el establecimiento de órganos de representación de los capitalinos, han sido objeto de conflicto político.

[13] El 7 de abril de 2005 la Cámara de Diputados consumó el desafuero del Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, sin que se ejerciera acción penal en su contra, por lo que el 20 de abril del mismo año, regresó a ocupar su cargo hasta que, posteriormente, solicitó licencia para contender por la Presidencia de la República en la elección de 2006.

[14] La constitución de Cádiz fue promulgada por la Monarquía española el 19 de marzo de 1812 y reimpresa en México el 8 de septiembre del mismo año.

De la colonia a la independencia: los primeros pasos municipalistas

Esta cultura es el único ejemplo de una muerte violenta.
No falleció por decaimiento,
no fue ni estorbada ni reprimida en su desarrollo.
Murió asesinada en la plenitud de su evolución,
destruida como flor que un transeúnte decapita con su bastón.

Oswald Spengler

Tras la caída de México Tenochtitlan, el 13 de agosto de 1521, Hernán Cortés estableció, el 23 de septiembre del mismo año, en Coyoacán el Ayuntamiento de México, tomando como modelo el Sistema Municipal Castellano, que fue introducido por el propio Cortés en la fundación de la Villa Rica de Veracruz, en 1519.[15]

En marzo de 1524, el Ayuntamiento de Coyoacán cambió su sede al territorio de "México Tenustitan", donde sesionó -en la casa de Hernán Cortes- a partir de marzo de 1524. En el año de 1585, por acuerdo del cabildo se adoptó el nombre de Ciudad de México.

Por designación real, Cortés fungió como gobernador y capitán general de la Nueva España, desde donde expandió el territorio colonial; repartió encomiendas y mercedes de tierra, y reglamentó el papel de los alcaldes y caciques principales, que el mismo designaba.

La enorme concentración de poder en manos de Cortés y su proceder, trajo consigo conflictos incluso con aliados originales. Cortés fue acusado de

[15] Tras la caía de Tenochtitlan la ciudad hedía tanto a carne en descomposición que los conquistadores optaron por retirarse a Coyoacán, mientras la ciudad vencida se desalojaba de escombros y cadáveres, lo que obligó a Hernán Cortés a establecerse en Coyoacán para realizar las funciones políticas, administrativas y militares de la Nueva España. Como medida intimidatoria Cortés invitó a los principales jerarcas nativos a visitarlo para mostrarles la Ciudad destruida de México-Tenochtitlan, así como a sus principales líderes presos -el Emperador Cuauhtémoc-. Posteriormente acordó establecer la capital de la Nueva España en México-Tenochtitlan, no obstante que algunos de sus principales capitanes opinaban que debía establecerse en Texcoco, y otros que era mejor permanecer en Coyoacán. Así, entre noviembre de 1521 y Enero de 1522 ordenó a los mexicas que dispusieran de los cadáveres que aún infestaban a México-Tenochtitlan y repararan el acueducto que llevaba el agua desde Chapultepec, así como las calzadas que unían la ciudad con tierra firme. Cortés comisionó a Alonso García Bravo para hacer la traza de la ciudad. García Bravo siguió los lineamientos de la ciudad prehispánica y empleó 3 meses en cumplir su encargo. Esta primera traza era más pequeña que la antigua ciudad Mexica. Durante este período, Hernán Cortés concedió a los Mexicas una exención de impuestos, mientras terminaban de construir las viviendas, las calzadas, los puentes y el acueducto.

utilizar el mando para enriquecerse y favorecer a sus allegados en perjuicio de los intereses del rey y de los veteranos de la conquista, como Diego de Velásquez quien se negó a entregar a su antiguo jefe la cuota que le correspondía como socio de la empresa conquistadora.

Siglos XVI al XVIII

La Ciudad colonial se edifica y se debate entre la Santa Inquisición y el siglo de las luces

En **1529** se realiza la primera corrida de toros para conmemorar la caída de México Tenochtitlan. En **1538** se establece en la Ciudad de México la primera imprenta del continente en la esquina de las calles de Moneda y cerrada de Santa Teresa la Antigua (hoy Lic. Verdad). Entre **1553 y 1556** se construye el primer hospital de la ciudad, el Hospital Real de Indios en el hoy eje central Lázaro Cárdenas entre artículo 123 y Victoria. En **1571** el doctor Moya de Contreras, inquisidor apostólico de todos los ”reynos” de la Nueva España, instala el Tribunal de la Inquisición. En **1597** se establece el primer teatro de la ciudad: La Casa de la Comedia, en la calle de República del Salvador En **1621** García Icazbalcelta publica la primera hoja volante impresa. En **1629** la Ciudad sufre una devastadora inundación. En **1692** la escasez de trigo y maíz provocó un motín de indios y castas contra el gobierno español, el palacio virreinal es incendiado mientras los indios gritaban *Mueran los españoles gachupines que nos comen nuestro maíz*. En **1722** Juan Ignacio Castoreña publica seis números mensuales de La Gaceta de México, misma que continuó Francisco de Sahún de Arévalo entre 1928 y 1939. Más adelante publicó el periódico Mercurio entre **1740** y **1742**. En **1789** tras 160 años de trabajos se inaugura el Tajo de Nochistongo, que permitió la salida permanente de aguas de la cuenca de México para evitar inundaciones. En **1790** se instala el primer sistema de alumbrado público en la Ciudad de México, el cual consideraba un guarda mayor, un teniente y un *guardafarolero* por cada doce faroles, popularmente conocido como *sereno* quien tenía la obligación de *“pasar la palabra unos a otros desde las once de la noche diciendo la hora que es, y el tiempo que hace de cuarto en cuarto de hora, no valiéndose del pito sino para reunirse cuando necesiten auxilio”.* A finales del siglo **XVII** la ciudad tenía 129 mil habitantes; una extensión de 10 kilómetros cuadrados; 397 calles; 78 plazas; una catedral; 14 parroquias; 41 conventos; 10 colegios; siete hospitales; tres albergues y un hospital para pobres. En **1793** Se establece el primer sitio de coches de alquiler, los primeros carruajes se conocieron como Coches de providencia.

Para poder encabezar una expedición a la Hibueras (Honduras), Cortés designó sustitutos de gobierno a Alonso Estrada, Rodrigo Albornoz y Alfonso Zuazo, quienes se enfrascaron en una lucha de poder, lo que llevó a su destitución por iniciativa de Francisco Salazar y del inspector Pedro Almíndez Chirinos**,** quienes iniciaron un conjunto de persecuciones y abusos que estuvieron a punto de provocar una guerra civil. Fue hasta 1526 cuando los partidarios de Cortés recuperaron el poder y lo mantuvieron hasta su regreso.[16]

Esta situación, además de los conflictos de Cortés con el Ayuntamiento de México, obligó a la Corona española a introducir reformas en el régimen del gobierno local. La primera medida fue enviar un funcionario real, con amplios poderes, quien destituyó a Cortés y lo sometió a un *juicio de residencia*[17], y poco después, en 1527 determinó fundar la Real Audiencia de México con características de ministerio de gobierno, formada por un Presidente –Nuño de Guzmán- y cuatro oidores. Más adelante, hacia 1535, se creó el Virreinato de la Nueva España, del cual sería primer virrey Antonio de Mendoza.

En el año de 1782, siendo virrey Martín de Mayorga, se estableció la primera división política de la Ciudad de México, al subdividirse en ocho cuarteles mayores y 32 menores, a razón de cuatro cuarteles menores por uno mayor. Situación que prevaleció hasta la consumación de la independencia de México en 1821 y la promulgación de la Constitución de 1824.[18]

[16] La consolidación del régimen colonial. washingtonst.conevyt.org.mx
[17] El juicio de residencia era un procedimiento judicial a través del cual se sometía a revisión la actuación de un funcionario público al término de su desempeño. El funcionario no podía abandonar el lugar donde había ejercido el cargo, ni asumir otra función pública hasta concluir el juicio.
[18] Archivo Histórico del Distrito Federal. Fondo Histórico del Ayuntamiento de México. “Ramo de demarcación de cuarteles”. Volumen 650.

El Siglo XIX: el México independiente

...una ciudad es así: junta de santos y pecadores,
de apóstoles revueltos con asesinos y
ladrones de vírgenes prudentes y necias,
de mujeres corruptas, digo claro:
moralmente hablando, y de meretrices,
de sanos y enfermos...

Agustín Yáñez

El 28 de septiembre de 1821, tras la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, la Soberana Junta Provisional Gubernativa eligió como presidente a Agustín de Iturbide. Ese mismo día al suscribirse el *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*, se ratificó a la Ciudad de México como su capital. La misma Junta Soberana Provisional nombró a los integrantes de la Regencia del Imperio, quedando como primer regente y presidente Agustín de Iturbide, como segundo regente Juan de O'Donojú; tercer regente Manuel de la Barcena; cuarto regente José Isidro Yánez, y quinto regente Manuel Velásquez de León.[19]

Poco después, el 21 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide prestó juramento como primer Emperador de México y procedió a destituir al Congreso para instalar una Junta Instituyente, lo que, sumado a los problemas políticos y económicos del imperio, condujo a que Nicolás Bravo y Vicente Guerrero se levantaran en armas en contra el Imperio.

El 1º de febrero de 1823, se proclamó en Veracruz el Plan de Casa Mata, que declaraba nula la proclamación de Iturbide como emperador y convocó a un nuevo Congreso Constituyente. El Plan contenía una clara orientación federalista, al establecer que las provincias asumirían su propio gobierno una vez que Iturbide fuera derrocado.

Agustín de Iturbide reinstaló el Congreso el 4 de marzo de 1823, sin embargo el Ejército Libertador encabezado por Antonio López de Santa Anna con el apoyo de antiguos generales insurgentes y jefes militares del ejercito real, no obedeció a Iturbide ni al Congreso, por lo que el *Emperador* se vio obligado a abdicar el 19 de marzo de 1823, dando lugar a que el Congreso resolviera que

[19] Diario de las sesiones de la Soberana Junta Gubernativa, 28 de septiembre de 1821.

el Poder Ejecutivo fuera ejercido provisionalmente por un cuerpo denominado *Supremo Poder Ejecutivo*.[20]

Siglo XIX

La Ciudad del México Independiente, de su Alteza Serenísima a la invasión norteamericana; de la reforma al segundo imperio y la dictadura de Díaz

En **1810** la Ciudad contaba con 1,200 faroles de combustión por aceite de nabo y ajonjolí. **1820** la Ciudad de México contaba con 179,846 habitantes. Ese mismo año, una vez derrocado el poder absoluto de España es cesado el Tribunal de la Inquisición. **1824** Fernando VII restablece la Inquisición. Muere Luis XVIII de Francia y le sucede Carlos X. Fin de la dominación española en América. **1836** Texas se proclama independiente de México. **1843** la legislación mexicana consideraba como ciudadanos con derecho a voto, sólo a aquellas personas del sexo masculino, que no fueran vagos, ebrios o sirvientes domésticos. Además era indispensable que tuvieran una renta anual cuyo monto definía la propia Constitución. **1846** la Ciudad de México registraba una población de 200,000 habitantes. **1847** estalla la guerra entre México y Estados Unidos, los norteamericanos invaden el país. Los conflictos internos permitieron a los norteamericanos avanzar hasta la Ciudad de México, se registran batallas en Lomas de Padierna, Molino del Rey, la Angostura y Churubusco. Con el tratado de paz entre México y Estados Unidos, México se vio obligado a ceder California, Texas, Arizona, Colorado, Nuevo México y parte de Oklahoma a Estados Unidos, a cambio de una indemnización económica. La bandera norteamericana ondea en Palacio Nacional hasta el 12 de junio de 1848. En **1850** se otorgan las primeras concesiones de transporte público a tranvías tirados por mulitas y a ferrocarriles de vapor. El 13 de noviembre se realiza la primera transmisión telegráfica en el país desde Palacio Nacional al Palacio de Minería. **1862** la Ciudad de México registraba 210,327 habitantes. **1867** el presidente Ignacio Comonfort inaugura la Fábrica de Alumbrado de Gas, que en **1869** introduce 2,109 lámparas de gas hidrógeno. **1878** llega a la Ciudad el primer aparato telefónico. En 1891 se publica el primer directorio telefónico con mil 123 números. **1895** el 6 de enero Fernando de Teresa conduce el primer vehículo automotor, los periódicos de la ciudad lo anunciaban como *El coche del diablo.* **1896** en el castillo de Chapultepec, residencia del presidente Porfirio Díaz, se realiza la primera proyección de cine. La primer sala de exhibición se ubicaría en el entrepiso de la Droguería Plateros. **1898** se inaugura el sistema de alumbrado eléctrico en la Ciudad de México.

[20] Colección Legislativa Dublán y Lozano. Tomo I, p.. 633.

El 12 de junio de 1823, el Congreso expidió el siguiente voto, que constituiría la primera manifestación federalista de la emergente nación mexicana: *El Soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya la nación*.[21]

La Constitución de 1824

Tras la rebelión el primer imperio mexicano fue derrocado, el Congreso declaró nulos los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala y nombró como integrantes del Supremo Poder Ejecutivo a Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, quienes se turnarían la Presidencia del país, de abril de 1823 a octubre de 1824.

Los postulados de Casa Mata fueron rápidamente adoptados por las diputaciones provinciales ya que, al desconocer al gobierno central, las provincias se constituían en unidades políticas autónomas que se regirían a través de las diputaciones y los jefes políticos locales. Entre febrero y abril de 1823, el Plan había sido aceptado por Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Yucatán, Durango, Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander, Tabasco y Texas.

El 17 de junio de 1823 el Congreso convocó al segundo Congreso Constituyente que inició sus trabajos el 7 de noviembre de ese año, con la tarea de elaborar la constitución que regiría al país.

La discusión inicial que entablaría este Congreso sería sobre la forma de gobierno para la nueva nación independiente. En estos debates destacó la participación de notables federalistas como Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías y Prisciliano Sánchez y de importantes centralistas como Fray Servando Teresa de Mier, diputado por Nuevo León.

[21] Ibid p.651

Muchos representantes de las provincias llegaron con la instrucción de pugnar por el establecimiento de un régimen republicano que protegiera la autonomía que, de hecho, las provincias ya habían logrado. Así el 20 de diciembre de 1823, las diputaciones provinciales votaron por la implantación de la República federada. La forma republicana de gobierno representaba una opción para aquellos que querían pertenecer a una nación grande sin perder su autonomía local.

El 31 de enero de 1824 se emitió el Acta Constitutiva de la Federación que sentaba las bases de la que sería la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre del mismo año, que tendría como antecedente e influencia la ilustración francesa contenida en la Constitución de Cádiz de 1812[22] y la Constitución norteamericana de 1787.

De la primera fueron tomados los principios de soberanía nacional, el sistema indirecto de elección y el de religión. La segunda aportó los preceptos del sistema republicano, representativo y federal, así como la división de poderes: Senado y Cámara de Representantes, Presidente y Suprema Corte de Justicia.

El Acta Constitutiva de la Federación consideraba a las entidades integrantes como estados independientes, libres y soberanos en cuanto a su administración y gobierno interior. Contempló la existencia de dieciséis estados y tres territorios (uno más pendiente: Tlaxcala.[23] La nación adoptó la forma de gobierno de una *República Representativa Popular Federal.*

Esta forma de organización política que había nacido en Norteamérica a fines del siglo XVIII con la unión de las trece colonias norteamericanas en una federación, había resuelto también contar con un territorio que se convirtiera en la capital de la Unión Americana y albergara los poderes federales. De esta manera, a través del plan conocido como *Virginia Resolution* se estableció que a partir de 1800, la capital federal de ese país, quedaría establecida en un territorio, cedido por el estado de Maryland, de no más de 10 millas cuadradas

---

[23] El artículo 7º del Acta Constitutiva establecía: "Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango, y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles (el de Tlaxcala); el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el Nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Huazacoalco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al estado de Yucatán".

alrededor del Río Potomac, fundando así el Distrito de Columbia y su capital, la ciudad de Washington.

La creación del Distrito Federal y la elección de su territorio

Contagiados quizá por el espíritu norteamericano, y con la definición de que la organización de gobierno en México sería un estado federado, se volvió imperativo escoger una ciudad federal y crear un distrito para establecer la residencia de los poderes federales. Así lo entendieron los diputados al Congreso Constituyente. El asunto revestía tal importancia que ameritó la formación —el 27 de marzo de 1824— de una *Comisión especial encargada de designar el lugar en que deban residir en lo sucesivo los supremos poderes de la federación.*[24]

El establecimiento de una sede federal, a pesar de ser un elemento centralizador fue defendido en forma impetuosa por los diputados liberales asistentes a la Asamblea Constituyente de 1824. El asunto fue motivo de intensos debates, desde la pertinencia de su creación hasta su posible ubicación.

Los representantes que defendían el centralismo en contra de la Federación, negaron, en un principio, la necesidad de que existiera un distrito o lugar exclusivo para asentar los poderes. Sin embargo finalmente, se logró el consenso en la conveniencia de contar con este territorio.

En una primera discusión se planteó la posibilidad de que la sede de los poderes no fuera la Ciudad de México: que en nombre del federalismo y de la descentralización se buscara otra sede. La propuesta más firme fue que se estableciera en la ciudad de Querétaro y que el estado del mismo nombre, de reciente creación, pasara a ser el Distrito Federal, dada su ubicación geográfica, más cerca del centro del país de ese entonces y por las condiciones agrícolas y de urbanización que la ciudad ofrecía.

Esta propuesta fue secundada por los representantes queretanos, que veían una gran oportunidad de crecimiento para su estado, y también, en forma vehemente, por los diputados del Estado de México que trataban de defenderse de que les fuera despojado parte de su territorio, el correspondiente

---

[24] McGowan, Gerald. *El Distrito Federal de dos leguas o como el Estado de México perdió su capital.* El Colegio Mexiquense. México, 1991.

a la Ciudad de México, con todo lo que ello implicaba, ya que ésta había sido la capital del Estado de México desde 1786, cuando el país fue organizado en intendencias.

La intendencia de México abarcaba entonces, los actuales estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos, gran parte de Guerrero y el Distrito Federal. Al mismo tiempo, y a partir de la proclamación de la Constitución de Cádiz en 1812, el Estado de México constituía la Diputación Provincial de la Nueva España, misma que funcionó hasta fines de 1823. En 1824, a partir del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana del primero de noviembre de ese año, la intendencia de México se transformó en el estado libre y soberano de México, para, junto con los demás estados conformar la naciente Federación.

En el debate de la ubicación de la ciudad federal también participaron miembros del gobierno central que se declararon a favor de la permanencia de los supremos poderes en la Ciudad de México. Intervinieron en la discusión el secretario de justicia, Pablo de la Llave; el de Hacienda, Francisco Arrillaga; el de Relaciones, Lucas Alamán, así como Manuel Mier y Terán, Ministro de Guerra.[25]

Estos funcionarios manifestaron que la capital era el núcleo de las comunicaciones nacionales, el centro político y militar, la mayor plaza financiera del país y la sede de las instituciones culturales. Todo esto además del argumento contundente de que el traslado de los poderes significaría una enorme erogación para las arcas del gobierno, escasas de fondos en ese entonces.

Se debatió también que debido a que la Ciudad de México era la capital del Estado de México, existía el riesgo de que se "confundirían los poderes" estatales y federales y se originarían conflictos de jurisdicción.

La ubicación de la residencia de los poderes en el estado de Querétaro representaba que éste perdiera su estatuto y soberanía, por lo que finalmente esta posibilidad se desechó, ya que de acuerdo al proyecto original de la nueva constitución *sólo se podría establecer la capital federal en un lugar que no fuera capital de un estado*, lo que también hubiera excluido a la Ciudad de México, hecho que después fue pasado por alto por los constituyentes.

[25] Ibid p. 23

Tras intensas discusiones el texto final de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, dispuso en su artículo 50, fracción XXVIII, que era facultad exclusiva del Congreso general: *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.* Y en la fracción XXIX señalaba: *Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.*[26]

La Constitución fue promulgada el *cuatro del mes de octubre del año del señor de mil ochocientos veinticuatro: cuarto de la independencia; tercero de la libertad y segundo de la federación.*[27] Una semana después, el día 10, el General Insurgente Guadalupe Victoria tomaba posesión como primer presidente de México.

El resultado de la nueva Constitución bien puede sintetizarse en una frase de Teresa de Mier tras el debate: *proponíamos un gobierno federal en el nombre y centralizado en la realidad*.[28]

Una vez proclamada la Constitución, el 18 de octubre de 1824 inició la discusión para ejercer la facultad de designar la sede de los poderes. El debate empezó cuando los diputados Lorenzo de Zavala, y Joaquín Casares y Armas representantes de Yucatán y José María Covarrubias de Jalisco, propusieron el acuerdo para que *se señale el lugar en que deben residir los supremos poderes de la federación y que sea la ciudad de México*.[29] El congreso admitió la propuesta, dando inicio a los debates para determinar la extensión y forma del Distrito Federal.

Por su parte, el 21 de octubre el Congreso del Estado de México intervino enérgicamente en la discusión del proyecto de dictamen, y el día 23 emitió un comunicado al resto de los estados que contenía una fuerte reclamación hacia el Congreso Nacional desaprobando que la Ciudad de México fuera declarada la capital federal, utilizando argumentos tanto legales como económicos, exigía incluso, el pago de una indemnización por el despojo de su capital.

Fray Servando Teresa de Mier, diputado al Congreso, asumió la defensa del Distrito Federal como capital contra quienes proponían su traslado a Querétaro: *La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la*

---

[26] Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. México 1824 http://www.bibliojuridica.org
[27] Ibid
[28] Teresa de Mier, Fray Servando, "Profecías sobre la Federación mexicana", Revista de la Facultad de Derecho de México, 1962, México, No. 48.
[29] McGowan, Gerald. Op. cit. p. 28

población de Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza, ¿Y por qué no he de hacer yo mérito también de la situación de México, que no tiene Querétaro? No hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquella. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes.[30]

El Ayuntamiento de la Ciudad de México apoyó la exigencia argumentando que se privaría a sus habitantes de sus derechos para elegir diputados de representación proporcional, senadores, diputados locales y hasta al Presidente de la República.

Los debates continuaron. Sin embargo, las objeciones no prosperaron, el pago de la indemnización fue denegado y el 30 de octubre se aprobó el Decreto para que la Ciudad de México fuera el Distrito Federal. Con una votación dividida de 52 diputados a favor y 32 en contra, nació la nueva entidad.

El 18 de noviembre de 1824, a través del Decreto Número 438, el Congreso General ordenó que los poderes de la Federación deberían radicar en la Ciudad de México y que, el Distrito Federal fuese *el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.* Tal es el origen del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El Distrito Federal de 1824 con su radio de dos leguas (aproximadamente 8,400 metros) comprendía –de acuerdo con las actuales localizaciones- el siguiente territorio: al Sur llegaba hasta el Circuito Interior y Viaducto Tlalpan, por el Poniente hasta el Toreo de Cuatro Caminos, por el Norte hasta el Río de los Remedios y por el Oriente incluía el aeropuerto. La Ciudad de México formaba parte del Distrito Federal y se ubicaba en el perímetro conformado al Sur por la calle de Dr. Liceaga, al Oeste por la calle de Bucareli, al Norte por la Plaza de las Tres Culturas y la Glorieta de Peralvillo y al Este por el Palacio Legislativo de San Lázaro. [31]

Dentro de la superficie del Distrito Federal se incluyeron pueblos y municipios. La primera división municipal realizada en 1828 quedó integrada

[30] Citado por Córdova, Arnaldo, op. cit.
[31] Ibid p. 20

por siete demarcaciones que funcionaban como municipios: Ciudad de México, Azcapotzalco, Iztacalco, Mixcoac, Tacuba, Tacubaya y Villa de Guadalupe.

A diferencia de la Constitución norteamericana que estableció el Distrito de Columbia a partir de un territorio cedido por los estados de Maryland y Virginia, bajo el dominio exclusivo de los poderes federales, la Constitución del 1824 no previó la forma de gobierno para el Distrito Federal, y al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, así lo municipios se regularon por la normatividad establecida en la Constitución de Cádiz.

Así, el 24 de noviembre de 1824, siendo gobernador del Distrito Federal José María Mendivil, fue electo Presidente Municipal de México Francisco Fagoaga, quien encabezó el Ayuntamiento de la ciudad junto con otros cinco alcaldes: Juan de Arce y Echegaray; José Ignacio Oropeza; Ventura Prieto; Ángel Martínez y Juan Cevallos y Padilla.

A partir de entonces, el Distrito Federal convivió con dos estructuras jurídico-administrativas dentro de su territorio: Por un lado la basada en municipios, heredada de la colonia, con sus ayuntamientos y consejos denominados *Cabildos* —incluyendo el de la Ciudad de México—, electos por los ciudadanos. Por otro lado, la estructura de origen federal recién adoptada, con un gobernador designado por el Presidente de la República.

Así, desde su creación el Distrito Federal fue descartado como un estado en igualdad de condiciones que las demás entidades de la Federación, no contó con un congreso propio y su gobernador fue designado por el Presidente de la República.

Por su parte, el Estado de México, tuvo que renunciar a su capital, trasladándola primero a Texcoco, después a San Agustín de las Cuevas —hoy Tlalpan— y finalmente a Toluca a partir de 1830.

Decreto del gobierno 438

Noviembre 18 de 1824 -- Decreto.-- Se señala á México con el distrito que se expresa para la residencia de los supremos poderes de la federación.

1. El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federación, conforme á la facultad 28 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 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 arregla 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 derogado.

6. En lugar del gefe político á quien por dicha ley estaba encargado el 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 federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que pugnen con la 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 la traslación.

9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca á las rentas comprendidas en el distrito federal.

10. Tampoco se hará en lo respectivo á 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 una ley.[32]

[32] Dublán, Manuel y Lozano. *Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República.* http://biblioweb.dgsca.unam.mx/dublan y Lozano.

El gobierno centralista: la disolución del Distrito Federal

La lucha entre conservadores y liberales continuó en el país y la vigencia de la Constitución de 1824 no trascendió más allá de los once años, ya que en 1835 se hicieron las primeras reformas.

En 1833 Antonio López de Santa Anna fue investido, por primera vez, por el Congreso como Presidente de la República. A partir de entonces, ocuparía el poder 11 ocasiones. En ese año, el vicepresidente, Valentín Gómez Farías, asumió el cargo de Presidente interino varias veces cubriendo las ausencias de Santa Anna y aplicando desde ahí una política liberal, sobre todo contra el poder eclesiástico. En 1834 Santa Anna presionado por los grupos conservadores reasumió el poder, forzando a Gómez Farías a renunciar, eliminando la figura de Vicepresidente.

El 23 de octubre de 1835 el Congreso Federal, convertido de ordinario en Constituyente con una mayoría conservadora, e influenciado por pensadores como Lucas Alamán y Manuel Sánchez de Tagle, aprobó las "Bases para una Nueva Constitución", documento que asentaba el inicio de una época centralista: Los artículos 8º y 10º de estas Bases transformaron las entidades federativas en departamentos, desapareciendo al Distrito Federal.[33]

Estas Bases adoptaban como forma de gobierno una *República Representativa Popular* (ya no federal como en la Constitución de 1824), que si bien no especificaba el carácter centralista del gobierno, lo haría a partir de la forma en que se estructuraba, ya que desaparecía el pacto federal y las normas y decisiones se dictarían desde el centro.

Eran diversas las razones de Santa Anna y éstas atendían no sólo la precaria integración territorial de nuestro país, sino además la inestable situación política del mismo derivada de la permanente lucha de facciones por el poder. En palabras de Arnaldo Córdova: *Los motivos de Santa Anna son fácilmente discernibles: continuamente a la greña con alguna rebelión en algún punto de las República que amenazaba con derrocarlo, el dictador no pensaba en los términos de una capital nacional, sino de una base de operaciones o de un reducto militar lo suficientemente dotado de recursos como para permitirle una residencia efectiva contra cualquier enemigo potencial. No fueron*

[33] Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones mexicanas*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002

consideraciones políticas, sino estrictamente militares las que motivaron la conversión de la capital de la República en una entidad territorial.[34]

Como consecuencia de estas Bases, se promulgaron siete estatutos, históricamente conocidos como las *Siete Leyes Constitucionales* o la *Constitución de las Sietes Leyes*. La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las otras seis fueron aprobadas sucesivamente, quedando terminada la Constitución el 6 de diciembre de 1836.[35]

En la segunda Ley se estableció la creación de un cuarto poder, llamado *Supremo Poder Conservador*, con la misión de regular los actos de los otros poderes. De acuerdo al ordenamiento, este poder se depositaba en cinco individuos que se reunirían secretamente, sin horario ni lugar fijo y votarían también en secreto para cuidar que las leyes fueran observadas estrictamente.

La Sexta Ley Constitucional se denominó "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos", contenía 31 artículos y reafirmaba el carácter centralista de las Bases de la Nueva Constitución, dividiendo a la República en *Departamentos, Distritos y Partidos*.

Los Departamentos estuvieron administrados por un gobernador designado por el centro, y los Congresos locales fueron sustituidos por una Junta Gubernamental elegida popularmente. Esta Junta se encargó de dividir al país en 24 Departamentos y a éstos en Distritos y en partidos. Se estableció además la existencia de Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, mismos que estarían a cargo de los servicios públicos como cárceles, hospitales e instituciones de beneficencia pública.

A partir de estos ordenamientos y con la publicación de la Disposición No. 1827, el 20 de febrero de 1837, se creó el Departamento de México, integrado por 13 distritos ubicados en los territorios que habían sido del Estado de México, Tlaxcala y el Distrito Federal. El Departamento estaría a cargo de un Gobernador y contaría con Ayuntamientos regidos por Prefectos; los poderes centrales conservaron su residencia en la Ciudad de México, fungiendo como capital del país y albergando también a los poderes locales.[36]

---

[34] Córdova, Arnaldo, op. cit.
[35] Ibid
[36] Dublán, Manuel y Lozano, José María., op.cit.

Las Siete Leyes Constitucionales estuvieron vigentes hasta julio de 1843 cuando fueron dictadas las *Nuevas Bases de Organización Política de la República Mexicana*, también conocidas como la *Segunda Constitución Centralista*. En ellas se reiteró el carácter centralista de la organización política, y se mantuvo la división territorial establecida en 1836. La Ciudad de México siguió siendo la sede oficial de los poderes, perteneciendo al Departamento de México.

Bando público
Revendedores de boletos
3 de Octubre de 1845
Prefecto el Sr. Don Francisco Ortiz Zarate

Primera. No se permitirá revender boletos para los espectáculos públicos, en las cercanías de los edificios en que se verifiquen.

Segunda. Los infractores de la providencia anterior, si fueren empleados en las respectivas empresas, pagarán ocho pesos de multa por cada boleto que expendan á mayor precio: si fueren las empresas, doce; y si personas que no sean de las anteriores, cuatro. Estas penas de duplicarán en caso de reincidencia, y en su defecto se reducirán á tres dias de prision por la primera vez, y á ocho por la segunda.

Tercera. Los que denuncien las infracciones, si las justifican, tendrán derecho á que se les dé por su justo precio.

Cuarta. Los señores capitulares encargados de presidir las funciones, cuidarán el cumplimiento de los artículos anteriores, y los empresarios les darán aviso del número de boletos que han de expender para cada función, y las horas y sitios en que lo han de verificar.[37]

Acta de Reforma 1847: el restablecimiento del Distrito Federal

En medio de una profunda crisis política y económica, a causa de las intensas pugnas entre centralistas y federalistas; de la invasión norteamericana al territorio nacional; la guerra de castas en la Península de Yucatán, los excesos

[37] Del Castillo Velasco, José M. *Colección de Bandos, Disposiciones de Policía y Reglamentos Municipales de Administración del Distrito Federal*. México, 1869.

de Santa Anna en el poder y la bancarrota hacendaria del país, se dispuso, en 1846, formular una nueva Constitución.

El Congreso Constituyente inició sus trabajos el 6 de diciembre de 1846, con la concurrencia de notables políticos como Mariano Otero y Benito Juárez. El consenso en el Congreso fue el del restablecimiento de la Constitución de 1824, que con algunas reformas, conocidas como el *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, fue aprobada el 18 de mayo de ese año, recuperándose la República Federal. El nuevo ordenamiento incluyó importantes modificaciones, como la adopción de elecciones directas para diputados, senadores y Presidente de la República y el establecimiento del juicio de amparo.

Al ser restituida la Constitución de 1824, el Distrito Federal recobró el carácter que ésta le había conferido. Más aún, el Acta Constitutiva y de Reformas otorgó a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho de elegir dos senadores y votar en la elección de presidente, como cualquier otra entidad de la República.

El Distrito de México: el regreso al centralismo

A pesar de los esfuerzos federales por mantener la Constitución liberal de 1824, ésta fue derogada y el centralismo se restableció a partir del Plan de Hospicio del 20 de octubre de 1852; el regreso de Santa Anna el 12 de abril de 1853, la publicación de la *Bases para la administración de la República* y la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853.

El nuevo ordenamiento mantuvo a la Ciudad de México como capital del país albergando los poderes centrales, pero el Distrito Federal cambió de nombre a Distrito de México. El 2 de mayo de 1853, se emitió el *Decreto del gobierno sobre organización del Ayuntamiento de México*, integrado por un cuerpo municipal con un presidente, doce servidores y un síndico, cuyo nombramiento haría desde luego *el Gobierno del Distrito, con aprobación del supremo, en personas de conocido patriotismo, honradez y aptitud*.[38]

[38] Dublán, Manuel y Lozano, José María., op.cit

Bando público
Mendigos
18 de diciembre de 1851
Gobernador el Sr. Miguel M. de Azcarate

Que á fin de evitar los males que resultan al público de que las personas que sin tener imposibilidad fisica para proporcionarse medios de subsistencia intentan hallarlos excitando la compasion de sus semejantes, sin dedicarse á ningun trabajo ú ocupación útil, viviendo en una ociosidad á todos nociva, y con perjuicio de los que realmente no pueden alimentarse sino por los auxilios agenos, he determinado se observen las disposiciones siguientes:

Art. 1°. Desde el dia primero del próximo mes entrante, se prohíbe á toda persona, sea cual fuere su clase, sexo, edad ó condicion, pedir limosna, en cualquier paraje público.

Art. 2°. Tambien queda prohibido pedirla para destinarla á gastos de recetas, escapularios, entierros ú otros objetos.

Art. 3°. El que verdaderamente impedido no pueda proporcionarse su precisa subsistencia, se presentará á este Gobierno, con el objeto de que lo remita al local que ha destinado para su asilo.

Art. 4°. Los que desde la fecha expresada, no cumplieren la prevencion comprendida en el anterior artículo, serán conducidos á dicho lugar por la policía, ó cualquiera autoridad pública.

Art. 5°. Toda corporacion ó persona que movida por un principio de piedad, guste contribuir á la conservacion y fomento de esta casa de beneficencia, podrá remitir las donaciones que haga á los señores que nombrados por este Gobierno, forman la junta y son los siguientes: (*)

(*) No se hizo ningún nombramiento y el Ayuntamiento de sus fondos sostuvo a los mendigos.[39]

El 16 de febrero de 1854, se declaró la *Comprensión del Distrito de México*[40] a través de un decreto presidencial emitido por Santa Anna, ampliando sus límites para incluir las demarcaciones de San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, Santa Fe, San Ángel, Coyoacán, Mixcoac, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco, Iztapalapa y el Peñón viejo y la *medianía* de

[39] Op. cit. Del Castillo Velasco, José M.
[40] Ibid

las aguas de Texcoco. El Distrito de México, se dividió en ocho Prefecturas Centrales o Interiores correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Municipalidad de México y tres exteriores.

En detrimento del Estado de México, la nueva territorialidad abarcó la mitad poniente del Valle de México. Esta situación se mantuvo sólo durante 18 meses, hasta la promulgación del Plan de Ayutla el 12 de agosto de 1854.[41]

La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma: la ratificación del Distrito Federal

La Revolución de Ayutla, encabezada por Juan Álvarez, en contra de la dictadura de Santa Anna, abrió paso a la promulgación de la Constitución de 1857.

El Plan de Ayutla planteaba el desconocimiento de Antonio López de Santa Anna como Presidente de México, y de resultar triunfante el ejército liberal, se convocaría a representantes de los estados para elegir a un presidente interino quien a quince días de haber asumido el cargo, debería emitir la convocatoria a la realización de un nuevo Congreso extraordinario, para elaborar una nueva constitución con el fin de establecer un gobierno republicano y democrático que reorganizara al país y desconociera el centralismo.

En febrero de 1856 fue convocado el Congreso Constituyente de donde nació el nuevo ordenamiento, lo que significó el triunfo de los liberales, restituyendo al país la forma de *República Representativa Popular*. Esta constitución suprimió el senado —que sería restablecido en 1874— convirtiendo al poder legislativo en unicameral.

Durante los trabajos del Congreso se debatió nuevamente la residencia de los poderes federales. Al igual que en la discusión de 1824, se consideraron la Ciudad de México y la de Querétaro, mencionándose también la ciudad de Aguascalientes y la localidad de Tlalpan, para alojar estos poderes y conformar, en el territorio del Distrito Federal, el Estado del Valle de México.

[41] El Plan de Ayutla, proclamado el 1º de marzo de 1854 en Ayutla, Guerrero por Florencio Villareal, con apoyo de los liberales Juan N. Álvarez, Ignacio Comonfort, Diego Álvarez y Tomás Moreno, tuvo como objeto dar fin a la dictadura de Antonio López de Santa Anna. Como resultado del plan, Juan Álvarez fue elegido presidente interino de México.

Habla Arnaldo Córdova: *Restaurado a plenitud el credo federalista, el Constituyente de 56-57 partió del principio constitucional de que los fundadores del Estado nacional lo eran los Estados, originariamente soberanos y autónomos, a través de sus representantes en el propio Congreso Constituyente. El Distrito Federal, con la población y el territorio que en ese momento tenía, fue definido como uno de los Estados fundadores del pacto federal y en esa consideración se denominó Estado del Valle de México... no se trató de una simple designación territorial, sino de la definición del pacto federal al que concurrían las entidades soberanas, con comunidades ciudadanas... que, mediante sus representaciones en el Constituyente, se comprometían a organizar el Estado Federal*.[42]

De nueva cuenta no hubo acuerdo para trasladar los poderes fuera de la Ciudad de México, por lo que el Distrito Federal se mantuvo en las mismas condiciones y la formación del Estado de Valle de México sólo quedó jurídicamente plasmada en el estatuto, tal como se estipuló en su Artículo 46: *El Estado del Valle de México se formará del territorio que actualmente comprende el Distrito Federal pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar*.[43]

Los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal fueron motivo de intensos debates en el Constituyente de 1857 en los que participaron en su defensa de manera sobresaliente los diputados Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Francisco de Paula Cendejas e Ignacio Ramírez, entre otros.

La memoria de este congreso da cuenta de las acaloradas discusiones suscitadas para que el Distrito Federal contara con una constitución propia y un gobierno local similar a los demás estados.[44]

Más que la discusión acerca de sí se modificaba el régimen de entidad soberana fundadora del pacto federal o se creaba un estatuto particular para la capital, la discusión nodal se estableció nuevamente en torno a quienes sostenían -como León Guzmán- que no podían coexistir dos poderes soberanos en el mismo territorio sin que surgieran conflictos entre los mismo y quienes defendían la idea fundadora del Distrito Federal como entidad soberana en igualdad de condiciones que el resto de las entidades de la República, cuya única diferencia era ser sede de los poderes federales, lo que

---

[42] Córdova, Arnaldo, op. cit.

[43] Constitución Política de la República Mexicana de 1857. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

[44] Zarco, Francisco *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857).* El Colegio de México, México 1956.

exigía el establecimiento de derechos políticos plenos a los habitantes de la ciudad y el manejo autónomo de los recursos fiscales generados en ella.

Es el caso de los argumentos presentados por el diputado Ignacio Ramírez, quien señalaba: *...el dictamen, si en la apariencia concede algo al Distrito, lo que hace es consumar el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador…y arrebatándole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal.* [45]

Si la Constitución ha de consumar tamaño despojo no será el cimiento de la paz pública, será sí, un botafuego para los pueblos que quedan atropellados, sin más recursos que la revolución para hacer valer sus derechos.[46]

Fiel a sus principios liberales, los argumentos presentados por Francisco Zarco, fueron vehementes al referirse a los derechos de los habitantes del Distrito Federal: *Una vez proclamado el derecho del Distrito a existir como los otros Estados, no hay motivo para retardar el ejercicio de ese derecho, que debe ser efectivo desde el momento en que se publique 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, u así se propaga una idea falsa de federación, y se pinta al gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno que sólo debe ocuparse del interés federal, ha de ser un obstáculo a la libertad local? Los Estados ganarían con que los poderes generales, consagrándose al interés de la Unión, dejaran de ser autoridades locales; así no perderían el tiempo y el decoro en ganar una elecciones de ayuntamiento, o cuidar de negocios de política, y trazada la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría que temer conflictos, ni colisiones.*[47]

El Distrito quiere existir como existen los estados y se le condena a injusto pupilaje. Por fin un pueblo de trescientos mil habitantes es sacrificado, humillado, ultrajado en odio a dos o tres diputados que en él encuentran hospitalidad. Que tienen el enorme delito de vivir en la ciudad más ilustrada de la República y de haber defendido en ella los intereses y las libertades de los estados.[48]

---

[45] Sesión del 30 de enero de 1857 del Congreso Extraordinario Constituyente. En: Zarco Francisco. Op.cit p. 1239
[46] Ibid
[47] Citado por Córdova, Arnaldo, op. cit.
[48] Zarco, Francisco Op.Cit. p. 1255

Finalmente, de manera parcial estas exigencias quedaron plasmadas en el Artículo 72 de la nueva Constitución: *El Congreso tiene facultad: ...VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.*[49]

Bajo este esquema, el Constituyente definió al Estado del Valle de México, como una entidad que debería fundarse cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar, perdiendo así su calidad de entidad fundadora del pacto federal, por lo que el Congreso de la Unión continuó siendo el órgano legislativo para el Distrito Federal, limitándose la reforma a establecer una forma de elección indirecta para elegir gobernador, procurador, regidores, jueces y magistrados. La soberanía local fue negada de nueva cuenta en la Constitución.

El Plan de Tacubaya y la Guerra de Reforma: el regreso conservador

A finales de 1857 fue promulgado el Plan de Tacubaya, movimiento conservador encabezado por el general Félix Zuloaga quien encabezaba la guarnición militar de la Ciudad de México, cuya intención inmediata era desconocer la Constitución Federal de 1857. El presidente Ignacio Comonfort, quien había sido elegido como tal por el Congreso Constituyente, se adhirió al documento. Lo mismo hicieron los Estados de los Estados de Chiapas, México, Puebla, San Luis Potosí Tabasco Tlaxcala y Veracruz, así como por las guarniciones militares de Cuernavaca, Mazatlán y Tampico, quienes se sumaron a la petición del Plan de... *convocar a un congreso extraordinario sin más objeto que el formar una Constitución que sea conforme con la voluntad nacional y garantice los verdaderos intereses de los pueblos*.[50]

Días después se retractaron San Luis Potosí. Tlaxcala y Veracruz, y el 11 de enero de 1858, el Plan fue modificado derrocando a Ignacio Comonfort de la Presidencia de la República: "*Se elimina al Excmo. Sr. Comonfort del mando supremo de la Nación y se proclama como General en Jefe del Ejército Regenerador al Sr. General don Félix Zuloaga quien está decidido a "salvar a la Patria", conservando su religión, la incoluminidad del ejército y las garantías de los mexicanos restableciendo el orden, procediendo desde luego*

---

[49] Constitución Política de la República Mexicana de 1857. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

[50] Plan de Tacubaya. 17 de diciembre de 1857. Iglesias González Román Compilador. Planes Políticos, Proclamas, Manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno,1812-1940. Biblioteca jurídica virtual. http://www.bibliojuridica.org

a la organización del poder ejecutivo nombrándose un presidente interino por junta compuesta por un representante por cada Departamento, nombrada por el expresado General en Jefe."

El Plan condujo a la llamada Guerra de Reforma o Guerra de los Tres años. Con el país dividido entre los estados que apoyaron la insurrección y los que no lo hicieron, el país tuvo dos gobiernos paralelos: uno encabezado por Benito Juárez, quien una vez que Comonfort abandonó el poder, por su calidad de Presidente de la Suprema Corte de Justicia ocuparía la Presidencia, y otro encabezado por Félix Zuloaga a quien una junta de representantes había nombrado presidente. [51]

Juárez estableció su gobierno en la ciudad de Guanajuato, y desde ahí defendió los preceptos liberales de la Constitución de 1857, pero la persecución de los conservadores lo obligaron a convertir su gobierno en itinerante, llegando a Veracruz desde donde fueron redactadas las conocidas *Leyes de Reforma*[52]

La Guerra de Reforma terminó en 1861. Juárez regresó con su administración a la Ciudad de México, fue reelecto presidente del país y la Constitución de 1857 fue restaurada.

---

[51] El Plan de Tacubaya sostenía: 1. Desde esta fecha cesará de regir en la República la Constitución de 1857. 2. Acatando al voto unánime de los pueblos, expresado en la libre elección que hicieron del Exmo. Sr. Presidente D. Ignacio Comonfort, para Presidente de la República, continuará encargado del mando Supremo con facultades omnímodas, para pacificar a la Nación, promover sus adelantos y progreso, y arreglar los diversos ramos de la Administración pública. 3. A los tres meses de adoptado este Plan por los Estados en que actualmente se halla dividida la República, el encargado del poder ejecutivo convocará un Congreso extraordinario sin más objeto que el de formar una Constitución que sea conforme con la voluntad nacional, y garantice los verdaderos intereses de los pueblos. Dicha Constitución, antes de promulgarse, se sujetará por el Gobierno al voto de los habitantes de la República. 4. Sancionada con este voto, se promulgará, expidiendo enseguida por el Congreso la ley para la elección de Presidente constitucional de la República. En el caso en que dicha Constitución no fuere aprobada por la mayoría de los habitantes de la República, volverá al Congreso para que sea reformada en el sentido del voto de esa mayoría. 5. Mientras tanto se expida la Constitución, el Exmo. Sr. Presidente procederá a nombrar un Consejo, compuesto de un propietario y un suplente por cada uno de los Estados, que tendrá las atribuciones que demarcará una ley especial. 6. Cesarán en el ejercicio de sus funciones las autoridades que no secunden el presente Plan.

[52] Estas leyes fueron: Ley Juárez, que suprimió los fueros militares y eclesiásticos en los negocios civiles. Ley Lerdo, que obligaba a las corporaciones civiles y eclesiásticas a vender las casas y terrenos que no estuvieran ocupando a quienes los arrendaban. Ley de Iglesias, que prohibió el cobro de derechos y obvenciones parroquiales. Ley de nacionalización de los bienes del clero. Ley del matrimonio civil. Ley del registro civil. Ley de exclaustración de monjas y frailes y, Ley de Libertad de cultos.

Bando público
Perros
17 de mayo de 1856
Gobernador el Sr. Don Juan J. Baz

Art. 1°. Todo perro bravo estará precisamente encadenado, ó en lugar apartado y cerrado en donde no sea permitida la entrada sino á personas con quieres esté familiarizado.

Art. 2°. Esta obligacion cesa en las horas excusadas de la noche en que podrán permanecer sueltos en el interior de las casas que no sean de vecindad.

Art. 3°. Ningún perro podrá salir á la calle sino en compañía de su amo, y en este caso saldrá con bozal de hierro ó de cuero que le impida morder.

Art. 4°. De la oracion de la noche en adelante no podrá salir ningún perro a la calle ni aún con bozal.

Art. 5°. El que contraviniere el artículo 1°, será castigado con cinco pesos de multa por la primera vez, con diez por la segunda y con la pérdida del perro por la tercera.

Art. 6°. Todo perro que mordiese á alguna persona, por haber faltado á las prevenciones del artículo 1°, ó por infringir los artículos 2° y 3°, será irremisiblemente muerto, y su dueño pagará diez pesos de multa y la curación y daños.

Art. 7°. Todo perro que se encuentre sin bozal de dia ó de cualquier modo de noche, será muerto por los agentes de policía del modo que determinará este Gobierno.

Art. 8°. Se conceden tres dias desde esta fecha para el cumplimiento del art. 3°.

Art. 9°. En todas las zapaterías y hojalaterías cuya puerta dé á la calle, y que no tengan vidriera ó enrejado que impida el libre acceso, habrá una cubeta de agua para que puedan beber los perros.

Art. 10. En caso de que el amo ú otro individuo azuzase á un perro, si no hubiere mordedura, pagará cinco pesos por la primera vez, doble por la segunda, y sufrirá un mes de servicio público ó grillete por la tercera: si hubiese mordedura, se ejecutará lo que previene el art. 6° quedando ademas sujeto el individuo á las penas que el juez por su delito le impusiere.[53]

Durante esta época de la República, Juárez expidió dos decretos relativos al Distrito Federal. El primero de ellos el 4 de mayo de 1861 que se refería al *Arreglo para elecciones de Ayuntamientos, Jueces y otros funcionarios del Distrito Federal* [54] a través del cual se establecía que el Ayuntamiento de la Ciudad de México estaría compuesto por veinte regidores y dos procuradores y sería presidido por el primer regidor. El decreto disponía también la posibilidad de elecciones directas para gobernador, presidente y magistrados

[53] Op. cit. Del Castillo Velasco, José M.

[54] Recopilación de leyes, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana. Mayo 1861. Biblioteca Digital Daniel Cossío Villegas.

del tribunal, jueces y miembros de los ayuntamientos. Estas elecciones se deberían realizar a través de juntas electorales

El segundo decreto fue emitido el 6 de mayo del mismo año, mediante el cual se estableció la *División política del Distrito Federal*[55]. Con esta disposición su territorio se dividía en la Municipalidad de México, y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Tlalpan, Xochimilco y Tacubaya. El gobernador actuaba como autoridad local en la municipalidad de México y los partidos contaban con prefectos nombrados por el gobernador del Distrito.

El Artículo 4º del Decreto disponía que el gobernador del Distrito contaba con quince días para designar las villas, poblaciones y barrios que correspondían a cada demarcación, sin embargo, fue hasta el 5 de marzo de 1862 cuando Anastasio Parrodi, gobernador del Distrito Federal emitió el *Reglamento a la Ley de mayo último. División Política del Distrito Federal*[56].

Con este reglamento, la división política del Distrito Federal se conformó por la municipalidad de México, y los Partidos de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo (cabecera) y Azcapotzalco; el Partido de Xochimilco, con las municipalidades de: Xochimilco (cabecera), Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacán; el Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Ángel (cabecera), Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco, y el Partido de Tacubaya, con las municipalidades de: Tacubaya, (cabecera), Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

[55] Dublán, Manuel y Lozano, José María. op.cit

[56] *Recopilación de leyes, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana. Mayo 1861*. Biblioteca Digital Daniel Cossío Villegas.

Decreto del gobierno 5347
División política del Distrito Federal

Mayo 06 de 1861.

El Excmo. Sr. presidente interino constitucional se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados-Unidos Mexicanos, á todos los habitantes de la República, sabed:

Que en uso de las amplias facultades de que me hallo investido; he tenido á bien decretar lo siguiente:

Art. 1. Para el mejor arreglo del régimen interior del Distrito federal, se divide su territorio en las secciones siguientes:

I. Municipalidad de México.

II. Partido de Guadalupe Hidalgo.

III. Partido de Xochimilco.

IV. Partido de Tlalpam.

V. Partido de Tacubaya.

2. En la municipalidad de México, las funciones de la autoridad local serán desempeñadas por el gobernador.

3. En los partidos habrá prefectos, cuyo nombramiento y remoción corresponde al gobernador.

4. El gobernador del Distrito designará antes de quince días, las villas, poblaciones y barrios que correspondan á cada demarcación, oyendo el parecer de los ayuntamientos.

5. El gobernador formará los presupuestos de los partidos, en vista del arreglo que haga de los impuestos, conforme al art. 54 del decreto de 21 del mes anterior.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Dado en el palacio nacional de México, á 6 de Mayo de 1861.-- *Benito Juárez.* -- Al C. Francisco Zarco, ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Y lo comunico á V. E. para su inteligencia y demás fines.

Dios y Libertad. México, etc.-- *Zarco.*

La ciudad en el Segundo Imperio

La declaratoria de la suspensión de pagos de la deuda pública a gobiernos extranjeros emitida por el presidente Benito Juárez, provocó la intervención militar de Francia en nuestro país. Después de la histórica derrota del ejército invasor en Puebla, los franceses, reforzados, tomaron la capital en 1863, obligando al presidente Juárez a iniciar nuevamente el peregrinar de los poderes de la República hacia el norte del país.

Con Maximiliano de Habsburgo como emperador, se erigió el segundo imperio mexicano, el cual emitió el 3 de marzo de 1865 la *Ley sobre la División Territorial del Imperio Mexicano*, que estableció una nueva división política del territorio nacional, elaborada por Manuel Orozco y Berra[57], a partir de la cual el país se dividió en cincuenta fracciones, denominadas nuevamente departamentos, éstos en distritos y a su vez en municipalidades. Entre estos se creó el Departamento del Valle de México, del que la Ciudad de México fue su cabecera, así como también capital del imperio.

El 1º de abril del mismo 1865, se expidió el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* con el fin de dotar de un ordenamiento a la monarquía mexicana. Con este estatuto se especificaba que cada población tendría una administración municipal propia que estaría a cargo de los acaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. El alcalde de la capital sería nombrado por el emperador, los demás por los prefectos de cada departamento, quienes fungirían como delegados administrativos del emperador.

Maximiliano aplicó una política liberal —mucho más abierta de lo que los conservadores mexicanos hubieran esperado— estableciendo la modalidad de elegir por voto directo a los miembros del ayuntamiento, como lo señaló el Artículo 43 del Estatuto mencionado: *Los ayuntamientos formarán el consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.*[58]

Además de su vigencia efímera, estas disposiciones se aplicaron parcialmente dentro del territorio nacional, debido a que el gobierno itinerante de Juárez

---

[57] Orozco y Berra, Manuel (Ciudad de México, 1816-1881). Pionero de la historiografía mexicana, fue presidente de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

[58] Quintana Roldán, Carlos. *Ubicación Constitucional del municipio.* Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Guanajuato, México, noviembre de 2005.

defendiendo la Constitución de 1857, mantuvo el control y la autoridad en varios estados.

La República restaurada: la nueva suerte de la ciudad

Con el triunfo definitivo de la República, y la restauración de la Constitución de 1857, el país se dividió de nueva cuenta en estados y éstos en municipios. El Distrito Federal retomó la división política establecida en el reglamento del 5 de marzo de 1862. Se restituían las dos leguas del territorio establecido en el decreto de 1824, a las que se sumó el partido de Tlalpan.

En 1874, Sebastián Lerdo de Tejada recuperó el sistema bicameral, restableciendo la existencia del Senado que había sido desechado en la constitución de 1857. Esta reforma, promovida por Juárez desde 1867 con el afán de lograr una representación más equilibrada en el Congreso, propia de un sistema federalista, modificó el artículo 72 del ordenamiento.

Con esta reforma, el Distrito Federal obtuvo un avance respecto a sus derechos y representatividad política, ya que se le reconoció el derecho de estar representado en la Cámara de Senadores, con dos representantes, en las mismas condiciones que el resto de las entidades federativas.

El porfiriato: la capital pierde derechos

Intentando adecuar la realidad política económica y social del Distrito Federal prevaleciente en los últimos años del Siglo XIX y principios del XX, Porfirio Díaz —con el afán pragmático que lo caracterizó—, impulsó una serie de reformas para "modernizar la ciudad". En 1898 se definieron nuevos límites para el Distrito Federal; en 1899 se establecieron las municipalidades; en 1901 se suprimió la elección popular de los miembros del ayuntamiento, y en 1903 se expidió la *Ley de Organización Política del Distrito Federal.*[59]

[59] Álvarez Arredondo, Ricardo. *Historia de las formas de gobierno en la Ciudad de México*. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura/ Congreso de la Unión. México, 2002. p.45

Bando público
Criados
6 de abril de 1862
(resumen)
Gobernador el Sr. D. Miguel M. de Azcarate

Considerando que en una ciudad que cuenta con el número de habitantes que México, no es fácil á los particulares el conocer en todos casos la moralidad y anterior comportamiento de cada uno de los individuos cuyo servicio personal puede serle necesario,..

Considerando que la absoluta falta de un registro en que conste el nombre y señas de los que solicitan acomodo, hace muchas veces que los amos reciban á su servicio; sin ningún género de garantías, á personas que, si se les conociese, no serian admitidas en el seno de las familias,..

Considerando que en esta ciudad se cometen frecuentemente robos domésticos, y que uno de los medios mas eficaces para impedirlos ó para descubrir á sus autores, es el de sujetar á los criados de ambos sexos á las medidas de sobrevigilancia, que la observacion y la prudencia han mostrado ser necesarias:

Considerando en que todos los habitantes de México cooperarán gustosos á la puntual ejecucion de dichas medidas de sobrevigilancia,.. y lisonjeándose ademas este Gobierno de que los amos, por su parte pondrán mayor esmero en lo tocante á la moralidad y buenas costumbres de sus criados,.. he venido en decretar lo siguiente:

Art. 1°. Todo individuo de uno y de otro sexo, que esté actualmente en servicio, ó que quiera ajustarse para lo sucesivo en calidad de criado doméstico, sea cual fuere su denominación, queda obligado á presentarse,.. en la seccion de policía de este Gobierno, donde se le expedirá una libreta en que se escribirá su nombre, apellido, edad, lugar de nacimiento, señas de su casa y su filiacion…

Art. 2°. Las libretas se expedirán:

Primero. A los criados que estén actualmente en servicio, en vista del certificado de su amo.
Segundo. A los criados que se hallan en la actualidad sin destino, en vista del certificado de su último amo, ó de algún fiador idóneo que se constituya responsable de la moralidad del solicitante.
Tercero. A los criados no avecindados en el Distrito Federal, en vista del certificado de buena conducta firmado por la autoridad política de su pueblo, ó por el regidor ó alcalde del cuartel donde viva el solicitante…

Art. 3°. Los hortelanos, los mozos de cafés y de las fondas, conocidos vulgarmente con el nombre de *meseros*; los que sirven en las posadas, en los billares, en las neverías, en los baños y pulquerías, los mandaderos de los conventos de ambos sexos, los que se emplean en las casas de alquiler de caballos, los vaqueros, los carretoneros, los cocheros y conductores de los carruajes públicos y privados, quedan comprendidos para los efectos de este bando, en la case de domésticos…

Art. 5°. Se prohíbe á los criados y á sus fiadores el adoptar un nombre falso, así como señas ó calidades supuestas,…

Art. 6°. Todo criado que se presente en la casa de algún amo á solicitar servicio, está obligado á mostrar su libreta, en la que constará el certificado de su último amo.

Art. 7°. Nadie podrá recibir á su servicio a un criado que no esté provisto de la libreta que en el presente bando se ordena;.. Dicha libreta quedará depositada en poder del amo…

Art. 13°. Ningún criado podrá dejar á su amo, sin haberle avisado con anticipación de ocho dias por lo menos. El amo, á su vez, no podrá despedir á su criado igualmente, sino pasados ocho dias del correspondiente aviso; pero si le conviniere despedirlo en el momento, podrá hacerlo dándole el salario que corresponde a ocho dias.

Art. 14°. Se prohíbe á los criados tomar en arrendamiento accesoria, cuarto ó habitación cualquiera, sin dar antes aviso á sus amos, así como al gefe de la sección de policía de este Gobierno. Se prohíbe igualmente á los dueños, administradores ó arrendadores de casas, el arrendar ó subarrendar pieza alguna de habitación á un criado, sin asegurarse antes de que este ha comunicado la correspondiente noticia á la misma sección de policía;..

Art. 15°. Se prohíbe á todo criado guardar ó depositar su ropa, su baúl, su caja ó armario en otra parte que no sea la casa del amo á quien sirva, á menos que sea con el formal consentimiento de este. Los que se constituyen depositarios contra el tenor de este artículo, podrán ser perseguidos, segun los casos, como ocultadores.

Art. 16°. Todo criado que permanezca sin destino por espacio de mas de un mes sin causa legal y que no justifique los medios de que subsiste, será tenido y castigado como vago.

Art. 17°. Todo el que necesite de algun criado para su servicio, podrá ocurrir á la seccion de policía de este Gobierno, y allí con presencia de los registros se le ministrarán los datos conducentes, sin que por ello se cobre emolumento alguno.

Art. 18°. Toda queja por robo doméstico deberá ser comunicada inmediatamente por el interesado y por el juez que conozca de ella á este Gobierno, quien tomará luego las medidas competentes para descubrir y perseguir á los ladrones.[60]

Así, mediante decretos emitidos el 15 y 17 de diciembre de 1898 por el Congreso de la Unión, en los que se formalizaron los convenios de límites establecidos con los estados de México y Morelos, se definieron los actuales límites geográficos del Distrito Federal

Para ello se sucedieron diversas iniciativas y reformas. En julio de 1899, con fines fiscales, se inició un levantamiento catastral para precisar la propiedad inmueble en la ciudad y con ello fijar los impuestos. El proyecto implicaba

[60] Op. cit. Del Castillo Velasco, José M.

establecer de manera precisa los límites del Distrito Federal, sus municipalidades y las propiedades asentadas en ellas.[61]

Por decreto del 16 de diciembre de 1899, y derogando la división política establecida el 5 de marzo de 1862, el Distrito Federal se fraccionó en la municipalidad de México y en cinco prefecturas, cada una de ellas con sus municipalidades: Prefectura de Guadalupe Hidalgo (Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco); Prefectura de Atzcapotzalco (Atzcapotzalco de Porfirio Díaz y Tacuba); Prefectura de Tacubaya (Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa) Prefectura de Coyoacán (Coyoacán y San Ángel) Prefectura de Tlalpam (Tlalpam e Iztapalapa); Prefectura de Xochimilco (Xochimilco, Hastahuacán, Tlaltenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Atocpan y Ostotepec) [62]

La administración de Díaz significó un duro revés para el Distrito Federal, disminuyó el poder de los ayuntamientos; modificó la división política, aumentando el número de prefectos políticos, a quienes les reconocía "como agentes del gobierno, presidentes natos de los ayuntamientos y jefes de policía de su partido"; promovió reformas fiscales para favorecer la hacienda federal, lo que se tradujo en la dependencia de las subvenciones y préstamos al gobierno federal. Estableció que el gobierno central pudiera organizar a la capital como "lo juzgara conveniente" y que el Distrito Federal se sujetara en lo administrativo, político y municipal al Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación. [63]

De esta manera, los ayuntamientos del Distrito Federal, entre ellos el más importante del país, el de la municipalidad de México, quedaron reducidos a funciones de vigilancia, órganos de consulta del Gobierno Federal en materias de obras públicas y otras menores, perdiendo así la capacidad de manejar su hacienda, poseer bienes inmuebles y administrar servicios públicos entre otras.[64]

Sin embargo, la reforma más importante de ese momento conculcó de nueva cuenta los derechos de los habitantes del Distrito Federal y de sus órganos de representación. El 31 de octubre de 1901, el presidente Díaz expidió un

---

[61] López de la Rosa, Edmundo. *Historia de las Divisiones Territoriales de la Cuenca de México*. Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos Adolfo Chrisitlieb Ibarrola. México, 2003 p. 238

[62] Ibid p. 239

[63] *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal* 26 de Marzo de 1903

[64] Citado en Acedo, Blanca (2008) *La Formación del ideario de la libertad municipal en México, 1824-1928)*. México Distrito Federal, en prensa. p 86

decreto de reforma el artículo 72 de la Constitución de 1857 en su fracción VI, en el que suprimió el régimen electoral en el Distrito Federal y estableció que su organización interna y la facultad de legislar quedaría a cargo del Congreso de la Unión, y la entidad sujeta totalmente al gobierno federal. [65]

Esta situación se confirmaría con la expedición, el 26 de marzo de 1903 de la primera *Ley de Organización Política y Municipal para el Distrito Federal*. En ella las municipalidades que lo integraban se redujeron de veintidós a trece: México, Guadalupe Hidalgo, Atzcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, Coyoacán, San Ángel, Tlalpan, Milpa Alta, Iztapalapa y Xochimilco.

Esta Ley establecía que el Poder Ejecutivo quedaba a cargo del Gobierno Federal que ejercía su mandato a través de la Secretaría de Gobernación y de un Consejo Superior de Gobierno, dependiente de ésta. Este Consejo lo integraban: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

El estatuto disolvió los ayuntamientos, aunque éstos subsistieron con atribuciones completamente acotadas. En las municipalidades distintas a la de México, un prefecto, nombrado por el Presidente de la República era el encargado de la administración de los servicios públicos. Se estableció la forma de elección popular indirecta de los ayuntamientos. El gobernador tenía las funciones de autoridad local aunque con funciones imprecisas, lo que originó conflictos y disputas jurisdiccionales con el Gobierno Federal. Entre los asuntos que mayormente afectaron a la ciudad, se encuentra la disposición de que las rentas e impuestos de los municipios del Distrito pasarían a formar parte de la Hacienda Federal.

[65] Álvarez Arredondo, Ricardo. Op.cit p. 45

El Siglo XX: del México revolucionario al institucional

Tres razas han trabajado en ello…
De Nezahualcoyot al segundo Luis de Velasco,
y de éste a Porfirio Díaz,
parece correr la consigna de secar la tierra.
Nuestro siglo nos encontró todavía echando la última palada
y abriendo la última zanja.

Alfonso Reyes

La Revolución Mexicana, cambiar para no cambiar

Desde los primero intentos de derrocamiento del régimen de Porfirio Díaz, la idea del municipio libre estuvo contenida en muchos de los pronunciamientos en su contra.

Así por ejemplo, el Programa del Partido Liberal Mexicano firmado en 1906, entre otros por los hermanos Flores Magón; el Plan de San Luis de 1910; el Plan de Guadalupe; el Plan de la Empacadora, promovido por Pascual Orozco en 1912[66] y las propuestas de Emiliano Zapata de 1911. Todos ellos reclamaban la independencia y autonomía de los ayuntamientos.[67]

El triunfo de la Revolución abrió un espacio para que los ayuntamientos del Distrito Federal recuperaran su antiguo status. El presidente Francisco I. Madero así lo entendió. En su Primer Informe de Gobierno señaló que preparaba "la reorganización política y municipal del Distrito Federal sobre la base de que los ayuntamientos vuelvan a adquirir sus propias y genuinas funciones".[68] Sin embargo, fue asesinado antes de concretar cualquier iniciativa.

[66] El Plan de la Empacadora, proclamado el 25 de marzo de 1912 en la ciudad de Chihuahua, recogía fundamentalmente los postulados del plan de San Luis, añadiéndole reformas de tipo social y político como: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos"; "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales".

[67] Iglesias González Román Op.cit

[68] Citado en: Miranda Pacheco, Sergio. "Los gobiernos de la Revolución y la problemática municipal del Distrito Federal 1912-1917", en *Estudios de Historia moderna contemporánea de México*, vol. 28.

Siglo XX

Del afrancesamiento a la metrópolis. Ciudad revolucionaria, ciudad de caudillos. Del autoritarismo a la alternancia, de la radio a la internet

Al inicio del siglo XX la Ciudad de México contaba con una población de 476,413 habitantes; 22 municipalidades y una extensión de 1,479 Km2. En **1900** se establece la primera línea de tranvías eléctricos. Se inaugura el Gran Canal del Desagüe y el Túnel de Tequixquiac. En **1910** México registraba 15,160,000 habitantes, de los cuales 0.1% concentraba el 80% del ingreso nacional. La Ciudad de México cuenta con una población de 720,753 habitantes. En **1912** llega el fútbol a México. Se establece la primera vulcanizadora en la Ciudad. **1915** La Ciudad de México padece una fuerte hambruna, los capitalinos consumen todos los gatos de la ciudad. **1930** la Ciudad de México supera el millón de habitantes al registrar una población de 1,229,576 habitantes. **1921** se transmite el primer programa radiofónico (27 de septiembre) desde el Teatro Ideal. **1924** circulan 18,620 vehículos. **1926** Agustín Lara le canta a una prostituta: *Vende caro tu amor aventurera, paga el precio del dolor a tu pasado. Y aquel que de tu boca la miel quiera, que pague con brillantes su pecado*, la Secretaría de Educación Pública prohíbe que su música se cante en las escuelas por *inmoral y degenerada.* **1928** Maria Teresa Landa gana el Concurso Belleza y Pulcritud organizado por el periódico Excélsior, lo que la convierte en la primera Miss México, años después en **1991** Lupita Jones se convertiría en la primera mexicana designada como Miss Universo, sin embargo, el mayor impacto popular en este concurso lo tendría Ana Berta Lepe, ocupando el 4º lugar en **1953**. **1934** Guillermo González Camarena realiza las primeras pruebas de televisión experimental. El 19 de agosto de **1946** realiza la primera transmisión y en septiembre crea la primera estación experimental de TV. El 31 de agosto de **1950** se instala el primer canal comercial XHDF-TV 4, que el 1º de septiembre transmite el informe presidencial de Miguel Alemán Valdés. **1957** un sismo derriba la Columna de la Independencia. **1968** el 2 de octubre en Tlatelolco el ejército reprime al movimiento estudiantil. Se realizan los juegos olímpicos. **1969** se inaugura la primera línea del Sistema de Transporte Colectivo "Metro". **1970** la Ciudad de México es una de las más grandes del mundo con 6,874,165 habitantes. **1975** entra en operación la primera etapa del Drenaje Profundo. **1979** El Partido Comunista Mexicano alcanza su registro legal en las elecciones federales. **1985** a las 7.19 horas del 19 de septiembre un sismo de 8.2 grados richter sacude a la ciudad destrozando vastos sectores. **1989** Cae el muro de Berlín. Se funda el Partido de la Revolución Democrática. **1990** el Distrito Federal alcanza la cifra de 8,235,744 habitantes.

Los años de la Revolución fueron difíciles para el Distrito Federal. Durante los últimos meses de 1915 y los primeros de 1916 la Ciudad de México se encontraba prácticamente paralizada y sus habitantes vivían enormes tensiones. La ciudad fue ocupada por las distintas fuerzas revolucionarias, había escasez de alimentos, hambre, enfermedades, inseguridad, inflación, falta de circulante y de servicios.[69] La ausencia de gobierno era notable. Los caudillos de la revolución mantenían sus posiciones en diversas regiones del país. *Sólo la presencia de las embajadas y delegaciones permitía a la capital sostener su pretensión de seguir siendo el centro político del país*.[70]

El Distrito Federal en la Constitución de 1917

El Congreso constituyente inició sus trabajos el 6 de diciembre de 1916 en el Teatro Iturbide —hoy de la República— en la ciudad de Querétaro. Una nueva Constitución sería la manera en la que se pondría fin a la lucha armada, ésta recogería las aspiraciones de los distintos grupos revolucionarios, planteando un nuevo orden político y social.

En diciembre de 1916, Venustiano Carranza presentó su proyecto de Constitución, en el que proponía que se agregaran nuevos territorios a la capital (Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalpan) y que se mantuviera el régimen municipal en el Distrito Federal, con excepción de la municipalidad de México, la cual quedaría bajo el régimen exclusivo del Gobierno Federal a través de comisionados designados por el Ejecutivo Federal. Para Carranza la capital no se limitaba a ser el asiento de los poderes federales, sino debía ser, también, el último reducto del gobierno nacional en caso de una invasión extranjera. Al final del debate ambas propuestas fueron rechazadas

En esta ocasión, los debates en el Constituyente acerca de la Ciudad de México no se ocuparon de la localización de la sede de los poderes federales, hubo coincidencia: seguiría siendo el Distrito Federal. La discusión se centró en torno a la conveniencia o no de establecer en la capital un régimen municipal tal como en el resto de la República.

---

[69] Espinoza, Felipe Arturo. La Ciudad de México ante las fuerzas villistas y zapatistas, diciembre de 1914 a junio 1915, en Estudios de Historia Contemporánea de México, Vol 14.

[70] *Atlas de la Ciudad de México.* Capítulo 8: "Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940", por Lorenzo Meyer. Departamento del Distrito Federal, El Colegio de México y Editorial Plaza y Valdés, México, 1988.

Se planteó la posibilidad de la desaparición de los municipios en la capital del país, aduciendo la contradicción de la existencia de los ayuntamientos con la de los poderes de la Federación en una misma población. Tal fue el caso de la intervención del diputado Paulino Machorro y Narváez, representante por Jalisco, quien, en la sesión del 14 de enero de 1917 manifestaba: *…La nueva organización de los ayuntamientos, por el establecimiento del municipio libre, hace verdaderamente incompatible la existencia de los ayuntamientos con la de los poderes de la Federación en una misma población.*

El ayuntamiento o municipio libre debe tener la completa dirección de los negocios, y los poderes federales tendrían, bajo todos los ramos que tengan que ver algo con el municipio, que estar sometidos a éste, lo que sería denigrante para los poderes federales. El municipio tiene muchos intereses pequeños que manejar, pero con ellos hay bastante para poner trabas y para atacar la decisión del Ejecutivo... Por ejemplo... El ayuntamiento de la Ciudad de México debería disponer de una fuerza como de cinco mil hombres, y esa fuerza armada, si dependiera del municipio libre, pondría en un verdadero conflicto al presidente de la República, que tendría que hacer frente a sí aquella fuerza y estaría obligado a disponer de unos diez o quince mil hombres para estar a cubierto de cualquier atentado[71]

De las disertaciones a favor de preservar los Ayuntamientos en el Distrito Federal sobresalen las del diputado Heriberto Jara, representante por Veracruz y las del diputado Rafael Martínez de Escobar por Tabasco.

El General Jara, —quien había sido gobernador del Distrito Federal en 1914— se pronunció en contra de la desaparición de los municipios en la capital: *…No sé por qué va a haber incompatibilidad entre los poderes federales y el municipio; si esto tuviéramos en cuenta, entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal de la república…. Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir en donde residen los poderes de un estado, porque existe la misma relación… No hay por qué temer que exista un conflicto; existiría cuando hubiera alguna intransigencia de parte de los señores munícipes y cuando hubiera una marcada tendencia de parte del Ejecutivo para invadir las funciones del poder municipal. El respeto para las pequeñas instituciones de*

[71] Sesión del 14 de enero de 1917 en: Romero García, Fernando, Diario de los Debates del Congreso Constituyente, T.II. Imprenta de la Cámara de diputados. México, 1922. http://www.bibliojuridica.org

parte de las grandes es lo que debe sentarse aquí, de asegurar la libertad municipal…[72]

Por su parte Rafael Martínez de Escobar— que más tarde sería asesinado junto con el General Francisco Serrano— argumentó también en defensa del sistema municipal: *¿Cómo el ayuntamiento de un estado sí puede coexistir con los poderes de ese mismo estado? Indudablemente las mismas dificultades se le presentan al Ejecutivo de una entidad federativa que al Ejecutivo de la Federación… He oído... una razón política… que debe tenerse en consideración para que no exista un verdadero ayuntamiento en la Ciudad de México y para que los miembros que lo integren no sean electos popularmente, sino que deben ser una serie de comisionados dependientes del presidente de la república… argumentando que la capital es el foco de la reacción y el conservatismo, y que, por tanto, los elementos que integrarían el ayuntamiento de esa ciudad serían hostiles al gobierno… yo creo que en muchas personas ese razonamiento, ese apasionamiento, esa creencia, influyó para que se propusiera la no existencia del ayuntamiento en México… aunque la existencia del ayuntamiento es tradicional.*[73]

En contraste el discurso más categórico en contra del municipio libre en la capital estuvo a cargo de Félix Palavicini, representante del Distrito Federal. quien utilizó argumentos de carácter económico y político. En su alegato sostuvo que la Ciudad de México no era económicamente autónoma, que se sostenía de la aportación de fondos de la federación. En el aspecto político insistió en el viejo argumento sobre la confusión de atribuciones que existían entre el poder local y el federal conviviendo en un mismo espacio: *La Ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada; vive de los recursos de la Federación… esto es legítimo, a esto tenía derecho la Ciudad de México; pero a esto no tienen derecho los munícipes de la Ciudad de México.*

…lo que ha invertido toda la vida la Ciudad de México han sido los fondos de la Federación… porque las rentas del municipio no bastarían para sostener el lujo de la Ciudad de México y que es imprescindible para el decoro que exigen los poderes federales.

Hay otra razón de soberanía popular en suprimir el municipio de la Ciudad de México. El municipio de México, resolviendo sus obras materiales, tiene que disponer de fondos que no son propios y lo hace resolviendo en el

[72] Íbid
[73] Íbid

Concejo Municipal todos los contratos de luz, pavimentos, etcétera; en cambio, si no fuesen los concejales de la Ciudad de México los que tuvieran que resolver, sería el Congreso, los representantes de los estados, que es de donde viene el dinero. El Ejecutivo no podría hacer nada absolutamente, ni podría disponer de un solo centavo de la Federación, sino por acuerdo del Congreso… Las obras públicas son el negocio principal de la Ciudad de México, desde el punto de vista del ayuntamiento. Si esos fondos vienen de los estados, ¿a quién toca vigilar si no a los representantes de la Federación?… porque los señores munícipes de la Ciudad de México no deben ni pueden disponer de los fondos de la nación.

…En la Ciudad de México hay una serie inconcebible de autoridades constantemente en desacuerdos: el gobernador del Distrito Federal no sabe todavía hasta donde llegan sus límites de acción frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del Distrito Federal se encuentran todos los días frente al comandante militar.[74]

El recuento final de votos sobre la existencia de los ayuntamientos en el Distrito Federal fue de cuarenta votos a favor de la supresión y noventa en contra. Es de mencionar que de los ocho diputados por el Distrito Federal que estuvieron presentes en el momento de la votación, cinco de ellos lo hicieron a favor de la eliminación de los municipios y tres en contra de ella. [75]

Al igual que en el constituyente de 1857, la posibilidad de que el Distrito Federal contara con un gobernador electo popularmente fue frenada por la existencia del artículo que preveía la posibilidad de que se convirtiera en un estado más de la federación, lo que le permitiría gozar de esa prerrogativa política.

El artículo 44 de la Constitución de 1857, se mantuvo en el nuevo ordenamiento, dejando al Estado de Valle de México como una entidad que habría de fundarse, sólo y sólo si cambian su sede los poderes federales: *El Distrito 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*

[74] Sesión del 14 de enero de 1917 en: Romero García Fernando, Diario de los Debates del Congreso Constituyente, T.II. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1922. http://www.bibliojuridica.org

[75] A favor lo hicieron los diputados Lauro López Guerra y Arnulfo Silva de la Ciudad de México y Ciro B. Cevallos de Coyoacán. En contra los diputados Gerzayn Ugarte, Amador Lozano, Félix Palavicini y Rafael Martínez de la Ciudad de México y Alfonso Herrera de Xochimilco. Los diputados Antonio Norzagaray y Francisco Vizcaíno de Tacubaya, Ignacio Pesqueira y Rafael de los Ríos de la Ciudad de México no estuvieron presentes.

del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. [76]

Una discusión posterior, fue la forma de gobierno del Distrito Federal y la manera en que elegiría a su gobernador. El artículo 73, que superaba al 72 de la Constitución de 1857 confería al Congreso *el arreglo interior del Distrito Federal,* estableciendo en su fracción VI que: *Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:*

1ª. El Distrito Federal y territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
2ª. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
3ª. El gobierno del Distrito Federal y los de los territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la república. El gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la república. [77]

La nueva Constitución mantenía la tendencia de imponer un marco legal de excepción que consolidaba un poder ejecutivo local dependiente en su totalidad del poder federal, negando cualquier posibilidad de autonomía. A diferencia de la Constitución de 1857, el nuevo ordenamiento era más restrictivo.

Otros artículos como el 89 constitucional, confirmaban esta situación facultando al presidente para nombrar y remover libremente al gobernador del Distrito Federal así como a su procurador general de justicia.

Además de la elección directa de los Ayuntamientos del Distrito Federal, quedó establecido que sus habitantes participarían, como el resto de estados y territorios, en la composición del Congreso con un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, de acuerdo al censo general (Artículo 52. Para la integración del Senado, el

[76] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial Tomo V 4ª. Época. México. Lunes 5 de febrero de 1917. Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión.
[77] Ibid

Distrito Federal participaría con dos senadores nombrados en elección directa. (Artículo 56).

Una vez promulgada la Constitución de 1917, el 13 de abril del mismo año, se emitió la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*, la cual sería reglamentaria de la fracción VI del Artículo 73 constitucional. Esta ley fue expedida por Venustiano Carranza en su carácter de Jefe del Ejército Constitucionalista.

En ella se define la atribución del Presidente de la República para aprobar el nombramiento de los principales funcionarios del gobierno del Distrito Federal, incluyendo al gobernador, así como la de todos los reglamentos de los servicios públicos.

En cuanto a la administración municipal, esta se integraba por un ayuntamiento elegido por votación popular y directa, donde a su vez se seleccionaba al presidente municipal por un periodo de un año. Los ayuntamientos tenían *amplias atribuciones* en los asuntos de su competencia, pero las restricciones fueron claras en la ley, ya que como lo estableció el Artículo 57 sus presupuestos deberían ser enviados al gobierno *para que con las modificaciones que tuviere a bien hacerle el presidente de la república, los eleve a quien corresponde para su debida aprobación*[78]. Igualmente el estatuto condicionaba a los ayuntamientos a *no contraer deudas ni otorgar concesiones ni celebrar contratos por más de dos años, salvo autorización expresa del Congreso de la Unión (Artículo 67)*.

El periodo posrevolucionario

Siendo presidente, Venustiano Carranza presentó varias iniciativas de reformas constitucionales para que, tal como lo había propuesto en el Congreso Constituyente, la Ciudad de México mantuviera un régimen de excepción dependiente por completo del Ejecutivo Federal. En ese sentido fue la iniciativa de reforma a la Constitución que presentó en octubre de 1918 para que el Ayuntamiento del municipio de México fuera sustituido por un Concejo. La iniciativa fue aprobada por el Senado y enviada a la Cámara de Diputados para su ratificación.

[78] Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales 13 de abril de 1917. Revista de Administración Pública. Número 61-62 México Junio 1985

Las razones de la propuesta aludían a que los ayuntamientos capitalinos no eran viables económicamente; que las autoridades electas en los ayuntamientos habían sido tradicionalmente corruptas e ineficaces, y que la convivencia entre los poderes locales y federales ocasionaba serios conflictos de autoridad.

El descontento en la ciudad no se hizo esperar y surgieron movimientos como el Comité Pro Municipio Libre encabezado por los diputados Rafael Jiménez, Rubén Vizcarra y Fortino Serrano, integrantes de la XVII Legislatura Federal.[79]

El 31 de diciembre de 1918, el Comité publicó una carta abierta *Al pueblo de México privado del derecho de elegir gobernador, se le pretende quitar el de elegir su municipio*. En esta consideraba: *Que durante largos años de tiranía sufrida por la república mexicana se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la institución municipal, y que la organización que hoy tienen varias entidades federativas, sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del Estado… a cuyo servicio han puesto el fraude electoral…*[80]

Este movimiento –que influyó profundamente en la opinión pública-, así como la defensa del propio Ayuntamiento de México hicieron que la iniciativa finalmente no fuera aprobada

La vida de los ayuntamientos del Distrito Federal en esos tiempos fue azarosa, tanto por la falta de recursos para su buen funcionamiento, como por sus procesos electorales que fueron objeto de fuertes descalificaciones, denunciándolos como fraudulentos e irregulares.

Carranza no pudo ver cumplido su proyecto centralizador. Álvaro Obregón se encargaría de consumarlo once años más tarde.

---

[79] Álvarez Arredondo, Ricardo. *Historia de las formas de gobierno en la Ciudad de México*. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura/ Congreso de la Unión. México, 2002. p 64-71

[80] Álvarez Arredondo, Ricardo. op.cit .p .67-68.

La iniciativa de Obregón: disolución de los ayuntamientos en el Distrito Federal

El Supremo Poder mandó matar a Francisco Serrano…
el último gobernador del Distrito Federal...
poco después los sonorenses suprimieron ...
los derechos políticos locales de todos los ciudadanos...
excepto uno: el presidente de la República
...Es conflictivo que dos jefes políticos (el local y el federal)
tengan poder sobre un mismo territorio...
pero no tiene remedio...
Lo que no es sano es un sistema donde
'el poder no se comparte'.

Gabriel Zaid

Siendo candidato para ocupar la Presidencia de la República por segunda ocasión, el general Álvaro Obregón, contando con el apoyo de la mayoría de los legisladores, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional para la supresión de los ayuntamientos y de la figura de gobernador en el Distrito Federal.

Dentro de los factores que orillaron a Obregón a presentar el proyecto que suprimía los ayuntamientos del Distrito Federal, y con ello los derechos políticos locales de sus habitantes, destaca la presencia del general Francisco Serrano, quien siendo gobernador del Distrito Federal renunció a su puesto para enfrentarse a Obregón en su segunda candidatura.

La candidatura de Francisco Serrano, oponiéndose a lo que sería una virtual reelección, era muestra del poder que adquiría quien ocupara ese puesto de gobernador. El grupo de políticos sonorenses encabezados por Calles y Obregón no estuvieron dispuestos a compartir el poder ni quisieron exponerse a convivir con un jefe político local.

El 25 de abril de 1928, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación de la XXXII Legislatura recibieron esta iniciativa.

En la exposición de motivos Obregón señalaba: *Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se*

confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.

No hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho, absorbidas por los poderes federales que a tanto equivalía como a no existir en absoluto los municipios.[81]

El documento presentado por Obregón contenía un exhaustivo análisis sobre los aspectos históricos, políticos y sociales por los que atravesó el Distrito Federal desde su creación en 1824, hasta la Constitución de 1917. En los razonamientos que utilizó, reiteradamente se refirió a la ineficiencia mostrada por las autoridades municipales, la falta de recursos propios y la confrontación de las dos esferas de responsabilidades.

El debate legislativo

El 16 de mayo de 1928, en sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados se discutió esta iniciativa. Ese mismo día, antes de que se abriera el debate sobre la reforma constitucional mencionada, se dio a conocer una carta de adhesión al proyecto de reformas suscrita por los presidentes municipales de Tacuba, Mixcoac, San Ángel, La Magdalena, Coyoacán, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Xochimilco e Iztapalapa, así como algunos regidores de esos Ayuntamientos, el texto señalaba: *Los subscriptos, componentes de los Municipios del Distrito Federal, habiendo visto con satisfacción el Proyecto de Ley del Distrito Federal y Territorios, presentado por el C. general Álvaro Obregón a esa H. Cámara, relativa a la supresión de los Ayuntamientos, y estando nosotros plenamente capacitados para comprender el beneficio que reportaría a los habitantes del Distrito Federal dicha reforma, ya que no obstante nuestros esfuerzos durante el presente año para encauzar la administración municipal,* ***estamos convencidos que el Municipio libre en el Distrito Federal no es sino una rémora para la marcha y buen gobierno del mismo,*** *renunciamos a todos los derechos que pudiéramos tener y nos adherimos entusiastamente al proyecto de reformas mencionado, suplicando a esa H. Cámara resolver favorablemente las reformas aludidas.*[82]

---

[81] Proceso legislativo: *Exposición de Motivos*. Cámara de origen: diputados, México DF, 14 de mayo de 1928.

[82] Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura XXXII - Año II - Período Extraordinario, 16 de mayo de 1928. Número de Diario 3

La iniciativa fue objeto de una intensa discusión iniciada por el diputado Vicente Lombardo Toledano defendiendo —en nombre del bloque laborista— la vida municipal de la capital e incitando a salvaguardar el régimen de libertad y autonomía, si bien podría decirse relativo, que la Constitución había otorgado al Distrito Federal. La disertación del diputado Lombardo Toledano fue extensa y su principal preocupación era que con la desaparición de estos ayuntamientos se corriera el peligro de la extinción del municipio libre en el país. [83]

En su intervención Lombardo Toledano señaló: *Empiezo por declarar que el Bloque Laborista que forma parte de esta H. Representación Nacional no desea por ningún motivo hacer de este asunto un debate político. Nos limitaremos hoy, como siempre, a expresar nuestra opinión respecto de este problema tan difícil de resolver, ya que entraña diversos aspectos, cada uno de ellos importante, con el objeto de que esta nuestra opinión quede asentada en el Diario de los debates, y al mismo tiempo se conozca por conducto de la prensa a través de todo el país. Y lo deseamos así, especialmente porque el problema que vamos a discutir, a nuestro juicio, según procuraré demostrarlo en el curso de mi peroración, es para nosotros fundamentalmente un problema técnico y no un problema político. Es decir, es un problema social, y como todos los de su especie, tiene naturalmente diversos aspectos que nosotros queremos explicar y que queremos comentar con el objeto de manifestar en cuáles de ellos estamos de acuerdo y en cuáles de ellos no estamos de acuerdo*[84].

El diputado por el estado de Puebla se ocupó de citar a diversos autores europeos de la época, dedicados al estudio de la administración y del gobierno de las grandes ciudades del mundo e hizo una revisión cronológica de los planos y mapas de la ciudad desde la fundación de Tenochtitlán, acerca de la cual hizo, entre otras, estas reflexiones: *Yo creo que tanto de la experiencia extranjera cuanto del simple recorrido que hemos hecho de la historia de la ciudad a través de los tiempos, podemos inferir esta gran regla única: El problema de la reorganización administrativa del Valle y de la ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político… Ahora veamos el problema desde el punto de vista exclusivamente político. El Estado mexicano, como miembro de la familia*

---

[83] Ibid

[84] Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura XXXII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19280516 - Número de Diario 3

internacional, está constituido en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos por todo lo que se refiere a su régimen interior. Los Estados, a su turno, repiten la fórmula democrática y establecen como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, es decir, el Estado mexicano como miembro de la familia internacional, el Estado Federal, tiene como base de su organización administrativa y política el Municipio Libre.

Nosotros surgimos a la vida federativa como una simple copia de instituciones extranjeras, no nacimos a la vida federativa desde el punto de vista de la solución de problemas nacionales… la Revolución ha mantenido… la existencia de esas entidades… todo el mundo entendió que el municipio libre, que traía aparejada la supresión de las jefaturas políticas, realmente obedecía a un principio revolucionario con objeto de que el país se encauzase dentro de los principios democráticos. Porque lo que discutimos actualmente… es un problema que la Revolución ofreció cumplir y que desgraciadamente no hemos podido cumplir todavía… porque el municipio libre, con muy pocas excepciones, casi nunca ha existido, por desgracia, especialmente el municipio como base de organización cívica y política de los estados…

…Porque el peligro que nosotros vemos precisamente para resolver el problema de la asociación de los Ayuntamientos del Distrito Federal en un solo núcleo administrativo quitándole el carácter de elección, de Ayuntamiento selectos que actualmente tienen, es un peligro tanto desde el punto de vista de la tradición, como desde el punto de vista educativo actual, así como desde el punto de vista del futuro.[85]

Lombardo Toledano concluía que si el municipio no había funcionado por problemas de orden técnico y político, en lugar de suprimirlo debería de aprovecharse la oportunidad para reafirmar la libertad municipal, señalando que "los vicios de la democracia no habrán de corregirse sino en la democracia misma".[86] Añadía que el desprestigio de la institución municipal no se corregiría con su erradicación, sino mediante su reforma.[87]

---

[85] *Íbid*
[86] *Íbid*.
[87] Citado por: Acedo, Blanca. 2008. *La Formación del ideario de la libertad municipal en México, 1824-1928*. México Distrito Federal, en prensa. p 86

En pro de la propuesta de supresión de los ayuntamientos tomó la palabra el diputado por el estado de Veracruz, Alejandro Cerisola, quien, al igual que la propuesta de Obregón, insistió en la incapacidad de los municipios capitalinos para ser económicamente autosuficientes, pronunciándose también en contra de la coexistencia de los poderes centrales con los del Distrito Federal y las autoridades municipales: Todos sabemos que el municipio libre es una conquista revolucionaria… debemos defender la institución… aunque tengamos la obligación de procurar corregir sus defectos, tarea que, aunque difícil, no es imposible, ¿pero podemos considerar a los municipios del Distrito Federal y los territorios como verdaderos municipios autónomos?

No pueden administrar libremente su hacienda porque el artículo 73 de nuestra Constitución del '17, que es la que les dio vida, les señala a todos la obligación de contribuir a los gastos comunes… Todos los municipios del Distrito Federal no tienen a su cargo ni la educación pública, ni la higiene, ni la salubridad, ni los caminos, calzadas, comunicaciones, ni la justicia municipal. Es más: el de la Ciudad de México no tiene a su cargo ni siquiera la policía y el departamento de tráfico. Los únicos servicios que tienen a su cargo son los secundarios, por ejemplo, el del alumbrado, y ése ¡lo quedan a deber!

…Nos decía el compañero Lombardo Toledano… que la supresión de estos ayuntamientos sería el principio, el primer paso hacia la supresión del municipio libre… El artículo 115 constitucional que establece el municipio libre como base de nuestra división política y administrativa, queda intacto; queda en todo su vigor y ningún gobierno de ninguna entidad está capacitado para reformarlo[88]

En esa histórica sesión tomaron también la palabra el diputado por el Distrito Federal Ricardo Treviño, también del bloque laborista, en contra de la propuesta y el diputado Alfonso Ramírez, representante del estado de Oaxaca quien se manifestó a favor de la reforma.[89]

En su participación, Treviño se refirió a la iniciativa para la eliminación de los ayuntamientos capitalinos: *En efecto, entre las cosas que el camarada Cerisola expresó hay muchas en las que estamos absolutamente de acuerdo, por ejemplo: que además de las funciones democráticas, los Ayuntamientos*

---

[88] Íbid
89 Ibid

tienen por objeto el de manejar de manera absolutamente honrada los fondos políticos. Nadie ha dicho lo contrario, en eso estamos absolutamente de acuerdo y creo que no se atrevería nadie a sostener que estábamos en desacuerdo en punto semejante…. el único punto en que discrepamos es en la forma de resolver el problema.

¿Que existe multiplicidad de mando y administración, que existe deficiencia, que existen todas esas cosas que dijo el camarada Cerisola? Es absolutamente exacto y no hemos venido a refutar esto; al contrario, el discurso del camarada Lombardo tuvo por objeto demostrar que es necesaria la unificación administrativa, no sólo del Distrito Federal, sino de todo lo que pueda constituir una unidad geográfica en el Valle de México.

…Los servicios públicos de la ciudad de México son servicios comunes no sólo al Distrito Federal, sino al Valle de México, y hemos sido los primeros, desde hace mucho tiempo, en proponer, privada y públicamente, como lo dijo el camarada Lombardo, la supresión de los Ayuntamientos del Distrito Federal y la creación de un órgano homogéneo único, que se encargue de la administración de los servicios públicos en el Distrito Federal [90]

Alfonso Ramírez, representante del estado de Oaxaca, tajante, defendió la propuesta de Obregón: *…el alegato más elocuente contra el municipio libre, no de la república, sino escrito en una forma indestructible y evidente por los hechos mismos: la requisitoria más vibrante contra el ayuntamiento de la Ciudad de México la ha escrito el mismo ayuntamiento con su historia de fracasos y de inepcias… se trata de suprimir un simulacro de ayuntamiento…*

En el ayuntamiento actual se ha venido planteando un problema no sólo de política municipal, sino un problema que constituye una de las más arduas cuestiones de derecho público: el conflicto entre la democracia y la eficacia. Se ha tratado de diferenciar lo que constituye propiamente materia de gobierno político y lo que puede encomendar en la práctica a la gestión o acción de la competencia técnica. El avance incontenible de la democracia pura en el sentido de la participación cada día creciente de las masas en la designación de funcionarios y en la fiscalización de sus funciones, ha venido desarrollándose paralelamente a otra tendencia igualmente poderosa como es el reemplazo de los técnicos…en el desarrollo de determinadas funciones que

[90] Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura XXXII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19280516 - Número de Diario 3

requieren una suma de conocimientos determinados… Para llegar a una armonización de estas dos tendencias, se ha buscado una fórmula que los pueda cohonestar, estableciendo un equilibrio entre la función política y la técnica… puesto que desde 1917 a la fecha, todos los diversos partidos que se han venido sucediendo en el control de los ayuntamientos han hecho poco aprecio de esta verdad de emplear a los técnicos en los servicios urbanos, y se han concretado, siempre por consideraciones de partido,… a dar los puestos, no a los más competentes, sino a individuos que son miembros de su partido. Por esta circunstancia la opinión reclama que se vaya suprimiendo todo lo que signifique su desbordamiento, una invasión de la política en las funciones meramente administrativas de los ayuntamientos. Lo que requiere la opinión son servicios eficientes… Al suprimir los ayuntamientos del distrito y los territorios federales, no hacemos sino robustecer el entusiasmo por el verdadero municipio libre, porque su fracaso aquí en la capital, al repercutir en los demás estados, podría llevar una ráfaga de escepticismo…

Esta reforma cuenta con la simpatía de la opinión pública; viene a expresar una necesidad ingente y grande… no ha venido suscrita por el general Álvaro Obregón y por un grupo de diputados, sino que ha venido suscrita por todos los habitantes de la Ciudad de México y del distrito y los territorios federales.[91]

Por falta de quórum la sesión fue suspendida, quedando pendiente la votación de la reforma para el día siguiente. El 17 de mayo de 1928, con 174 votos a favor y 21 en contra, se aprobó la eliminación de los ayuntamientos del Distrito Federal y quedaron aprobadas las tres bases de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política, que estableció que: *El Congreso de la Unión tiene facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:*

Primera. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

Segundo. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de los gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

---

[91] Íbid

Tercera. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el presidente de la República por el conducto que determine la ley.[92]

Obregón no vería puesta en práctica su propuesta, tampoco llegaría por segunda vez a la Presidencia de la República, fue asesinado el 17 de julio de 1928, por José León Toral, en el parque de la Bombilla, San Ángel, Distrito Federal.

La iniciativa fue turnada al Senado donde fue aprobada, y el 30 de julio de 1928 en la sesión de apertura del segundo periodo extraordinario de la XXXII Legislatura las reformas fueron ratificadas. El 20 de agosto del mismo año el presidente Calles emitió el decreto que instrumentaba las reformas, las cuales entrarían en vigor el 1º de enero de 1929.

La consecuencia de esta trascendental reforma constitucional es sin duda la pérdida de la autonomía política de la capital, la cual quedó, con toda claridad, subordinada al poder nacional. El Distrito Federal se convirtió en una unidad administrativa y sobre la recuperación de los derechos políticos de sus habitantes, poco se preocuparon los gobiernos federales subsecuentes.

El Departamento Central: la ciudad del presidente

El 31 de diciembre de 1928, siendo presidente provisional de la república, Emilio Portes Gil, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*. Con esta disposición iniciaba una nueva etapa en la configuración política-administrativa de la ciudad.

En esta ley se señaló que los límites y extensión del Distrito Federal serían los establecidos en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898. Así, el territorio del Distrito Federal se dividió en un Departamento Central y Trece Delegaciones. El Departamento Central estaría formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y las trece Delegaciones fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.[93]

---

[92] Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura XXXII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19280517 - Número de Diario 4

[93] Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. Diario Oficial de la Federación. México, 31 de diciembre de 1928.

Pero es en el artículo 21 donde se concreta la intención de la reforma: *El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal.*[94] El Artículo 25 lo ratifica: *El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión.*[95]

La Ley también resolvió acerca de los Delegados y Subdelegados, indicando que en la cabecera de cada delegación habría un delegado que tendría a su cargo la administración de los servicios públicos locales. Los delegados serían nombrados libremente por el Jefe del Departamento con aprobación del Presidente de la República. En las poblaciones que no eran cabecera de delegación habría un subdelegado, nombrado y removido por el delegado respectivo con aprobación del Jefe del Departamento.

Con la intención de que la Ley contemplara algún tipo de participación ciudadana se estableció la creación de *Consejos Consultivos* en el Departamento del Distrito Federal y en cada delegación que representarían los principales intereses de la localidad. Estos consejos estarían integrados por miembros de grupos de la comunidad tales como los comerciantes, industriales, inquilinos, campesinos y organizaciones obreras. A estos Consejos se les otorgaban algunas atribuciones de supervisión, de denuncia y de propuesta acerca de la actuación de las autoridades del Departamento y sobre los problemas urbanos. Las funciones de estos consejos fueron pobremente desempeñadas y de hecho se integraron a la administración del Departamento del Distrito Federal, por lo que la participación ciudadana por ese lado fue prácticamente inexistente.

Esta Ley empezó a regir el 1º de enero de 1929. Ese día el último gobernador del Distrito Federal Lic. Primo Villa Michel, entregó al Dr. José Manuel Puig Casauranc, —quien había desempeñado varios puestos públicos en gobiernos anteriores tales como Secretario de Educación y de Industria, Comercio y Trabajo— los recursos a su cargo para que a partir de ese entonces iniciara sus funciones como primer Jefe del Departamento del Distrito Federal, el primero de veintitrés titulares que tendría esta dependencia hasta 1997. Todos ellos egresados de las filas del partido en el poder, el Revolucionario Institucional

---

[94] Ibid
[95] Ibid

Este esquema de organización se mantuvo, prácticamente sin modificaciones –salvo por la creación de nuevas delegaciones- hasta 1987, cuando por una reforma constitucional fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La reforma de 1941

El 31 de diciembre de 1941, siendo presidente Manuel Ávila Camacho y Regente de la Ciudad de México Javier Rojo Gómez, se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, que derogaba la del 31 de diciembre de 1928.

La iniciativa fue enviada por la Secretaría de Gobernación a la Cámara de Diputados el 29 de diciembre de ese año. Los objetivos que sustentaban la iniciativa mantenían el espíritu de la Ley de 1928, tratando de adecuarla al notable crecimiento que en ese entonces experimentaba el Distrito Federal.

El artículo 8 estableció para los efectos de esta Ley que el Distrito Federal se dividiría en: *la Ciudad de México y en las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.* [96]

De esta manera, al Departamento Central que se estableció en la reforma de 1928, se le denominó Ciudad de México.

La Ley reitera que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento, auxiliado por delegados que se ocuparán de la vigilancia de los servicios públicos de su respectiva delegación.

1970: la conformación de las dieciséis delegaciones políticas

La *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* de 1970 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de ese año y no transforma en lo sustancial a la de 1941.

---

[96] Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base Primera Fracción VI del Artículo 73 Constitucional. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1941

Nuevamente la división política fue modificada, como lo estableció el Artículo 10: *El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas en dieciséis delegaciones…*[97]

Así, a las doce delegaciones establecidas en la Ley de 1941 se sumaron cuatro más: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. La Ciudad de México se concentró en estas cuatro delegaciones, y la Ley no hizo distinción entre ésta y el Distrito Federal.

La nueva Ley adoptó la conformación de *Juntas de Vecinos* como base de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Sin embargo, a estas organizaciones se les atribuyen pocas facultades y se convierten finalmente en figuras meramente simbólicas.

1978: Estructuras vecinales de hornato

En diciembre de 1978, fue publicada una nueva *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,* la cual estableció la expedición de un Reglamento Interior del Distrito Federal, emitido el 6 de febrero de 1979 en el que se estipularon las funciones de los órganos centrales y desconcentrados que lo conformaban entonces, incluyendo las delegaciones.

La nueva ley adoptó la conformación de estructuras vecinales como base de la participación ciudadana en el Distrito Federal a las que denominaron Comités de Manzana (integrados por un jefe de manzana, un secretario y tres vocales electos por los vecinos); Asociaciones de Residentes (conformados por los jefes de los Comités de Manzana y una mesa directiva por barrio, pueblo o unidad habitacional); Juntas de Vecinos (integradas por los directivos de las asociaciones de residentes y una mesa directiva por cada Delegación), y un Concejo Consultivo, concebido como un órgano colegiado de consulta del Jefe del Departamento integrado por los presidentes de las juntas vecinales; las que dada la naturaleza de sus facultades y atribuciones se convirtieron en figuras simbólicas a partir de las cuales la administración en turno pretendió cimentar un rostro democrático y su legitimidad.[98]

---

[97] Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. México, 29 de diciembre de 1970.
[98] Vázquez, Valencia Luis. Los poderes Ejecutivo y legislativo del Distrito Federal, México, Instituto Federal del Distrito Federal, 2003, p. 38

Al igual que las reformas adoptadas desde 1941, las leyes de 1970 y 1978 mantuvieron el esquema básico de gobierno del Distrito Federal: un aparato administrativo sin representatividad política, en el que continuaba recayendo la responsabilidad de gobierno en el Ejecutivo Federal.

Las reformas constitucionales de los años setenta y ochenta

Como respuesta a las demandas democratizadoras de los capitalinos, en las que influyeron de manera decidida movimientos sociales como el de los estudiantes en 1968, el reconocimiento legal de los partidos políticos de izquierda con la reforma política de 1977 y la insurgencia cívica surgida tras los sismos de septiembre de 1985, el tratamiento jurídico administrativo del Distrito Federal como capital de la República, sede de los poderes federales y entidad federativa, fue objeto, a partir de 1987, de diversas reformas constitucionales que incorporaron elementos de corte democrático, avances, —que si bien insuficientes—, han permitido la recuperación paulatina de los derechos políticos de sus habitantes.

En julio de 1986, meses después de los devastadores sismos, y ante la movilización ciudadana desatada como respuesta a la incapacidad del gobierno federal y local frente a la emergencia, Miguel de la Madrid, entonces Presidente de la República, impulsó la celebración de un foro de consulta popular para *escuchar el sentir de la ciudadanía sobre la manera en que querían ser gobernados*.

Los reclamos recogidos en esta consulta fueron en el sentido de que el Distrito Federal debería recibir un tratamiento igual al de cualquier entidad federativa del país. Sin embargo, las el resultado de la consulta no incidió en lo que sería la iniciativa de reforma al artículo 73, fracción VI presentada por el Ejecutivo Federal el 28 de diciembre de 1986.[99]

Izquierdas y derechas unidas en torno a una propuesta

Esta iniciativa había sido precedida por otra presentada en octubre de 1986 por los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los

[99] Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura LIII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19870422 - Número de Diario 4

Trabajadores, con la que se pretendía la creación del estado de Anáhuac, propuesta que fue frenada por la mayoría priísta en el Congreso.[100]

El proyecto opositor fue presentado por el diputado Arnoldo Martínez Verdugo del PSUM en la sesión de la Cámara de Diputados celebrada el 21 de octubre de 1986 y establecía: *Una de las cuestiones que han generado consenso entre las distintas fuerzas políticas y sociales del país es la necesidad de restituir al actual Distrito Federal su calidad de entidad federativa con derechos políticos plenos para sus habitantes. Diversas han sido las propuestas que se han formulado para la transformación democrática de nuestra capital federal pero todas ellas coinciden en un aspecto fundamental: es insostenible desde todos los puntos de vista la marginación política en la que viven alrededor de 10 millones de mexicanos, así como la gestión que en todos los ámbitos llevan a cabo las autoridades no electas en la mayor concentración urbana del país…*

Si hoy el problema fundamental que demanda la sociedad mexicana es el de la democratización, ésta no podrá ser integrada si no se llevan a cabo modificaciones de fondo en todos los aspectos de la vida política nacional... la democratización no podrá ser completa si no pasa por la transformación profunda del régimen político del Distrito Federal, permitiendo a sus habitantes darse su propio gobierno...

Se ha documentado ampliamente que el progresivo despojo de los derechos políticos de los capitalinos y la supresión del Distrito Federal como entidad federativa fueron injustificados desde sus orígenes. El desarrollo del Distrito Federal en México forma parte de nuestra peculiar evolución política y constitucional y en ella tal parece que nuestro país no se parece a ningún otro. Del régimen constitucional norteamericano se tomó la sugerencia de constituir una residencia permanente de los poderes federales; pero nuestra capital federal no se parece en nada a la capital de los Estados Unidos ni nuestro Distrito Federal tiene nada que ver con el Distrito de Columbia. Allá se trató de una decisión de las antiguas colonias, convertidas después de la independencia en estados soberanos, de dar a los poderes de la naciente federación un asiento permanente, aquí, de un resultado natural de nuestras luchas intestinas y de un proceso de formación del Estado nacional...

[100] Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura LIII- Año II- Periodo Ordinario – Fecha 19861021- Número de Diario 19

La formación de una entidad federativa en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, conformada por tres poderes y adoptados a la organización municipal, con elecciones directas del gobernador, de la Cámara de Diputados y de las autoridades municipales, es una propuesta en la que coincidieron en lo fundamental los distintos partidos y organizaciones políticos a excepción hecha del Partido Revolucionario Institucional en las audiencias públicas llevadas a cabo en los meses de julio y agosto de este año sobre participación ciudadana en el Distrito Federal. Con el presente proyecto, cinco partidos políticos representantes en el Cámara de Diputados pretendemos recoger esta demanda que han hecho suya los capitalinos en sus aspectos centrales, contemplando mecanismos para que sean los propios habitantes del Distrito Federal quienes decidan, a través de un congreso constituyente, la nueva organización interna de la entidad federativa, así como las modalidades que permitan la participación directa de los ciudadanos u otros aspectos centrales, mediante la discusión y elaboración de una constitución política del estado...

La iniciativa que presenta plantea la transformación del Distrito Federal en el estado de Anáhuac, con lo cual se restablecerán lo derechos constitucionales de la entidad y se devolverá a los ciudadanos sus derechos políticos plenos".[101]

La reforma de Miguel de la Madrid

El 28 de diciembre de 1986, el presidente Miguel de la Madrid, presentó una iniciativa de reformas constitucionales en la que propuso la creación de una Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana con atribuciones normativas para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República y de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, manteniendo el régimen jurídico establecido en la Constitución Política de 1917, al reservar esta circunscripción territorial a la competencia y residencia de los poderes federales.

Esta Asamblea se integraría por 66 miembros, 40 diputados electos según el principio de mayoría y 26 conforme al sistema de representación proporcional

[101] Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura LIII- Año II- Periodo Ordinario. 21 de octubre de 1986. Número de Diario 19

con dominante mayoritario, electos cada tres años, al igual que los diputados federales. Las normas que esta Asamblea dictara podrían ser iniciadas tanto por los integrantes de ella como por la ciudadanía en ejercicio del derecho de iniciativa popular.[102] Asimismo la Asamblea podría iniciar leyes ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión respecto a materias propias del Distrito Federal.

La asamblea aprobaría normas jurídicas de alcance general para todos los habitantes del Distrito Federal que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos que expide el Congreso de la Unión, regularan situaciones concretas en las materias específicamente establecidas en la propia Constitución.

Con ello se establecía una competencia reglamentaria similar a la otorgada en 1982 a los ayuntamientos del país al adicionarse la fracción segunda del artículo 115 constitucional, en la que los bandos, ordenanzas y reglamentos de policías y buen gobierno, tienen por objeto regular cuestiones de interés general relacionadas con la prestación de servicios públicos, desarrollo urbano, educación, salud y asistencia social, vías públicas, y establecimientos mercantiles, servicios auxiliares de la administración de justicia, seguridad pública y protección civil, establecimiento de zonas territoriales de reserva ecológica, alumbrado, parques, jardines, tránsito y vialidad entre otros; con lo que se rompía el sistema tradicional al trasladar a los representantes electos por la ciudadanía de la capital atribuciones otrora en manos del Ejecutivo Federal.

La iniciativa proponía además que la Asamblea tuviera injerencia en la formulación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, al facultarla para formular recomendaciones al Ejecutivo Federal para la atención de los asuntos que deberían contemplarse en el proyecto de presupuesto que se sometiera a la Cámara de Diputados. Se le facultaba para supervisar los programas de obras y prestación de servicios encomendados a las autoridades administrativas de la capital; citar a servidores públicos del Distrito Federal, con el fin de que informaran sobre su desempeño; celebrar consultas públicas sobre distintos temas de interés público, y aprobar los nombramientos que hiciera el Presidente de la República de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

---

[102] El derecho de iniciativa popular se estableció para toda iniciativa formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos señalados en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, la cual tenía la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente.

Esta iniciativa elevó a rango constitucional la representación vecinal de los habitantes del Distrito Federal, y aunque nunca se concretaron .los mecanismos de participación, se consideraba la necesidad de superar su carácter esencialmente consultivo, para evolucionar hacia formas participativas en la toma de decisiones.

Sin embargo, al igual que en los debates suscitados a lo largo de nuestra historia, las comisiones legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal a las que fueron turnadas las iniciativas, integradas por amplia mayoría priísta, consideraron que la creación del estado de Anáhuac conllevaba a la supresión del Distrito Federal o por lo menos a la disminución de su territorio, lo que implicaría también la redefinición de las atribuciones del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal respecto al gobierno de la sede de los Poderes de la Unión, refrendando la noción de que el Distrito Federal es una institución del sistema federal mexicano, que se distingue del resto de entidades que lo integran, ya que mientras los estados se caracterizan por contar con autoridades propias electas por su ciudadanía, así como por estar dotadas de autonomía constitucional: *El Distrito Federal no es una entidad autónoma; está sometido a la jurisdicción directa de la Federación. Su gobierno incumbe en conjunto a la Federación y está sujeto al orden jurídico nacional. El gobierno del Distrito Federal concierne al conjunto de los ciudadanos de la Federación y no solamente a las personas que lo habitan. Por ello, los órganos de gobierno del Distrito Federal lo son los del conjunto de la Unión, poderes que cumplen la doble función de gobernar a la Federación y al Distrito Federal, en su carácter de sede de los poderes federales...*

Para los diputados del PRI: *En el sistema federal se conjuntan los principios de autonomía y de unidad. Por la autonomía las entidades federadas, los estados, conservan su libertad de gestión de los asuntos propios... Por el principio de unidad, las entidades federales conforman las decisiones que se adoptan como propias de la Unión Federal. La trascendencia de estas decisiones obliga a que las mismas se tomen en una sede propia y exclusiva, ajena a cualquier otro interés. El sistema federal conjunta distintos niveles de autoridad; distintos niveles de poder; distintos niveles de soberanía; que al respetar sus respectivos ámbitos competenciales logran coexistir y conservar la unidad en la búsqueda de objetivos comunes. Así dentro del régimen federal coexisten poderes iguales y coordinados, los de los estados y un poder que unifica, el de la Federación. Al igual que al estado federado es esencial contar con un territorio propio, la Federación requiere un ámbito especial*

libre de la presencia de otro poder soberano en el que se asiente. Este espacio es, justamente, el Distrito Federal...

La eventual coexistencia de dos niveles de autoridad, la federal y la estatal, o aún de tres al agregarse la municipal, en un mismo territorio puede producir confusión y choque de poderes, ya por verse la competencia estatal vulnerada por la federal, ya por la infracción competencial de ésta por aquélla. El conflicto competencial no sería en ningún caso, puramente teórico. Traería necesariamente aparejado un estado de incertidumbre e indefinición, cuando no de oposición entre autoridades y gobernados.[103]

Así, para la mayoría priísta los derechos de los habitantes del Distrito Federal no se encontraban condicionados: *Son derechos plenos de los habitantes del Distrito Federal, diversos a los de los habitantes de los estados federados en razón de que estos últimos en su carácter de pueblo de entidades soberanas pueden darse a sí mismos la forma de gobierno que mejor satisfaga sus aspiraciones dentro de los límites que al efecto fija el propio pacto federal. Los habitantes del Distrito Federal conservan su carácter de pueblo soberano en cuanto a la Federación misma y como tales concurren en la elección de los poderes federales.*

Por lo que: *pretender que la sede de los poderes federales cuente con un poder ejecutivo propio, distinto al Ejecutivo Federal, genera la posibilidad de enfrentamientos entre dicho gobernador y los Poderes de la Unión al tiempo que haría surgir una dualidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, por lo que las comisiones estimaron que no era conveniente transformar el Distrito Federal en nuevo estado, ni hacer concurrir en la sede de los poderes federales, poderes distintos a éstos.*[104]

El 22 de abril de 1987 fue sometido a la discusión el dictamen que integraba las iniciativas del Ejecutivo Federal, del bloque opositor y otras que habían sido presentadas con anterioridad por los grupos parlamentarios del Partido Popular Socialista, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Socialista Unificado de México.[105]

Después de dos rondas de discusión en las que participaron veintiséis oradores, el dictamen que avalaba la propuesta de Miguel de la Madrid fue

---

[103] Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Periodo Extraordinario de Sesiones. México, D.F. 22 de abril de 1987. Año II, Número de diario. 4.

[104] Ibid

[105] Retomando los planteamientos de Vicente Lombardo Toledano el Partido Popular Socialista presentó diversas iniciativas para restituir los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

aprobado por 213 votos a favor y 63 en contra, rechazándose las propuestas de la oposición. Así, el Decreto de Reformas Constitucionales publicado el 10 de agosto de 1987 modificó la Fracción VI del Artículo 73 que creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana a la que se le confirió la facultad de dictar bandos y ordenanzas, así como reglamentos relativos al Departamento del Distrito Federal. Se le otorgó también a esta Asamblea participación en los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal así como facultades de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.[106]

Este cuerpo colegiado fue constituido por primera vez en 1988. Los resultados en las primeras elecciones fueron: 34 representantes para el PRI, 18 para el PAN y 14 para el Frente Democrático Nacional. En las siguientes elecciones celebradas en 1991, el PRI ganaría los 40 distritos de mayoría. A partir de 1994 la supremacía de este partido en la Asamblea comenzaría a declinar, al irse convirtiendo la capital del país en un bastión de oposición al régimen priísta —primero— y al panísta después.

El salinismo: el temor a la democracia

Durante la etapa final del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en 1993, se abrió el camino constitucional para la existencia de un gobierno propio del Distrito Federal. El 21 de marzo de ese año se llevó a cabo un plebiscito ciudadano que, sin reconocimiento legal, recursos ni publicidad, permitió que cerca de medio millón de capitalinos se pronunciaran por la figura de elección directa del jefe de gobierno, lo que abrió paso a una profunda reestructuración constitucional, trasladando la Fracción VI del artículo 73 al artículo 122, donde se planteó que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los Poderes de la Unión por sí y a través de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, lo que permitió constituir a la Asamblea de Representantes en órgano de gobierno otorgándole mayores facultades en materia legislativa, entre las que destacan la aprobación del Código Financiero, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Ciudad.

En esta iniciativa se incorporó la figura de Jefe del Distrito Federal y se estableció una nueva modalidad que sustituía la designación presidencial

[106] Decreto por el que se reforman los artículos 73 Fracción VI… (y otros) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 10 de agosto de 1987.

directa en su nombramiento para ser: *nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.* [107]

Igualmente se estableció que la primera designación para Jefe del Distrito Federal en los términos anteriores se verificaría el 5 de diciembre de 1997 y concluiría su periodo el 2 de diciembre del año 2000. Esta modalidad de nombramiento nunca se aplicó, en virtud de posteriores modificaciones a este artículo.

El Distrito Federal continuó sin Constitución local, y en su lugar se previó la expedición de un Estatuto de Gobierno, emitido por el Congreso de la Unión, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, conteniendo los principios para su organización política y administrativa.

En 1996, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, y frente a una creciente presión ciudadana, en un escenario político sensiblemente deteriorado después del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, de los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, y más adelante del Secretario General del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu; y tras un intenso proceso de negociación con los partidos políticos nacionales, se anunció la llamada *reforma definitiva* para el Distrito Federal, que se hizo efectiva con la modificación constitucional decretada el 22 de agosto de ese año[108].

El Decreto señaló la reforma al artículo 73, derogando su fracción VI y la modificación del 122 permitiendo para 1997 la elección libre y directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la de los Jefes Delegacionales en el año 2000.[109]

La Asamblea de Representantes se transformó en Asamblea Legislativa, considerada como autoridad local del Distrito Federal, se integró por

---

[107] Decreto por el que se reforman los artículos… 73 Fracción VI… (y otros) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 25 de octubre de 1993.

[108] El 1º de enero de 1994 al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de América de Norte se registra un levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en diversos municipios del estado de Chiapas, el 24 de marzo del mismo año es asesinado en Tijuana el candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio y más adelante el 28 de septiembre es asesinado también José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI. Ese mismo año se registró una crítica situación en la economía derivada del llamado “error de diciembre”.

[109] Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 22 de agosto de 1996

diputados, en lugar de representantes y se le otorgaron facultades para expedir leyes y decretos, sin alcanzar las mismas facultades que los Congresos Locales de las entidades federativas.

El texto actual de la Constitución otorga al Presidente de la República la prerrogativa de proponer al Senado quien debe sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de su remoción, y señala también que corresponde al primer mandatario enviar al Congreso de la Unión la solicitud del monto de endeudamiento público requeridos anualmente por el gobierno local.

De acuerdo al Estatuto de Gobierno al Procurador General de Justicia del Distrito Federal lo nombraría el Jefe de Gobierno, con la aprobación del Presidente de la República. Igualmente este ordenamiento establece que corresponde al primer mandatario la designación del servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública de la capital a propuesta del jefe de gobierno.

El 6 de julio de 1997 fue electo, por primera vez, un Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los capitalinos optaron por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano candidato del Partido de la Revolución Democrática quien obtuvo más del 48 por ciento de los votos, en un proceso en que participaron ocho partidos políticos con registro. El suceso marcó el inicio de una nueva etapa en la evolución jurídica-administrativa y política de la ciudad.

En 1999, se incorporaron al Estatuto de Gobierno nuevas reformas importantes para poner en práctica lo dispuesto en el artículo 122 Constitucional para la elección directa de los Jefes Delegacionales a partir de los comicios de julio del año 2000 y se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal, como un órgano autónomo cuyos integrantes son electos por la Asamblea Legislativa.

Como hemos visto hasta aquí, el haber logrado el derecho de elegir a las autoridades del Distrito Federal -Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y una asamblea con poderes reales —aunque limitados— fue un acto de democracia demandado por los capitalinos y por muchos diputados asistentes a los tres congresos constituyentes y a las legislaturas subsecuentes.

Esta demanda se ha reforzado en la medida en que con la desaparición del régimen de partido de estado y el acotamiento del presidencialismo en el país, los gobiernos locales han cobrado una importancia mayor, al dejar de ser únicamente figuras administrativas para convertirse en gobiernos con

representación popular, que han logrado equilibrios y contrapesos con el poder presidencial y un factor importante en la descentralización del poder público.

Si bien las reformas de los últimos años resultan insuficientes para considerar al Distrito Federal como una entidad con los mismos derechos políticos para sus habitantes, como los del resto del país, los gobiernos elegidos a partir de ellas han enfrentado los retos de gobernabilidad en la capital y han logrado constituirse con una legitimidad democrática incuestionable.

El nuevo siglo: hacia la autonomía del Distrito Federal

En las ciudades latinoamericanas del siglo XX
se viajó de la convivencia familiar al autismo televisivo,
del sol implacable de los llanos
al recuerdo vago de los cielos azules y las regiones transparentes,
de la familia tribal a la familia nuclear,
de la numerosa descendencia
a la parejita de niño y niña o al hijo único,
de la intolerancia
a la tolerancia iniciada como resignación,
del patio de vecindad como ágora
al encuentro apresurado en el condominio,
del culto a la honra
a la estrategia del adulterio como remodelación del matrimonio,
del aprecio de lo moderno
a lo tradicional que ya es lo decorativo,
de la gana de provocar la envidia
al miedo de incitar la codicia de los extraños.

Carlos Monsivais

El consenso frustrado: la iniciativa del 2001

Tras un largo proceso de discusión, el Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal llegaron a un consenso para promover de manera conjunta una iniciativa de reformas constitucionales, que pese a sus limitaciones, daba continuidad a la reforma política iniciada en el Distrito Federal.

El 8 de noviembre de 2001, el pleno de la Asamblea Legislativa aprobó de manera unánime la iniciativa suscrita por los diputados integrantes de ese órgano, para realizar reformas y adiciones a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico-político del Distrito Federal, la cual fue presentada al día siguiente a la Cámara de Diputados Federal.

La iniciativa se concentraba en dos aspectos específicos del texto constitucional: el que corresponde a las facultades conferidas a los poderes federales por tener su asiento territorial en el Distrito Federal, y en dotar de autonomía al Gobierno del Distrito Federal. Para ello, se proponía conservar

la naturaleza del Distrito Federal como entidad federativa sede de los poderes federales y capital de la República *...autónoma en todo lo que se refiere a su gobierno, pero respetuosa y garante del buen funcionamiento de las instalaciones y operaciones federales... depositando el ejercicio de gobierno en tres órganos: Legislativo, que residirá en la Asamblea Legislativa... Ejecutivo, depositado en un Jefe de Gobierno... y Judicial, depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal...*

El dictamen salvaguardaba la *...primacía jurídica que corresponde (a la federación), atendiendo a la soberanía que le garantiza el orden jurídico establecido dentro del ámbito territorial del Distrito Federal..,* y establecía las responsabilidades, así como las previsiones para la resolución de conflictos surgidos del ejercicio de la soberanía federal y el ejercicio autónomo del Gobierno del Distrito Federal, a través de las Suprema Corte de Justicia de la Nación.[110]

Entre los puntos más importantes proponía:

La reforma integral al artículo 122 Constitucional concebía al Distrito Federal como ciudad capital de la República y asiento de los poderes federales, y al mismo tiempo, como una entidad autónoma, única e indivisible en cuanto a su organización territorial, ello permitiría la creación de un Estatuto Constitucional del Distrito Federal, que sería expedido por mayoría calificada por la Asamblea Legislativa integrada para el periodo 2000-2003 y señalaba además que si la Asamblea Legislativa así lo acordaba, podría someterse a referéndum.

Establecía una mayor autonomía a las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia, depositando la función judicial en el Tribunal Superior de Justicia, al cual se incorporaría como órgano autónomo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo que garantizaría su autonomía respecto al Gobierno de la Ciudad y conocería de las controversias entre particulares y la administración pública; los conflictos entre delegaciones políticas; o los que se presentaran entre éstas y el gobierno central En síntesis, la Asamblea en tanto Congreso local asumiría todas las facultades legislativas que no estuvieran expresamente conferidas al Congreso de la Unión.

El Estatuto Constitucional establecería como facultades de la Asamblea Legislativa: la organización y funcionamiento de los órganos de gobierno del

[110] Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Diario de los Debates. Año 2, No. 24, México, D.F. 8 de noviembre de 2001.

Distrito Federal; la normatividad relativa a los derechos y obligaciones de los habitantes de la capital; regular la actuación de los cuerpos de seguridad locales, normando todo lo relativo al mando que mantendría el Presidente de la República sobre la fuerza pública; las causas de remoción de los delegados políticos y los procedimientos para ese efecto, e instauraba un régimen de responsabilidades locales para servidores públicos, otorgándole, al igual que a las legislaturas de los estados, la facultad de intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución Federal y a participar en cualquier cambio al pacto federal en su calidad de entidad soberana; asimismo le otorgaba la facultad para aprobar y fiscalizar el endeudamiento que requiriera el Gobierno del Distrito Federal.

La Asamblea en tanto Congreso local asumiría todas las facultades legislativas que no estuvieran expresamente conferidas al Congreso de la Unión.

Definía competencias y atribuciones en la relación entre Jefes Delegacionales y el gobierno central, mediante la conformación de un Consejo de Delegados Políticos, presidido por el Jefe de Gobierno, que permitiera el conocimiento y opinión sobre políticas públicas en el ámbito territorial.

Establecía nuevas facultades al Jefe de Gobierno, transfiriéndole la atribución del Presidente de la República para indultar reos sentenciados por delitos del fuero común.

Señalaba que el número de magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Distrito Federal debería fijarse en el Estatuto Constitucional, y que para su designación se requeriría del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia.

El Instituto Electoral del Distrito Federal podría celebrar acuerdos con el Instituto Federal Electoral, a fin de evitar erogaciones excesivas por concepto de organización electoral, conformación del padrón de electores, lista nominal y otras actividades.

Sin legislar en torno al problema, la exposición de motivos de la iniciativa llamaba a impulsar la reforma a la Constitución para atender la problemática metropolitana, que permitiera la adecuada prestación de servicios. En tanto, proponía mantener el esquema vigente de coordinación para la planeación y ejecución de acciones en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Siglo XXI

La megaciudad

En el año **2005** el Distrito Federal registró 8,720.916 habitantes y la Zona Metropolitana del Valle de México alcanzó la cifra de 19,239,910 habitantes, ubicados en las 16 delegaciones políticas del D.F., 58 municipios del Estado de México y 5 municipios del Estado de Hidalgo, que abarcan una superficie de 7,815 Km2. En **2008** la ZMVM consume 65 m3 por segundo de agua; provenientes en un 70% de los mantos acuíferos a través de 972 pozos, y 30% de fuentes externas: Lerma y Cutzamala. El sistema de drenaje recibe en promedio 43 m3 por segundo de agua. El drenaje profundo tiene una extensión de 165 Km de túneles y profundidades entre 30 y 50 m. Se generan 22 mil toneladas diarias de basura. Circulan cerca de 6 millones de vehículos que consumen más de 25 millones de litros diarios de gasolina y diesel. En la ZMVM se realizan 22 millones de viajes diarios persona, en 30.6 millones de tramos de viaje; 5.6 millones de viajes entre la Ciudad de México y los municipios conurbados; de los cuales el 68% se realiza en transporte público y 32% en vehículos particulares. Recibe diariamente 4.5 millones de viajes metropolitanos y de otros destinos. El Metro de la ciudad transporta todos los días a 4.5millones de personas en 355 trenes a través de 201 Km; 11 líneas; 175 estaciones y 348 trenes. Se cuenta además con 309 trolebuses, 15 trenes ligeros, mil 400 autobuses, 108,000 taxis, 29,494 autobuses, microbuses y vagonetas concesionados. La primera línea de Metrobús, circula por Av. Insurgentes con 146 autobuses, movilizando más de 280 mil usuarios diarios. El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México realizó en 2007: 378,161 operaciones. La Ciudad de México es la que más museos registra en el mundo. El Distrito Federal, con el 0.1% del territorio nacional, participa con el 22% del PIB nacional, que generan más de 343 mil establecimientos mercantiles, de los cuales 337 ml son micro y pequeñas empresas. A pesar de su urbanización cerca del 60% de su territorio es suelo de conservación, donde se ubican 35 pueblos rurales y zonas agrícolas y forestales. En el Distrito Federal se preserva el 2% de la biodiversidad mundial. Es el principal destino turístico del país al recibir más de 12 millones de turistas cada año. Cuenta con 345,420 luminarias y 157 superpostes de energía eléctrica. Diariamente 17 mil trabajadores recogen la basura y barren 600 Km lineales de calles, con el apoyo de 2,097 vehículos. En el Centro Histórico se llega a recoger hasta 85 chicles por m2.

La reforma avanza en la Cámara de Diputados

Durante la elaboración del dictamen en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal se realizaron 16 modificaciones a la iniciativa, que precisaban los mecanismos para declarar la desaparición de

poderes en un Estado por dos terceras partes del Senado, así como la presentación de una terna al presidente de la República por esa Cámara para nombrar al gobernador sustituto. Definía que con las reformas al artículo 122 constitucional el Gobierno del Distrito Federal tendría autonomía en su régimen interior, considerando la participación de los poderes federales; dotaba a las delegaciones políticas de competencia exclusiva en las materias que determine el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables, donde se establecerían los supuestos en que las delegaciones actuarían con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública; y establecía, que en el caso de los procesos electorales para elegir Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa o delegados, sólo podrían participar candidatos postulados por partidos políticos con registro nacional, entre otras modificaciones. Las Comisiones Unidas aprobaron por unanimidad el dictamen.[111]

Con estas modificaciones, el 14 de diciembre de 2001 se presentó en segunda lectura el proyecto de dictamen al pleno de la Cámara de Diputados, el cual fue aprobado por 358 votos a favor, 17 en contra y 7 abstenciones[112]. Ese mismo día, la Cámara de Diputados envió la minuta del dictamen a la Cámara de Senadores; donde la discusión fue pospuesta para el primer periodo ordinario de sesiones del 2002.

Pese al avance que representaba este acuerdo unánime de las fracciones parlamentarias y los poderes de la Ciudad, quedaban pendientes de resolver diferentes temas, como la municipalización de las delegaciones políticas y su falta de autonomía frente al Gobierno de la Ciudad; así como la regulación de los asuntos de coordinación y planeación metropolitana.

La suerte de la iniciativa en el Senado

Los senadores del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, a contracorriente de sus correligionarios en la Asamblea Legislativa, la Cámara de Diputados y del comité Directivo de su partido en la Ciudad de México, se dispusieron a bloquear la minuta de la Cámara de origen, toda vez

---

[111] Minuta que contiene el Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviado por la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura al Senado de la República. México, D.F. 14 de diciembre de 2001.

[112] Cabe señalar que la mayor parte de los votos en contra fueron de diputados del Estado de México, quienes, a través de su coordinador, habían condicionado su voto a favor a fin de establecer un acuerdo con del Gobierno del Distrito Federal para que en la discusión del presupuesto federal se atendiera el enorme endeudamiento de esa entidad. Acuerdo que el GDF no aceptó.

que a su juicio, aprobar ésta favorecería las aspiraciones presidenciales del Jefe de Gobierno, lo que produjo una fuerte polarización entre los actores políticos representados en el Congreso de la Unión.

En enero de 2002, la Comisión del DF del Senado de la República dio a conocer la existencia de otra iniciativa de reforma a los artículos 76 y 122 constitucionales, que fue presentada en diciembre del año anterior por el senador del estado de Morelos David Jiménez, Presidente de la Comisión del Distrito Federal, con el respaldo de otros 37 senadores de la fracción parlamentaria del PRI, la cual se contraponía a la iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados y proponía establecer como facultades exclusivas del Senado: Remover y nombrar al jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones de los poderes de la Unión o el orden público en la capital del país, sin perjuicio de otras sanciones, penas o responsabilidades que deriven de otras leyes; así como tener facultades para citar a dicho funcionario, al presidente de la mesa directiva de la ALDF y al presidente del Tribunal Superior de Justicia, a fin de que informen, expliquen y rindan cuentas sobre las políticas y resultados de los asuntos inherentes a sus áreas y competencias respectivas.

El senador Jiménez advirtió que tomaría tiempo dictaminar ambas iniciativas, en virtud de que la minuta de dictamen enviada por la Cámara de Diputados afectaría no sólo a la ciudad de México sino al pacto federal, lo que presagiaba dificultades en su aprobación.

La resistencia del senador Jiménez daba cuenta de distintos factores que se entrecruzaban para bloquear la reforma, desde el acuerdo entre los legisladores del PRI, del PAN y del Partido Verde Ecologista de México, que en arreglo con viejos adversarios del Jefe de Gobierno, como Roberto Madrazo y Diego Fernández de Cevallos, no permitirían acreditar una reforma exitosa al Gobierno de la Ciudad; hasta la intención de los legisladores del Estado de México de condicionar la reforma a una negociación para renivelar los beneficios financieros federales para favorecer a esa entidad en demérito de los recursos del Distrito Federal. Habla José Agustín Ortiz Pinchetti, Secretario de Gobierno del Distrito Federal y responsable de la promoción de la reforma: *recibí una llamada de Emilio Chuayffet... me pidió una cita... Nos reunimos en céntrico café y me propuso una negociación: lograr una redistribución de los recursos fiscales federales entre el Distrito Federal y el*

Estado de México. Si aceptábamos, me prometió que él impulsaría la reforma política del Distrito Federal. Este acuerdo nunca prosperó.[113]

El optimismo que prevalecía a principios de noviembre de 2001 en el gobierno, así como en los legisladores locales y federales del Distrito Federal, se desvaneció con la actitud inescrupulosa de los senadores del PRI, del PAN y del PVEM.

En la elaboración del dictamen los senadores retomaron los argumentos en contra que algunos diputados expusieron en la Cámara de origen. Es el caso del diputado priísta por Nuevo León Manuel Garza González, conocido "operador electoral" de su partido, quien señaló que: ...*convertido de hecho en Estado, el Distrito Federal tendrá todas las prerrogativas de un Estado libre y soberano. Casi ninguna de sus obligaciones ni responsabilidades. Se crea un súper estado que desequilibra el Pacto Federal, ipso facto y eso es inconstitucional...*

A lo anterior se sumó el diputado José Elías Romero Apis, Presidente de la Comisión de Justicia, quien señaló*: ...Resulta que ahora con esta iniciativa aprobada por la Asamblea Legislativa y aprobada por la Cámara de Diputados, lo que estamos haciendo… realmente (es) la erección de un Estado... La consecuencia política es que efectivamente el gobierno federal se está quedando sin su capital…. Sin sede propia, ejercer desde donde se pueda nada más con el riesgo de empezar a acostumbrarnos a la exocracia, es decir a los gobiernos desde fuera. Tenemos que resolver el debate político… o por el contrario seguir en la ficción de un estadoide que no es ni una un otra… Si se decide erigirlo, entonces repartir las cargas de todo tipo y muy particularmente la tributaria.*

El diputado Felipe Solís Acero concluyó: *...se reduce simplemente a un análisis, a un planteamiento de transferencia de atribuciones entre órganos de gobierno, que resuelve probablemente problemas, o en todo caso perspectivas de carácter político, partidario o individual y no atiende a los problemas de los ciudadanos del Distrito Federal…*[114]

Las Comisiones Unidas del Senado encontraron en lo dicho por el magistrado electoral del Distrito Federal, Rodolfo Terrazas Salgado, su argumentación:

---

[113] Ortiz Pinchetti, José Agustín. Las claves de López Obrador. Granados Chapa Editores. México, 2006.

[114] Dictamen de la Cámara de Senadores de la LVIII Legislatura mediante el cual se desecha la Minuta que contiene el Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 73, 76, 89, 108, 109, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F. 1 de octubre de 2002.

…por regla general las cuestiones inherentes a la transformación de la naturaleza política de cualquier entidad federativa, y el Distrito Federal lo es, es un asunto que corresponde de origen y por atribución propia a la Cámara de Senadores, máxime si recordamos que estamos en presencia de la Entidad Federativa que es sede de los Poderes Federales… estamos en presencia de un predicamento procesal…[115]

A partir de ello, las Comisiones Unidas del Senado alegaron la falta de competencia de la Asamblea Legislativa para presentar iniciativas de reformas en materia Constitucional, al interpretar los artículos 71 y 135 de la Carta Magna que establece que sólo tienen competencia para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión: el Presidente de la República; los diputados y senadores al Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, por lo que a juicio de estas comisiones esta facultad no le fue otorgada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en *ningún caso,* lo que contradice al Estatuto de Gobierno vigente que otorga a la Asamblea competencia para legislar en todas las materias relativas al gobierno interior de la ciudad, así como para presentar iniciativas de leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

De esta manera las comisiones del Senado concluyeron que *…la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de legitimación para presentar la Iniciativa, no obstante lo cual se le dio trámite…sin que ninguna persona u órgano competente para presentar iniciativas la hubiera hecho propia, situación que claramente vulnera de manera directa y flagrante el artículo 71 de la Ley Fundamental. Aprobar una reforma proveniente de un órgano incompetente… y que carece de legitimación… significaría una violación a nuestra Ley Fundamental… y un precedente negativo para casos futuros. De aprobarse… cualquier persona o grupo podría invocar este precedente y exigir que sus iniciativas sean discutidas y en su caso aprobadas…*[116]

Aunado a ello, el Senado concentró su cuestionamiento en dos elementos centrales: la posibilidad de sustraer al Jefe de Gobierno y los funcionarios de alto rango del Distrito Federal del ámbito de responsabilidades que tiene frente a la federación, al otorgar a las autoridades locales dicha competencia, y especialmente el otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad de emitir un Estatuto Constitucional.

---

[115] ibid
[116] íbid

En el alegato de éste último sostuvo que: *...solamente los Estados pueden darse una Constitución por sí mismos, en tanto que existe una Constitución que rige a todo el Estado Mexicano y dentro de ella queda comprendida la condición jurídica y política del Distrito Federal…* y retomó el viejo argumento: *...El Distrito Federal no es un Estado de la Federación, sino que es el ámbito espacial de todos los estados de la Federación para que, sin ser parte de ninguno de ellos, fuera un espacio común para todos los Estados de la Federación y para que sobre el mismo tuvieran su asiento los Poderes Federales, de tal manera que los Poderes Federales no estuvieran supeditados a la soberanía de un Estado en particular ni al gobierno local correspondiente…*

De nueva cuenta las comisiones del Senado asumieron las posiciones de magistrados del Distrito Federal, como Horacio Castellanos Coutiño, del Tribunal de los Contencioso Administrativo, quien señaló: *...me da la impresión de que un poder constitucional como la Asamblea Legislativa, no se puede convertir en Asamblea Constituyente…,* y del magistrado electoral, Juan Martínez Veloz quien indicó: *…cabe preguntarnos sobre la validez jurídica de que sea la Asamblea Legislativa en su carácter de órgano de gobierno del Distrito Federal, más no así de un verdadero poder de Estado encargado de la función legislativa del Distrito Federal, sea el que se encuentre facultado para no sólo expedir, sino en esencia para reglamentar artículos de la Constitución General… nos encontramos con un verdadero problema no solo de sistemática constitucional, si no de jerarquía normativa del Estado Federal Mexicano… por lo que otorgarle el rango de constitucional al Estatuto que norme el régimen interior del Distrito Federal podría trastocar el sistema normativo de la Constitución…*

El senador Esteban Ángeles Cerón se sumó a esta postura cuando cuestionaba: *…¿podemos preguntarnos si jurídicamente es posible sustentar que un ordenamiento legal lleve en su denominación legal (sic) el calificativo de "constitucional" cuando para su elaboración no se ha convocado a un órgano de carácter constituyente?,* así como el senador Demetrio Sodi de la Tijera quien sostuvo: *...el término del Estatuto Constitucional que trataron de estirar demasiado poniéndole el nombre, cuando el nombre no es realmente un Estatuto Constitucional porque el Distrito Federal no es un Estado de la República y el Distrito Federal no puede tener una Constitución y por lo tanto no puede tener un Estatuto Constitucional.*

Así, la reforma consensuada en el 2001 por el gobierno local y los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa en la capital, enfrentó la vieja lógica conservadora al ser negada por el Senado de la República, sobre la base, nuevamente, de la supuesta incompatibilidad del Distrito Federal como entidad federativa con derechos plenos y la falta de competencias de la Asamblea Legislativa para iniciar reformas constitucionales.

El 1° de octubre de 2002 después de un polémico proceso, el Senado, por 53 votos a favor y 47 en contra, rechazó la minuta que fue devuelta a la Cámara de Diputados, resolviendo que la Asamblea Legislativa no tiene competencia para presentar iniciativas de reformas constitucionales y que con la aprobación de la minuta de la Cámara de Diputados quedarían restringidos y limitados los Poderes Federales ante los órganos de gobierno del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa se defiende

En respuesta la Asamblea Legislativa promovió una Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el dictamen del Senado, argumentando que la Cámara de Senadores invadió la esfera de competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al interpretar directamente la Constitución General de la República y declarar que carece de facultad de iniciativa para reformar o adicionar en materia del Distrito Federal, la Constitución Política, [117] Por unanimidad (nueve votos) fue sobreseída por la Suprema Corte el 17 de febrero de 2004, al considerar que la Asamblea Legislativa no cuenta con la posibilidad de presentar iniciativas de reforma constitucional, como lo tienen el Presidente de la República, las Cámaras de Diputados y de Senadores, y los Congresos locales de los estados de la República.[118]

En un intento final las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, elaboraron un segundo dictamen donde se insiste en el proyecto de reformas a la constitución, el cual si bien fue aprobado en dichas comisiones, a la fecha (enero de 2009) no ha sido turnado al pleno de esa Cámara.

---

[117] Controversia Constitucional iniciada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra el dictamen de la Cámara e Senadores de la LVIII Legislatura mediante el cual desecha la minuta elaborada por la Cámara de Diputados. México, D.F., 7 de noviembre de 2002

[118] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 64/2002. Resolución. 13 de noviembre de 2002.

Una constitución para el Distrito Federal

El centro de esta controversia puede resumirse en la necesidad de establecer un Estatuto Constitucional, o al igual que en todas las entidades del país una Constitución propia para el Distrito Federal.

En la campaña a electoral 1997, las plataformas del PAN y el PRD coincidían en la necesidad de convertir al Distrito Federal en el estado 32 de la Federación; eliminar la posibilidad de destitución del jefe de gobierno por el Senado y la facultad presidencial para sustituirlo; convertir la ALDF en un auténtico Congreso estatal, lo que implica eliminar la injerencia del Congreso Federal; aprobar una Constitución local; municipalizar las actuales delegaciones y formar sus cabildos.

Hasta ahora, se han presentado diversos proyectos para crear una Constitución Política para la Ciudad de México, la cuál suprimiría la intervención de la Federación respecto de la contratación de deuda local; el procedimiento de sustitución de jefe de gobierno, y la ratificación de los encargados de la seguridad pública.

Entre los puntos fundamentales que tendría que considerar están: la creación de cabildos en las Delegaciones Políticas para garantizar decisiones colegiadas; rediseñar las instituciones que imparten justicia donde el Poder Judicial asumiría facultades, para dirimir las controversias entre el Legislativo y el Ejecutivo, así como conflictos entre las delegaciones y entre éstas y los poderes centrales.

La nueva Constitución Local debería ampliar la representatividad social en la toma de decisiones en el territorio y establecer con claridad los mecanismos de ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos y su participación. Como señala Alicia Ziccardi *la ciudadanía debe ejercer sus derechos civiles; políticos (el derecho a votar y ser votado, entre otros); y sociales (los derechos urbanos: a la vivienda, a la salud, a la educación...), ya que crear una gobernabilidad democrática no sólo es hacer del Distrito Federal una entidad más del sistema federal (estado 32 y municipios); implica rediseñar una nueva institucionalidad burocrática cuya forma de operar muestre que con democracia se gobierna mejor y se logra mejor calidad de vida para la población en su conjunto.*[119] Para ello, sería fundamental establecer nuevos

[119] Citado por Zárate, Alfonso. *Gobierno y gobernabilidad en la Ciudad de México.* X Seminario de Economía Urbana y Regional, 2000. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.

derechos ciudadanos a través de figuras como el plebiscito, el referéndum y revocación de mandato, estableciendo los casos en que éstos serían vinculatorios.

Como toda Constitución de avanzada establecería mecanismos de transparencia en la información y rendición de cuentas del ejercicio de gobierno: asegurar que los ciudadanos puedan acceder con claridad y oportunidad a la información sobre las acciones de los funcionarios públicos, su situación patrimonial, el uso y aplicación de los recursos públicos y la contratación de obras; entre otros aspectos de la gestión pública.

Volver a los municipios después de vivir un siglo

Cuando se habla de una Constitución propia, el tema se concentra en la municipalización del Distrito Federal, lo cual, evidentemente, presenta serios retos, porque dotar, de acuerdo con el artículo 115 Constitucional de facultades plenas a los municipios, y municipalizar —en este caso— a las delegaciones del Distrito Federal, implicaría un conjunto de cambios estructurales donde asuntos como la distribución del agua; el manejo de los residuos sólidos; la administración del transporte; la seguridad pública, y los problemas del medio ambiente, rebasan el ámbito municipal y pueden generar conflictos en la prestación de servicios y la definición de facultades.

Ello implicaría establecer modalidades distintas a las establecidas en la actual jurisdicción municipal, dada la naturaleza del Distrito Federal y sus especificidades derivadas de las condiciones de desarrollo de la ciudad, lo que significaría mantener la centralización de diversos servicios públicos Y más aún, gran parte de la administración de esos servicios, en lugar de municipalizarse, requieren atenderse de manera integral en su dimensión metropolitana.

No es descabellado pensar en la conformación de alcaldías a partir de las actuales delegaciones políticas, como órganos de gobierno similares al ayuntamiento, integrados a través del sistema de representación proporcional.

Es momento de acelerar el cambio que se ha venido dando desde 2000 en las delegaciones políticas. Es hora de transformarlas en gobiernos equivalentes a

municipios libres y soberanos, donde lo único que pueda ser distinto al resto del país sea su denominación, ya sean alcaldías o ayuntamientos.

Si las delegaciones se transforman en ayuntamientos, ante el reto de las extensiones territoriales o la alta densidad demográfica de algunas demarcaciones, será necesario considerar la subdivisión de algunas de éstas en demarcaciones de menor dimensión, y junto con ello la creación de autoridades auxiliares electas, retomando las experiencias de delegaciones y agencias municipales, como ocurre en varios estados de la república.

Los municipios del estado 32 tendrían que estar a la altura de retos como incorporar las tradiciones de participación ciudadana, junto con cabildos de representación proporcional, o atender las necesidades de desarrollo que supone una ciudad compleja, y con amplios potenciales. Se trata de avanzar hacia órganos de representación, que funjan como cuerpos colegiados, pero al mismo tiempo, redefinan sus mecanismos de coordinación, sus atribuciones y su relación con la administración central.

De la misma manera, debe revisarse la conformación actual de las demarcaciones territoriales. No es posible que existan delegaciones como Iztapalapa o Gustavo A. Madero, con alta densidad poblacional, o delegaciones como Álvaro Obregón, con tantos problemas de interacción geográfica. Estas y otras demarcaciones pueden subdividirse en dos o más, nuevas delegaciones en el Distrito Federal.

Un gobierno con mayores exigencias de concurrencia entre lo que será el gobierno del estado pleno del Distrito Federal y ayuntamientos soberanos que requerirán reglas de tipo intergubernamental entre sí y con los municipios de toda el área metropolitana. Para ello, el congreso local, que surja de la Reforma del Estado, deberá aprobar una legislación que propicie una transición segura pero lo más rápida posible hacia el nuevo esquema de los gobiernos locales soberanos, con cabildos y subdemarcaciones, que resulten del proceso de reforma.

Además, son de la mayor relevancia, las previsiones de coordinación, asociación y coordinación para renovar las formas de planeación y gestión urbana, por lo que los nuevos ayuntamientos contarían con facultades para aprobar sus planes de desarrollo, pero también: para lograr una mayor profesionalización en la prestación de sus servicios; mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas; intervención vecinal en los asuntos públicos; entre

otros aspectos, que si bien no necesariamente corresponden a reformas constitucionales, resultarán clave para la eficacia de una reforma local de mayor alcance.

Un municipalismo renovado

Debatir el establecimiento de una Constitución para el Distrito Federal, obliga hacer a la vez, un replanteamiento de la vida municipal en el sistema político mexicano a la luz de la puesta en práctica e instrumentación de las reformas que se han implementado en las últimas décadas. En esta discusión es necesario reconocer que la reforma del Estado, impulsada especialmente por la izquierda mexicana, no estará completa si no se alcanza una auténtica reforma municipalista.
Existen suficientes propuestas para procesar cambios que permitan ir más allá de reformas cosméticas que dejen al gobierno municipal de nueva cuenta, como apéndices de los poderes federales y estatales. Es hora de reconocer en toda su plenitud que el ámbito municipal debe ser un poder en toda su dimensión, y no una demarcación administrativa o de simple prestación de servicios, y que el poder municipal es la expresión más directa y cercana de la soberanía popular, con las nuevas características a las que ha llegado la realidad municipal mexicana, y no ya bajo supuestos principios teóricos o preceptos doctrinarios que han sido rebasados por nuestra compleja y heterogénea realidad municipal.

Sin embargo, el tema del desarrollo municipalista no se acota a la municipalización del Distrito Federal, por el contrario, la existencia de un régimen altamente centralizado implica poner en el centro de la agenda de discusión en primer lugar el carácter de la vida municipal en el país, que comprende una revisión del actual modelo federal.

De entre las propuestas de reforma municipal que se han promovido a lo largo del debate sobre la Reforma del Estado en México, se pueden destacar 10 puntos:

1. El reconocimiento constitucional expreso de la soberanía municipal y de la facultad legislativa de los cabildos.
2. La adopción de nuevas figuras de concurrencia intergubernamental entre municipios, estados y federación.

3. La aceptación de la heterogeneidad municipal, y por tanto la diferenciación de facultades y atribuciones a partir de una base común de soberanía municipal.
4. La introducción de la elección diferenciada de presidentes municipales e integrantes del cabildo, con representación proporcional pura, para ampliar los cauces del pluralismo local, y adoptar estatutos locales.
5. La incorporación de los principios de transparencia, acceso a la información y derechos de participación ciudadana en todos los municipios a partir de las recientes reformas al artículo sexto constitucional.
6. Un cambio profundo en el federalismo fiscal con bases distributivas más favorables a los municipios, otorgándoles potestades tributarias.
7. La apertura de cauces más amplios para que los gobiernos municipales apliquen políticas de desarrollo en confluencia con estados y federación o de manera independiente.
8. Admitir figuras amplias de asociación metropolitana y regional, sean de un solo estado o de varias entidades federativas, con verdaderos alcances de gobierno y dando paso a nuevos niveles de gobierno.
9. La ampliación del periodo de gestión de las autoridades municipales y la reelección de los presidentes municipales al menos por un periodo inmediato.
10. Modificar el concepto de las políticas tradicionales de descentralización administrativa hacia los gobiernos municipales para transferir atribuciones en el ejercicio del poder para equilibrar las responsabilidades de intervención local con la correspondiente disponibilidad de recursos económicos.

Se trata de establecer líneas de cambio que superen las limitaciones del actual régimen y que han guiado el quehacer municipalista de la izquierda mexicana, desde principios de los años ochenta cuando el Partido Comunista Mexicano y posteriormente el Partido Socialista Unificado de México y el Partido Mexicano Socialista, ganaron sus primeros gobiernos municipales. De entonces a la fecha, el empeño ha sido no sólo gobernar con una visión transformadora y democrática que tenga como guía el desarrollo y el bienestar de los pobres, sino fortalecer las atribuciones y autonomía de los gobiernos locales, en especial el fortalecimiento del municipio.

Las experiencias de los años ochenta se dieron en un entorno adverso, bajo el acoso de gobiernos hostiles que vieron, y lo vieron correctamente, en los gobiernos municipales de izquierda, una opción alternativa que iría

construyendo nuevas formas de gobierno, que hoy son una realidad para aproximadamente 25 millones de personas en 400 municipios de 25 estados de la República.

La nueva generación de reformas

Sin embargo, la agenda de reformas municipales quedará incompleta bajo el actual diseño constitucional. El despliegue de las capacidades locales supone reformas sobre todo en una dirección que permita a los ayuntamientos incidir con efectividad en el desarrollo local, en el despliegue de las posibilidades económicas, en la creación de opciones de bienestar, y no sólo a través de los servicios típicos que hoy gestionan los municipios, sino también de procesos de inversión, creación de empleos, iniciativas asociativas, empresariales y comunitarias de desarrollo.

Esto implica avanzar hacia reformas constitucionales que permitan construir un federalismo que, reconociendo la asimetría entre las entidades y municipios, establezca principios de solidaridad, subsidiariedad y cooperativismo; propicie un mejor equilibrio entre los órdenes de gobierno; promueva la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en un marco de libertades locales a partir de la descentralización del poder político entre el gobierno federal, los estados y municipios.

Lo anterior sólo podrá darse si las reformas se encaminan hacía otorgar el reconocimiento pleno de la soberanía municipal, y para fortalecer la capacidad fiscal de los gobiernos municipales.

La reforma municipal en el Distrito Federal

En el caso del Distrito Federal el reto es grande, pero el potencial es aún mayor, por lo que es hora de subsanar una de las peores anomalías de nuestro régimen jurídico y del federalismo mexicano: el régimen de excepción en la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Hasta ahora el estatuto de soberanía plena se ha establecido como incompatible con la Federación, manteniendo la noción que correspondía a la época en que los poderes de la Unión ejercían a plenitud su jurisdicción en la capital y en los territorios federales. Por ello, se ha propuesto reformar el

artículo 122 constitucional: *preservando los elementos de singularidad esenciales para la convivencia entre los poderes locales y federales, precisando las facultades de la Federación frente a la ciudad de México, como capital de la república, sede de los poderes federales, y que además está conformada por un conjunto de municipios conurbados con dimensiones mayores, creando un régimen cuasi municipal para la ciudad; la redefinición de los territorios que la integran con criterios identitarios, culturales, económicos, demográficos; aumentando su número y acercando los gobiernos locales a la ciudadanía. Es oportuno también valorar el establecimiento de las instancias de gobierno comunitario; la creación de los Ayuntamientos, y la restitución del Cabildo… de la Ciudad de México, como la gran Asamblea Popular de la representación política de las comunidades de la ciudad.*[120]

A estas alturas del siglo XXI y dado el nivel de desarrollo que ha alcanzado la conformación del gobierno local, resulta impostergable la reforma constitucional para conceder a la Ciudad de México el carácter de estado soberano, con las salvedades que supone el ser sede de los poderes federales, para dar paso a la aprobación de su propia constitución.

La conformación del estado 32 de la Federación implica superar las restricciones jurídicas que impiden un mayor desarrollo del gobierno local, como el que no se reconozca al Jefe de Gobierno con las mismas facultades y atribuciones que cualquier gobernador; que la Asamblea Legislativa, siendo un órgano de representación popular, no cuente con facultades y atribuciones para resolver en torno a temas de seguridad pública o sobre el endeudamiento de la ciudad o la necesidad de fortalecer al Tribunal Superior de Justicia, como el órgano representante del Poder Judicial en el Distrito Federal.

Sin embargo, resolver estos temas resulta insuficiente, pues se requiere una reforma política que permita al Distrito Federal atender su relación con la Federación —tanto con el Gobierno Federal como con las entidades federativas—, lo que implica atender el costo de la capitalidad; es decir el costo que representa ser la sede de los poderes federales no sólo por lo que significa la atención a la presencia de los poderes federales, sino por las implicaciones asociadas a ser la sede de esos poderes, desde las movilizaciones políticas y sociales —más de la mitad de las movilizaciones políticas que se realizan en el Distrito Federal están vinculadas con problemas

[120] Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, CENCA. *Temas para la reforma del sistema federal mexicano*. México 2008

de otras entidades o con el Gobierno Federal— hasta el conjunto de servicios especiales que demandan los poderes federales, el servicio diplomático acreditado en el país, el resguardo de edificios públicos, actividades y ceremonias cívicas, entre otras exigencias.

Un tema fundamental es la reforma y fortalecimiento de los gobiernos delegacionales y la creación en ellas, de órganos de gobierno colegiados que permitan nuevas formas de representación y de gobierno.

Restablecer el Cabildo del Distrito Federal

Retomando la memoria institucional, un primer paso que permitiría la concurrencia entre el gobierno central y los nuevos municipios; mejorar significativamente el diseño y planeación de políticas públicas de largo plazo; crear un espacio de discusión de los grandes temas de la ciudad, y además, la evaluación de las acciones emprendidas en el desarrollo de la ciudad; los planes de desarrollo urbano; de la administración de los servicios públicos, y la rendición de cuentas, es la creación del *Cabildo del Distrito Federal*, que retome la experiencia de los Ayuntamientos de la ciudad; de los Consejos consultivos que se han instalado y del *Consejo de Apoyo y Base Interinstitucional a las Delegaciones del Distrito Federal*.

Este último organismo, fue creado el 13 de septiembre de 2005, integró al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a las autoridades delegacionales en un espacio institucional, que ante la ausencia de un marco jurídico que reconozca la autonomía del Distrito Federal y la conformación de órdenes de gobierno similares a los de los estados de la República, permitió la coordinación de los gobiernos delegacionales y el gobierno central en la planeación, diseño y ejecución de políticas y acciones conjuntas, para atender el interés general de la Ciudad.

Se rescataba el espíritu original del Cabildo, como *un organismo de la comunidad, que velaba por el buen funcionamiento de la ciudad y tenía jurisdicción sobre el territorio de la misma... Las funciones del Cabildo atendían desde el buen gobierno de la Ciudad, el control del presupuesto y de las rentas del erario público y el correcto abastecimiento de víveres, la persecución de la delincuencia y la administración de la justicia local*.[121]

[121] Acosta, Octavio. Coordinador. *El futuro político de México*. Sistema de Gobierno. IGLOM-Congreso: Los Gobiernos Locales. México, 2000.

El Cabildo es por definición un órgano colegiado que reconoce la existencia de una sociedad diversa, en la que concurren en un mismo territorio, distintas expresiones políticas y grupos sociales, y permite la conformación de un espacio institucional, para canalizar sus demandas y construir políticas públicas.

Si bien este Consejo distaba de ser un cabildo en el sentido jurídico tradicional, como tampoco asumía la figura como la de los cabildos de Buenos Aires o el cabildo metropolitano de la ciudad de Caracas, Venezuela, órganos de gobierno que gozan de autonomía funcional, enfrentó las limitaciones legales que impone la falta de una Constitución al Distrito Federal y propició una relación armónica entre la administración central y las demarcaciones políticas, incrementando la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, consolidando así la legitimidad del poder político. Se sumaron voluntades, que más allá de las limitaciones legales, permitía construir mediante el consenso, un espacio de encuentro, planeación, coordinación, consulta y ejecución de acciones conjuntas de gobierno en el Distrito Federal en asuntos como el desarrollo de infraestructura y servicios; coordinación entre las delegaciones y entre éstas y el gobierno central; fomentar el intercambio de experiencias, e incluso resolver las controversias que pudieran presentarse.

Al mismo tiempo, la conformación de este Cabildo fue la reiteración de la convocatoria para lograr una reforma política que dotara a la Ciudad de las mismas facultades y competencias de las que gozan el conjunto de entidades que integran la Federación, y para confrontar las posiciones que sostienen -como ha sido a lo largo de nuestra historia-, la incompatibilidad de coexistencia de un gobierno local autónomo, en la sede de los poderes federales.

Si bien es necesario fortalecer las atribuciones de la Asamblea Legislativa, del Jefe de Gobierno, de las Jefaturas Delegacionales, es necesario también reconocer que la Ciudad de México tiene una delimitación espacial que trasciende su jurisdicción territorial.

La gestión del futuro: el reto metropolitano

Amplia y dolorosa ciudad donde caben los perros,
la miseria y los homosexuales,
las prostitutas y la famosa melancolía de los poetas,
los rezos y las oraciones de los cristianos.

Sarcástica ciudad donde la cobardía y el cinismo son alimento diario
de los jovencitos alcahuetes de talles ondulantes,
de las mujeres asnas, de los hombres vados.

Ciudad negra o colérica o mansa o cruel,
o fastidiosa nada más: sencillamente tibia.
Pero valiente y vigorosa porque en sus calles viven los días rojos y azules
de cuando el pueblo se organiza en columnas,
los días y las noches de los militantes comunistas,
los días y las noches de las huelgas victoriosas,
los crudos días en que los desocupados adiestran su rencor
agazapados en los jardines o en los quicios dolientes.

Efraín Huerta

Hacia una gestión metropolitana

Junto a la conformación del estado 32, el establecimiento de municipios y la Constitución para el Distrito Federal, se ha insistido en la necesidad de abordar la problemática del Distrito Federal con un enfoque metropolitano integral, por lo que un aspecto nodal dentro de la reforma del Estado es la construcción de un nuevo entramado jurídico e institucional que permita el desarrollo y la gestión metropolitana, asunto que no sólo atañe a la Zona Metropolitana del Valle de México, sino a las otras 55 zonas metropolitanas del país.

La Ciudad de México es una de las mayores metrópolis del mundo. La Zona Metropolitana del Valle de México abarca, además de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, a 58 municipios del Estado de México y cinco del estado de Hidalgo. En estas entidades se concentra más de la tercera parte de la población del país y prácticamente la mitad de la riqueza nacional, lo que requiere un tratamiento especial y de nuevas modalidades de planeación, operación y administración jurídica, por lo que la posibilidad de crear una nueva figura jurídica: la de autoridades metropolitanas, tiene que asociarse a la reforma política del Distrito Federal.

La Zona Metropolitana del Valle de México no sólo presenta un tejido urbano continuo y una integración territorial y funcional, sino que ha creado una intensa relación de interdependencia económica, política, social y cultural, que enfrenta una problemática que rebasa en mucho las fronteras jurídicas entre las entidades, delegaciones y municipios que la conforman. Sin embargo: *padece una fragmentación político-administrativa que impide un tratamiento adecuado e integral de sus problemas. Sus poderes legislativos y ejecutivos, sus políticas públicas y legislaciones son diferenciadas y ello provoca discontinuidad y duplicidad de esfuerzos, así como conflictos entre instituciones y actores sociales que, al menos en el terreno formal, no forman parte del mismo ámbito territorial... no existe un diseño institucional que permita su adecuada atención.*[122]

Esta situación resulta aún más compleja toda vez que la conurbación territorial en el Valle de México se ubica en la región centro del país donde se configura un complejo sistema de ciudades articulado entre las zonas metropolitanas del Valle de México; Toluca-Metepec; Pachuca; Puebla-Tlaxcala, y Cuernavaca-Cuautla, que conforma la megalópolis del centro del país.

La administración, la prestación de servicios y las acciones de autoridad en la Zona Metropolitana del Valle de México exigen adoptar formas innovadoras de gestión pública, en su planeación y estrategia de largo plazo.

De hecho, los cambios demográficos y urbanos, así como los cambios globales han rebasado a la Constitución. Los convenios y los acuerdos son insuficientes y se requiere de imaginación y de esquemas novedosos que permitan abrir paso a nuevas modalidades y órdenes gobierno, asociaciones metropolitanas entre distintos estados o municipios de la misma entidad federativa; incluso agrupaciones binacionales, comarcales o regionales con figuras de representación común.

Gobierno metropolitano

Ante este fenómeno es preciso reformar el marco constitucional y las leyes secundarias para establecer sistemas de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y sus dependencias, así como para generar espacios de intermediación entre gobiernos, congresos locales y municipios, otorgando

[122] Pradilla, Cobos Emilio. Un gobierno para la Zona Metropolitana del Valle de México, 2000.

garantías para que zonas urbanas integradas puedan organizarse por municipios agrupados voluntariamente y que se constituyan consejos metropolitanos por acuerdo de las legislaturas de los estados.

Es indispensable una revisión de las formas de gestión que deben adoptar las zonas metropolitanas del país así como la coordinación de las autoridades federales, locales y municipales.

Crear nuevas formas de gobierno de carácter metropolitano no puede estar disociado de la reforma política del Distrito Federal. Se trata de una operación de grandes magnitudes, que sin renunciar a la creación del estado 32 y al establecimiento de municipios, de cara al siglo XXI, den respuesta a los cambios globales y al desarrollo urbano del país, es necesario atender las especificidades de la zona metropolitana en la que se ubica la capital de la República.

Si bien históricamente se ha conformado un sistema jurídico fundado en el municipio y en los estados libres y soberanos, lo cierto es que los niveles de desarrollo metropolitano en México y los requerimientos para atender sus necesidades y la prestación de servicios, no se van a resolver replicando las formas tradicionales de gobierno sino tomando iniciativas que permitan enfrentar los retos hacia el futuro.

En la Zona Metropolitana del Valle de México existen distintos antecedentes. Desde mediados de los años noventa, por acuerdo de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal se creó la Coordinación Metropolitana, como un mecanismo bilateral de coordinación y establecimiento de acuerdos entre ambos gobiernos para atender problemáticas comunes en materia de medio ambiente, asentamientos humanos; transporte y vialidades; abasto de agua potable y drenaje; manejo de desechos sólidos y seguridad pública, y protección civil, las cuales se atienden a través de distintas Comisiones Metropolitanas. Estas comisiones han venido adoptando acuerdos que han impactado favorablemente las políticas y programas en la región, es el caso de la Comisión Ambiental Metropolitana y los programas Hoy no circula, el Programa de Verificación Vehicular, y el Programa de Verificación a Fuentes Fijas, que han resultado exitosos.[123]

[123] Estas comisiones son: Ambiental; Asentamientos Humanos; Transporte y Vialidad; Agua y Drenaje; Desechos Sólidos; Protección Civil, y Seguridad Pública y Procuración de Justicia, integradas por los titulares de las dependencias del gobierno federal, del Estado de México. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, fue la primera en crearse el 13 de junio de 1995.

Tras la elección del Gobierno del Distrito Federal, en 1999 se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, presidida de manera alternada por el Gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En marzo de 2000, se integraron a la CECM los titulares de las 16 delegaciones del DF, y los presidentes municipales de los 28 municipios reconocidos hasta entonces como parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y se adoptó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Si bien la Comisión Ejecutiva y las Comisiones Metropolitanas han mantenido un funcionamiento regular, enfrentan diversos problemas, en particular por la falta de cumplimiento de los acuerdos establecidos, la insuficiencia de recursos, y por supuesto las diferentes visiones de gobierno e intereses políticos que se confrontan en la zona metropolitana.

Pese a ello, en octubre de 2005, el presidente de la República, el gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, suscribieron un convenio mediante el cual se instituía el llamado *Fondo Metropolitano* a partir de aportaciones del gobierno federal y de ambas entidades. Con este acuerdo, el Estado de México y el Distrito Federal aportarían 250 millones de pesos cada uno y el gobierno federal 500 millones más para establecer un fondo inicial de mil millones de pesos. Este acuerdo se materializaría con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2006, de mil millones de pesos para obras de infraestructura en la Zona Metropolitana del Valle de México, sin que fueran necesarias las aportaciones de los gobiernos locales. A partir de entonces, este Fondo Metropolitano ha venido ampliando el monto de sus recursos, y se ha extendido para atender la situación de otras zonas metropolitanas en el país.

Si bien estas acciones son importantes, son insuficientes para enfrentar la problemática en la metrópoli. Por lo que se han venido formulando diversas propuestas para que más allá de incorporar la dimensión metropolitana en las políticas y acciones de las diferentes entidades públicas, se creen nuevas modalidades de gobierno metropolitano, retomando distintas experiencias internacionales como las que existen en Tokio-Yokohama, Japón; Montreal, Canadá, y Lyon, Francia; donde se han establecido gobiernos metropolitanos constituidos por órganos ejecutivos y legislativos, con poderes y facultades para adoptar decisiones en materia de ordenación territorial y transporte; medio ambiente; seguridad pública, entre otros temas de la gestión metropolitana.

Aunque prevalecen resistencias, es momento de establecer figuras de gobierno metropolitano para los asuntos comunes, lo cual transformará dinámicas legislativas, administrativas y políticas, para establecer, operar planes y programas, aprobar y ejercer presupuestos y para adoptar medidas legislativas de alcance regional

Parlamento metropolitano

Dentro de las propuestas que se han formulado retomando experiencias como el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, está la creación de un Parlamento Metropolitano, concebido como un órgano legislativo que permitiría establecer de manera conjunta leyes, normas, acciones y programas de cumplimiento obligatorio para la atención de los asuntos metropolitanos.

Este parlamento estaría formado por legisladores de cada entidad federativa, seleccionados por cada órgano legislativo. Sus miembros tendrían un período de ejercicio igual al de la legislatura local para la que fueron electos, lo que permitiría dar continuidad parcial en su operación. Este Parlamento podría crear fideicomisos o empresas públicas o en asociación con capital privado, para la prestación de servicios o la construcción de infraestructura metropolitana.

Consejo Metropolitano

Aunado a este espacio legislativo se propone -retomando la experiencia de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana- crear un Consejo Metropolitano con facultades para adoptar decisiones, que permita la coordinación y la instrumentación de acciones conjuntas, dónde participen los titulares de los gobiernos locales que conforman la zona metropolitana, quienes lo presidirían de manera rotativa, integrados en un Consejo Metropolitano, al que se sumarían los presidentes municipales de los estados de México e Hidalgo, y los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal designados por sus contrapartes.

Este Consejo contaría con un Secretariado Técnico, que coordinaría las comisiones metropolitanas y los órganos de administración metropolitana que de sus actividades se deriven

En este proceso tan complejo será de gran valía la experiencia que han generado las actuales Comisiones Metropolitanas, que continuarían, como

hasta ahora, elaborando propuestas de planeación, legislación y normatividad y la coordinación de acciones en materias de interés metropolitano. Así como la experiencia que a lo largo de la última década han desarrollado los primeros gobiernos democráticos de la ciudad encabezados por la izquierda, donde su experiencia será fundamental en el tránsito de las delegaciones a alcaldías o municipios.

En síntesis, la Zona Metropolitana del Valle de México debe avanzar hacia formas de gobierno que definan estrategias para toda la región mediante un presupuesto propio, un marco jurídico y de regulación común, reconociendo que la gobernabilidad de la ciudad no puede ser independiente del destino de los municipios conurbados de los estados de México e Hidalgo.

Este no es sólo un reto administrativo, es antes que nada un reto político, que significaría la oportunidad de refrendar una vocación federalista, fortaleciendo a los gobiernos locales y a los municipios, lo que permitiría desarrollar propuestas imaginativas, sustentadas en el análisis y las experiencias de otras naciones. Es un reto también para el municipalismo que exige la acción responsable de las autoridades locales. Y en ello, como a lo largo de nuestra historia, la confrontación entre centralismo o federalismo; en la disputa política entre autoridades nacionales y locales, entre el gobierno nacional y el enorme poder político que implica el gobierno en la capital de la República, continuarán siendo determinantes.

Epílogo: la autonomía esperada

A lo largo de esta crónica hemos visto cómo el debate iniciado en el Congreso fundacional de nuestra República en 1824, surgió de una discusión que está por cumplir dos siglos: la problemática que podrían enfrentar dos soberanías en un mismo territorio; las pugnas que pudieran presentarse entre un gobierno que administra el espacio territorial y atiende las demandas de la población, y la garantía para que los poderes federales no colisionaran con el ejercicio del gobierno local.

La realidad jurídica y política establecida a partir de ese momento gestó un ámbito territorial y un modelo de gobierno que a la fecha no ha permitido a los habitantes del Distrito Federal ejercer la soberanía sobre su territorio, lo que se expresa fundamentalmente en la incapacidad de darse gobierno y leyes propias plenamente. De ahí la necesidad de que el Distrito Federal cuente con su propia Constitución.

Desde la creación del Distrito Federal, en el centro de esta discusión entre liberales y conservadores, centralistas y federalistas, izquierdas y derechas, ha estado presente el reconocimiento de la autonomía del gobierno local y de derechos políticos plenos a sus habitantes y la conformación de órganos de gobierno, que en igualdad de condiciones con las demás entidades de la República, pueda ejercer facultades libres y soberanas. Existe un consenso entre los habitantes de la ciudad, sus órganos de gobierno, las fuerzas políticas y en general en la opinión pública, en cuanto a que la organización político constitucional vigente es insuficiente para resolver los problemas que aquejan a la ciudad y a su zona metropolitana, por lo que se requiere de una transformación constitucional.

Los ritmos y formas de esa reforma están por definirse, pero es necesario emprender cambios con un diseño articulado en el que estén presentes las escalas municipal, local, regional y federal. El horizonte podría tardar varios lustros, pero debe quedar establecido ya en el actual proceso de reforma.

La consolidación de México como una nación auténticamente democrática y republicana requiere que el Distrito Federal sea un estado más de la federación, sus habitantes igualmente lo reclaman.

Bibliografía

Acedo, Blanca. *La Formación del ideario de la libertad municipal en México, 1824-1928*. México, Distrito Federal, 2008. En prensa.

Álvarez, Arredondo Ricardo. *Historia de las formas de gobierno en la Ciudad de México.* Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura/ Congreso de la Unión. México, 2002.

Batís, Bernardo. *Francisco Primo de Verdad y ramos.* La Jornada, México, 4 de octubre de 2008.

Borja, Jordi. *La ciudad y la nueva ciudadanía*. Conferencia presentada en el Forum Europa. La Factoría No. 17, Barcelona, febrero-mayo 2002.

Cárdenas Márquez, Carlos Cesar. *La reforma política del DF y la autonomía electoral.* Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 2002.

Macune, Charles W. *El Estado de México y la Federación Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México 1978.

Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, CENCA. *Temas para la reforma del sistema federal mexicano*. México 2008.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la H. Cámara de Diputados. *Reforma Constitucional en Materia del Distrito Federal*. Editorial Porrúa, México, 2003.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. México 1824 http://www.bibliojuridica.org

Constitución Política de la República Mexicana de 1857. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial Tomo V 4ª. Época. México. Lunes 5 de febrero de 1917. Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión.

Controversia Constitucional iniciada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra el dictamen de la Cámara de Senadores de la LVIII Legislatura mediante el cual desecha la minuta elaborada por la Cámara de Diputados. México, D.F. 7 de noviembre de 2002

Córdova, Arnaldo. *El régimen constitucional del Distrito Federal*. La democratización del Distrito Federal. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, 1992.

Cruz García, Álvaro. *Los Aztecas. Vida y costumbres de la antigüedad.* Edimat Libros. España-México 2006.

De Mauleón, Héctor. *El tiempo repentino. Crónicas de la Cd. de México en el siglo XX*. Cal y arena. México, 2000.

Del Castillo Velasco, José M. *Colección de Bandos, Disposiciones de Policía y Reglamentos Municipales de Administración del Distrito Federal*. México, 1869.

Diario de los Debates. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Año 2, No. 24. México, D.F. 8 de noviembre de 2001.

Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura LIII- Año II- Periodo Ordinario – Fecha 19861021- Número de Diario 19

Diario de los Debates. Cámara de Disputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura XXXII - Año II - Período Comisión Permanente - Fecha 19280425 - Número de Diario 58

Diario de los Debates. Cámara de Disputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura XXXII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19280516 - Número de Diario 3

Diario de los Debates. Cámara de Disputados. Dirección de la Crónica Parlamentaria. Legislatura LIII - Año II - Período Extraordinario - Fecha 19870422 - Número de Diario 4

Diario Oficial de la Federación *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 22 de agosto de 1996

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos 73 Fracción VI… (y otros) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 10 de agosto de 1987.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforman los artículos… 73 Fracción VI… (y otros) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 25 de octubre de 1993.

Dictamen de la Cámara de Senadores de la LVIII Legislatura mediante el cual se desecha la Minuta que contiene el Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 73, 76, 89, 108, 109, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F. 1 de octubre de 2002.

Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. http://biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/

Encinas Rodríguez, Alejandro. *Discurso en la instalación del Consejo de Apoyo y Base Interinstitucional a las Delegaciones del Distrito Federal*, *Cabildo Distrito Federal*. Sala de Cabildos, México, D.F. septiembre 13, 2005.

Fray Diego Durán. *Historia de las Indias de Nueva España e Islas de la Tierra Firme.* Ed. Facsímil. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005.

Fuentes Mares, José. *Juárez, el Imperio y la República*. México, Grijalbo, 1984.

Gobierno del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno y sus dependencias. *www.gdf.gob.mx,* Ciudad de México, D.F. 2008

González Obregón, Luis. Selección y Prólogo de José Joaquín Blanco y Jorge Olvera Ramos. *Los imprescindibles*. Cal y arena, México 2004.

Iglesias González, Román. Compilador. *Planes Políticos, Proclamas, Manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940.* Biblioteca Jurídica Virtual. http://www.bibliojuridica.org

Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales 13 de abril de 1917. Revista de Administración Pública. Número 61-62 México Junio 1985.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base Primera Fracción VI del Artículo 73 Constitucional. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1941.

Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. Diario Oficial de la Federación. México, 31 de diciembre de 1928.

López de la Rosa, Edmundo. *Historia de las Divisiones Territoriales de la Cuenca de México.* Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos Adolfo Chrisitlieb Ibarrola. México, 2003.

Mc Gowan, Gerald. *El Distrito Federal de dos leguas o como el Estado de México perdió su capital.* El Colegio Mexiquense. México, 1991.

Mijangos y González, Pablo. *EL Primer Constitucionalismo Conservador. Las Siete Leyes de 1836.*
http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt10.htm#P*

Minuta que contiene el Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enviado por la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura al Senado de la República. México, D.F. 14 de diciembre de 2001.

Nájera Coronado, Maria. *Ciudad de ciudades*. Fundación para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. México, 2008.

Nava Vázquez, Telésforo. *"La construcción de la forma de Gobierno en la Ciudad de México"*, en *Argumentos*, enero-abril 2007, año XX, no. 053. Universidad Autónoma Metropolitana X, México, Distrito Federal.

Ortiz Pinchetti, José Agustín. *"Las claves de López Obrador"*. Granados Chapa Editores. México, 2006

Pradilla Cobos, Emilio. *Un gobierno para la Zona Metropolitana del Valle de México.*

Primo de Verdad y Rámos, Francisco. *Memoria Póstuma. Síndico del Ayuntamiento de México 1808.* Presentación de Marcelo Ebrard Casaubon. Gobierno del Distrito Federal. México, 2008.

Perló Cohen, Manuel y Moya, Antonio. *Dos Poderes, un Solo Territorio. En Espacio Público y Reconstrucción de Ciudadanía.* Patricia Ramírez Kuri, Coordinadora. FLACSO, México, 2003.

Quintana Roldán, Carlos. *Ubicación Constitucional del municipio.* Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Guanajuato, México, noviembre de 2005.

Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas.* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002

Recopilación de leyes, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana. Mayo 1861. Biblioteca Digital Daniel Cossío Villegas.

Romero García, Fernando. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. T.II. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1922. http://www.bibliojuridica.org

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 64/2002. Resolución. 13 de noviembre de 2002.

Teresa de Mier, Fray Servando. *Profecías sobre la Federación mexicana,* Revista de la Facultad de Derecho de México, 1962, México, No. 48.

Viqueira Albán, Juan Pedro. *¿Relajados o deprimidos? Diversiones públicas y vida social en la ciudad de México durante el Siglo de las Luces*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Zárate, Alfonso. *Gobierno y gobernabilidad en la Ciudad de México.* X Seminario de Economía Urbana y Regional, 2000. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.

Zarco, Francisco *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857).* El Colegio de México, México 1956.

Escudo de la Ciudad de México

Escudo de Armas de la Ciudad de México

"Cedulario de la nobilísima Ciudad de México" (1523-1611)

"Don Carlos, por la Gracia de Dios, Rey de Romanos Emperador. Semper Augusto, y Doña Juana su Madre, y el mismo Don Carlos, por la misma Gracia: Reyes de Castilla de León, de Aragón, de las dos Sicilias... en nombre de Vos, el Consejo, Justicia, Regidores, Caballeros, Escuderos, Oficiales y Hombres buenos, de la Gran Ciudad de Tenoxtitlán-México, que es, en la Nuestra Nueva España, que es fundada, en la Gran Laguna, nos hicieron relación, que después, que la dicha Ciudad, fue ganada, por los Cristianos españoles, Nuestros Vasallos; en nuestro Nombre, hasta ahora no habíamos Mandado, dar, y Señalar Armas, y Divisas, que trajesen, en sus Pendones, y pusiesen en sus Sellos, y en otras, partes, donde las Ciudades, y Villas, de estos Reynos las acostumbran poner y traer, y nos suplicaron, por Merced; diésemos, y señalásemos Armas, para que trajesedes, en los Pendones, de la dicha Ciudad, y se pusiesen, en su sello; y en las otras Cosas, partes, y lugares, donde fuese necesario; y Nos, considerando, como la dicha Ciudad, es tan insigne, y Noble, y el más principal Pueblo, que hasta ahora, en la dicha Tierra, por Nos, se ha hallado Poblado; que esperamos, que será, para Servicio Nuestro, Señor, y enzalzamiento de su Santa Fe Católica, y honra, y acrecentamiento, de Nuestros Reynos, acatando los trabajos y peligros, que en ganalla, los Cristianos españoles, Nuestros Vasallos han, pasado, y sus servicios, y porque es cosa justa, y razonable, que los que bien sirven, sean honrados y favorecidos de sus Príncipes; por la mucha voluntad, que tenemos, que la dicha Ciudad, sea mas noblecida y honrada, tovimoslo, por bien, y por la presente, hacemos Merced, y señalamos, que tengan por sus Armas conocidas un escudo, azul, de color de Agua, en señal de la Gran Laguna, en, que la dicha Ciudad esta edificada, y un Castillo, dorado, en medio, y tres Puentes de Piedra de canteria, y en que van a dar en el dicho castillo, las dos, sin Ilegar a él, en cada una de las dichas dos Puentes, que han de estar a los la-dos, un León levantado, que hazga con la uñas en dicho castillo, de manera, que tengan los pies, en la puente, y los brazos en el castillo, en señal, de la Victoria, que en ella hubieron los dichos, Cristianos, y por la Orla, Diez hojas de Tuna, verdes, con sus abrojos, que nacen, en la dicha Provincia en Campo Dorado; en un Escudo a tal como éste, las cuales Armas y Divisa, damos a la dicha Ciudad, por sus Armas conocidas, por las que podáis traer, poner, e trayais, é pongais, en los Pendones, y Sellos, y Escudos, y Banderas, de ella, y en otras partes, donde quisiederes, y fueren menester; e segun e como e de la forma y manera, que las traen, y ponen las otras ciudades, de estos dichos nuestros Reinos de Castilla, a quien tenemos dado armas... Dada en la Villa de Valladolid, a cuatro días del mes de Julio; Año del Nacimiento de Nuestro Salvador Jesucristo, de mil e quinientos veinte e tres años. Yo el Rey."

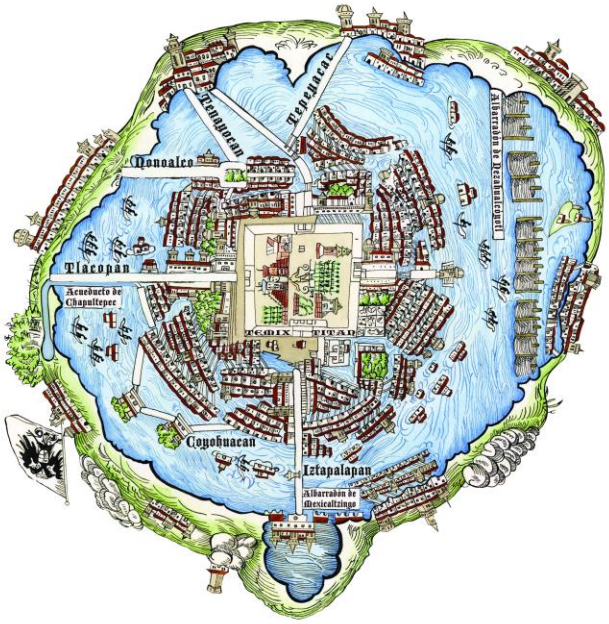
Evolución de la población del Distrito Federal (*)

AÑO	POBLACIÓN
1570	117,270
1644	22,659
1692	24,566
1742	37,864
1787–1794	47,080
1797–1804	64,485
1790	104,760
1803	137,000
1805	128,218
1811	168,846
1820	179,830
1838	205,430
1842	200,000
1846	200,000
1856	170,000
1857	200,000
1857	185,000
1862	200,000
1862	210,327
1865	200,000

AÑO	POBLACIÓN
1869	230,000
1870	225,000
1870	200,000
1874	200,000
1878	200,000
1880	250,000
1882	338,000
1884	300,000
1895	329,774
1895	476,413
1900	541,516
1910	720,753
1921	906,063
1930	1,229,576
1940	1,757,530
1950	3,050,442
1960	4,870,876
1970	6,874,165
1990	8,235,744
1995	8,489,007
2005	8,720,916

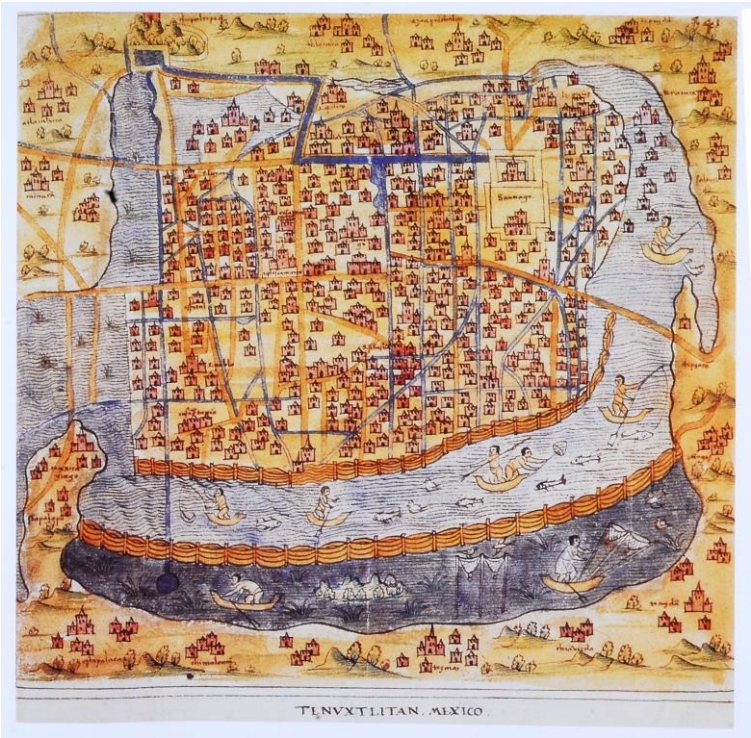
(*) Fuente: Los datos de los años 1570 a 1804 fueron tomados del 1er. Censo de población de la Nueva España. *Censo de Revillagigedo. Un censo condenado*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Estadística. México, 1972. Los datos de los años 1790 a 1995 se tomaron de un estudio del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Biblioteca Raúl Bailleres Jr., www.biblioteca.itam.mx

Compendio de mapas sobre la evolución de la Ciudad de México.



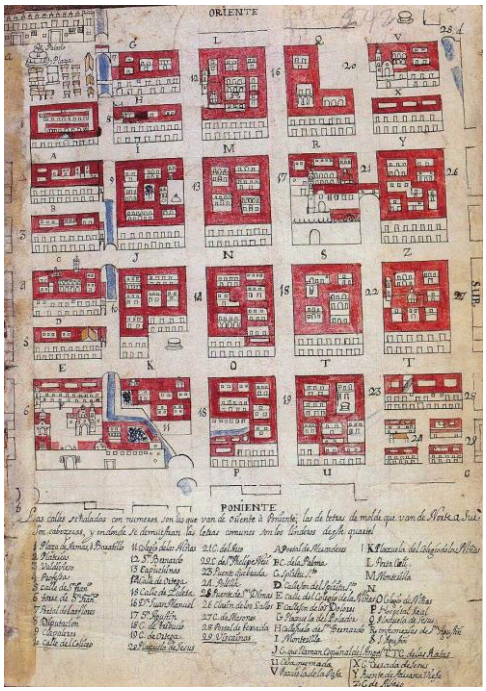
Tenochtitlan a la llegada de Hernán Cortés 1524

La cuenca de México 1556

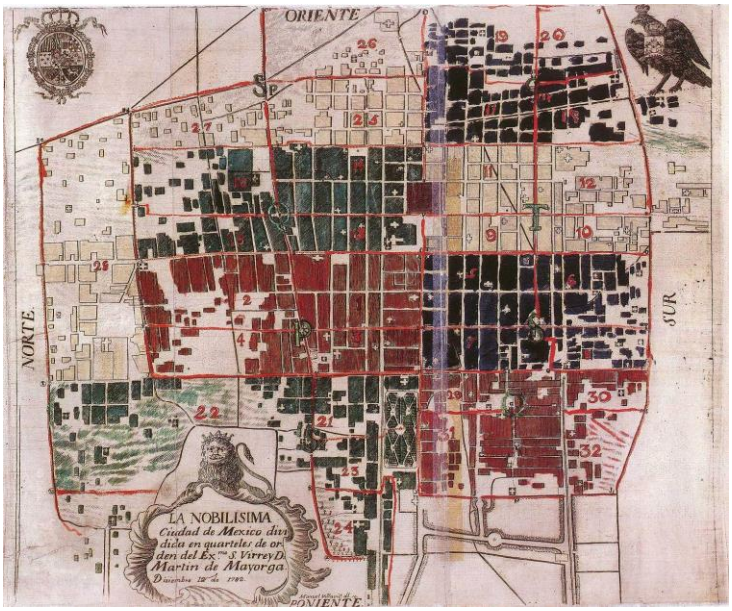


La Ciudad de México a mediados del siglo XVI

La Ciudad de México a mediados del siglo XVII

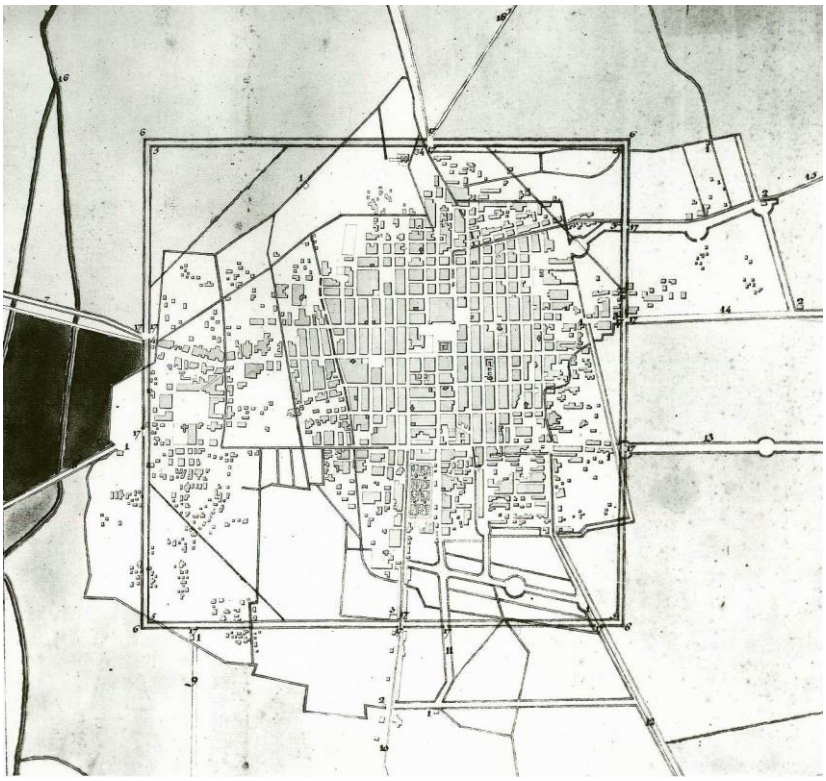


La Ciudad de México en 1752



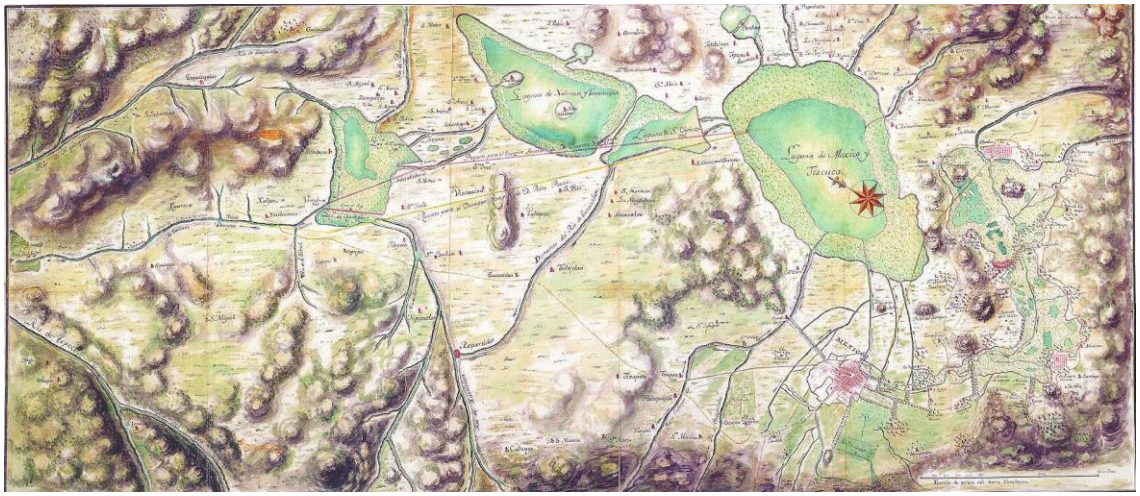
La Ciudad de México en 1782

Mapa del desagüe de la Ciudad de México en 1786

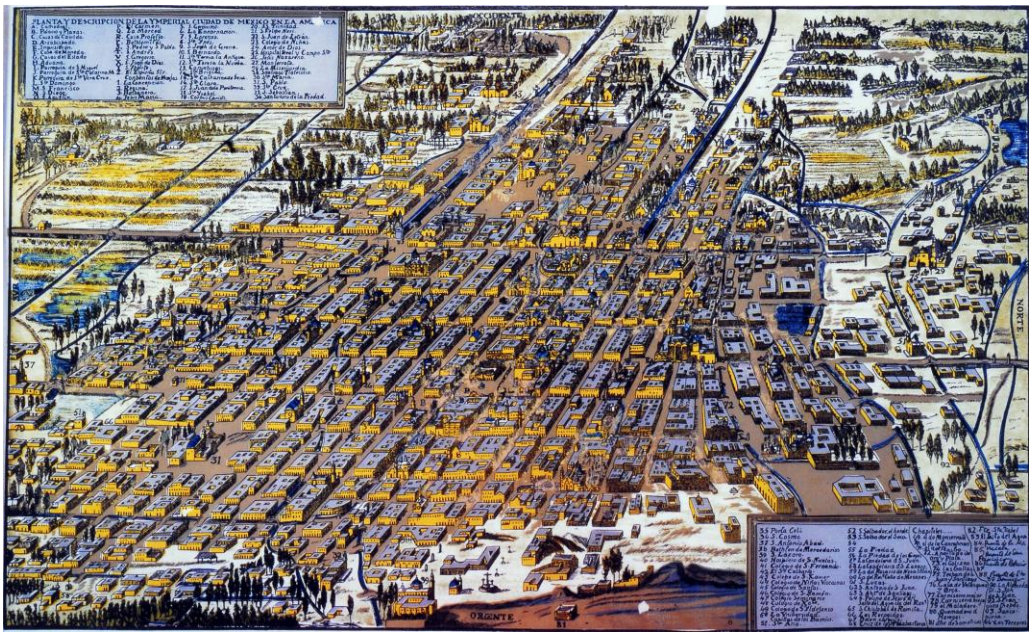


La Ciudad de México en 1793

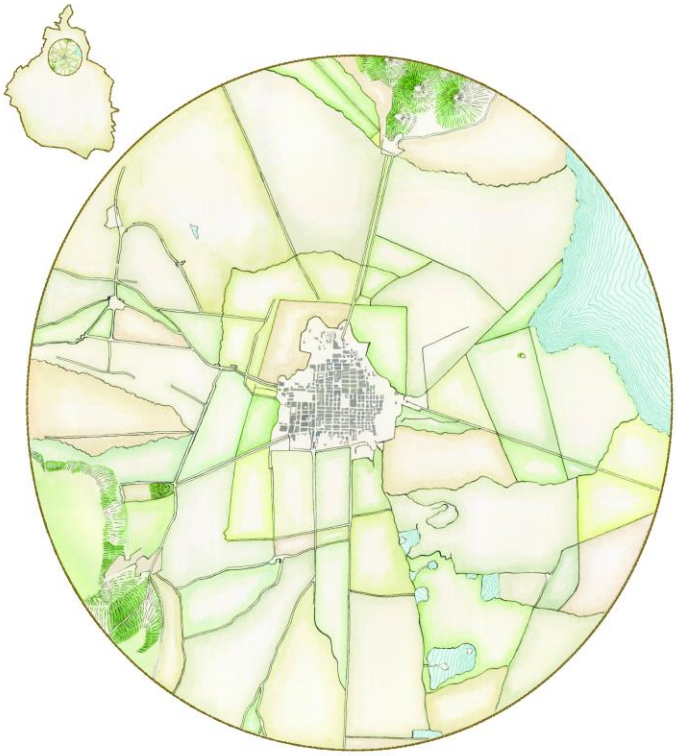
La Ciudad de México en 1793



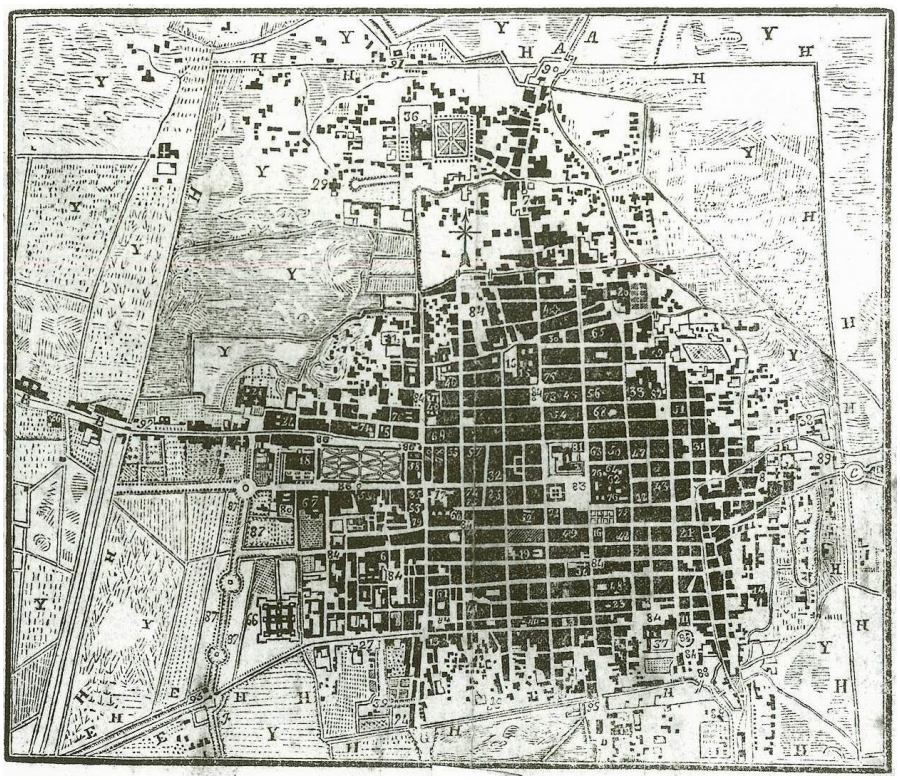
Plano general del desagüe de la Cuenca de México



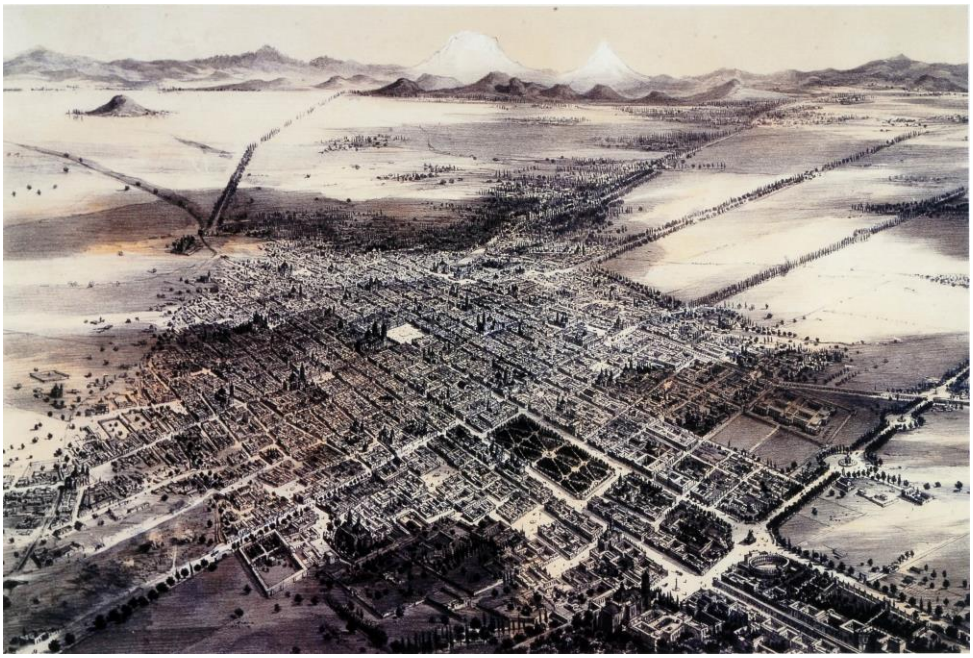
La Ciudad de México en el siglo XVIII



1824, croquis del plano del Distrito Federal de 2 leguas

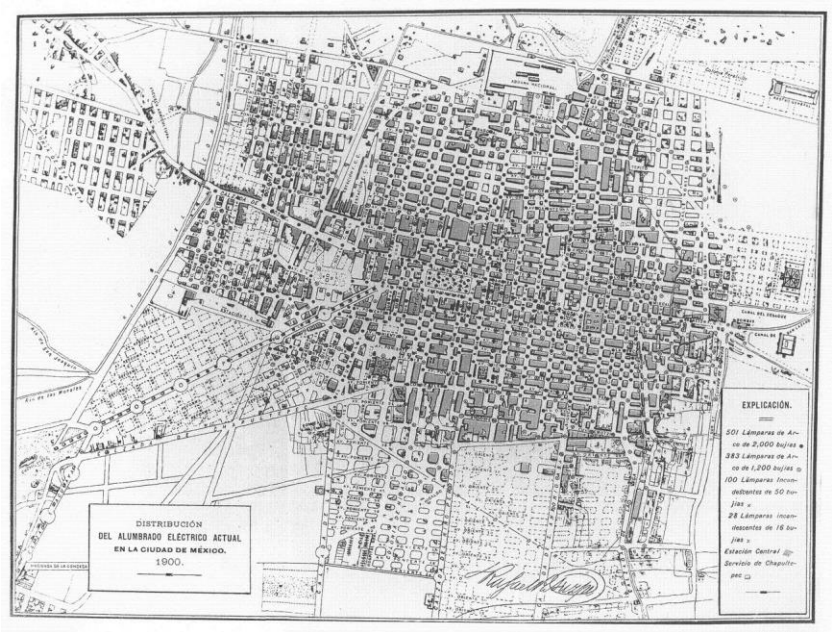


Plano de la Ciudad de México en 1837

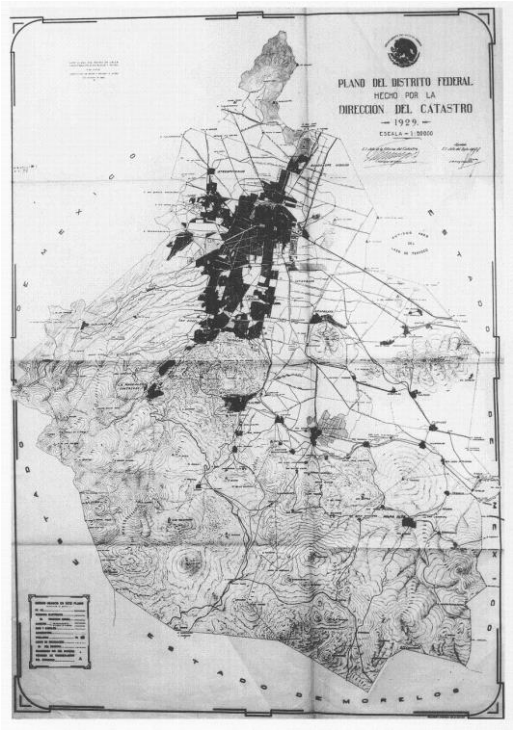


La Ciudad de México vista desde un globo, 1855_1856

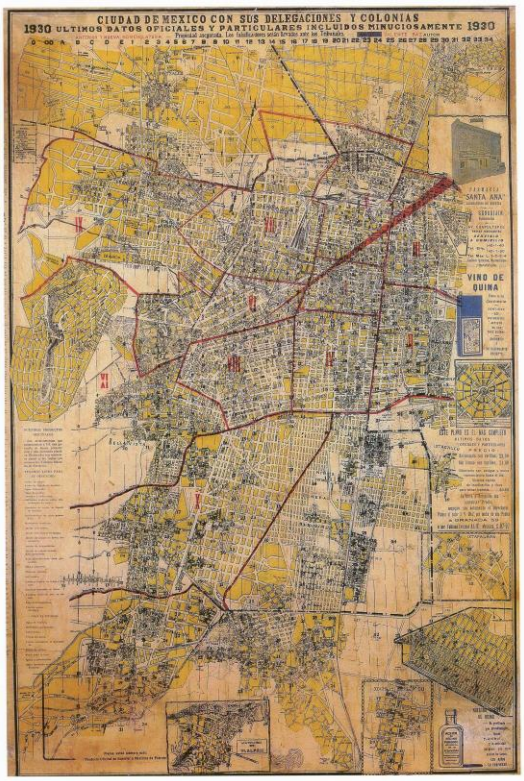
La Ciudad de México en 1886



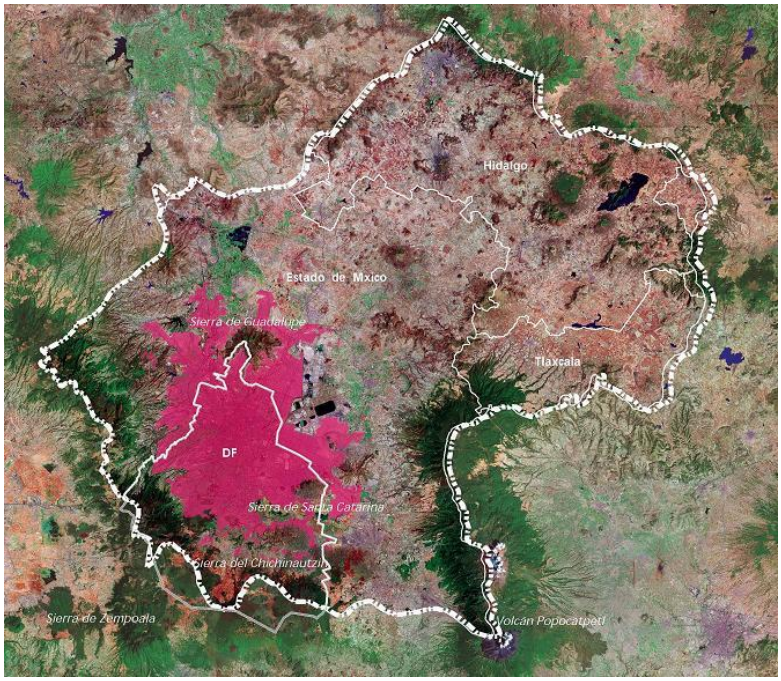
Plano del alumbrado público de la Ciudad de México en 1900



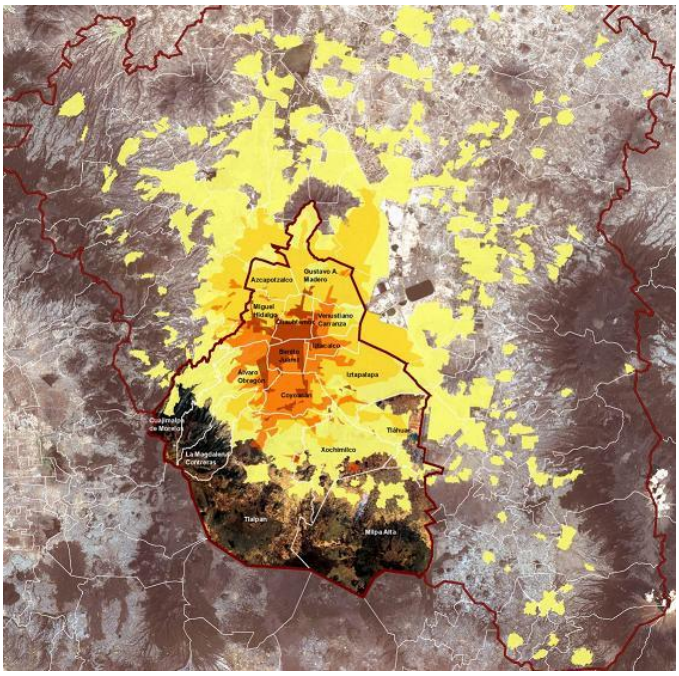
La Ciudad de México en 1929



Plano de la Ciudad de México en 1930



La Cuenca de México 2005



La Zona Metropolitana del Valle de México, 2008