

105  
Lej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**DESARROLLO HISTÓRICO-JURÍDICO  
DEL DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**A D R I A N C A S T I L L O**

**MEXICO, D. F.**

**1997**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ROMANO E  
HISTORIA DEL DERECHO

Cd. Universitaria, a 30 .VI.1997

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA UNAM.  
P R E S E N T E.

Me permito comunicarle que el pasante en Derecho ADRIAN CASTILLO ha elaborado en el Seminario de Derecho Romano e Historia del Derecho, bajo la dirección del Lic. MARCO ANTONIO PEREZ DE LOS REYES, una tesis de Licenciatura, intitulada "DESARROLLO HISTORICO-JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL".

En mi opinión, por lo que al contenido académico y a la redacción se refiere, dicho trabajo reúne los requisitos que señalan las normas universitarias respectivas.

En vista de lo anterior, en mi carácter de Director del Seminario mencionado en el membrete del presente oficio, apruebo la tesis para que sea sometida a la consideración del Jurado que se asigne para presentar el examen profesional.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
DR. GUILLERMO F. MARCADANT  
DIRECTOR DEL SEMINARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

México, D.F., a 30 de junio de 1997.

**SR. DR. GUILLERMO FLORIS MARGADANT**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE**  
**HISTORIA DEL DERECHO Y DERECHO ROMANO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**U.N.A.M.**  
**Presente.**

*Distinguido Sr. Director:*

El pasante **ADRIAN CASTILLO**, con número de cuenta 7714354-3, ha concluido su trabajo para efecto de tesis profesional del Licenciado en Derecho con el tema "**DESARROLLO HISTORICO-JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL**", bajo mi asesoría académica. Este trabajo consta de cuatro capítulos e introducción y conclusiones, en un total de 120 cuartillas, mismo cuyo original anexo a esta comunicación para los efectos reglamentarios que procedan.

Sin otro particular, me es grato reiterarle las seguridades de mi más elevada consideración, admiración y respecto.

**A T E N T A M E N T E.**

**LIC. MARCO ANTONIO PEREZ DE LOS REYES**

C.c.p.- C. Adrián Castillo.- Presente.

**ESTA TESIS INTITULADA "DESARROLLO HISTORICO-JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL", FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO ROMANO E HISTORIA DEL DERECHO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, SIENDO EL DIRECTOR DEL MISMO EL DOCTOR FLORIS MARGADANT Y BAJO LA DIRECCION DEL LICENCIADO MARCO ANTONIO PEREZ DE LOS REYES.**

## **DEDICATORIA**

**A Patricia, mi esposa, compañera y amiga,**

**A mis hijos, Stephanie, Adrián y Adriana Patricia  
por motivar con su cariño la elaboración de  
este trabajo,**

**Al Lic. Marco Antonio Pérez De los Reyes  
por su caudal de sabiduría, paciencia y experiencia  
para la culminación de esta investigación,**

**Para los muchos viejos amigos y para los nuevos que nacieron  
en el interior del Departamento del Distrito Federal, los cuales  
me apoyaron incondicionalmente,**

**Para todos aquéllos capitalinos y connacionales que anhelan  
que la Ciudad de México, vuelva a ser la región más transparente.**

# "DESARROLLO HISTORICO-JURIDICO DEL DISTRITO FEDERAL"

## INDICE

PAGS.

INTRODUCCION.....	4
-------------------	---

### CAPITULO I EL DISTRITO FEDERAL

1.1 Definición.....	7
1.2 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.....	8
1.3 Doctrina Constitucional Norteamericana al Respetto.....	11
1.4 Analogía entre el Distrito Federal y el Distrito de Columbia.....	13

### CAPITULO II EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 Historia del Distrito Federal.....	17
1.2 Bases Constitucionales del Gobierno del Distrito Federal.....	59
1.3 El Patrimonio del Distrito Federal.....	63

### CAPITULO III ESTUDIO DE LA ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL

1. Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.....	65
1.1 Disposiciones Generales.....	65
1.2 De los Derechos y Obligaciones de Carácter Público.....	67
1.3 De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal.....	68

1.4 De las Bases de la Organización y Facultades de los Organos Locales de Gobierno del Distrito Federal.....	69
1.5 De las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de las Atribuciones entre sus Organos.....	71
1.6 De los Consejos de Ciudadanos.....	71
1.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	72
1.2.2 De la Administración Pública Centralizada.....	73
1.3 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.....	76

#### **CAPITULO IV**

### **PRINCIPALES ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA ECONOMICO-POLITICA Y SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

1. La problemática de su Presente. Diagnóstico Esquemático.....	77
1.1 Prospectiva.....	101
1.2 El Dilema del Desarrollo.....	104
1.3 Reforma Politico Electoral.....	109

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>115</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>118</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCION

La Ciudad de México, como otras grandes ciudades del mundo, se enfrenta a dificultades crecientes para atender las necesidades de sus habitantes.

Cada año los responsables de su gobierno encaran problemas más numerosos y más difíciles de resolver. Pocas ciudades del mundo se comparan hoy en día con la Ciudad de México, tanto en sus dimensiones como en la complejidad de sus problemas.

Cada ciudad, como consecuencia de sus particulares condiciones históricas, económicas, sociales, culturales y físicas, presenta un carácter individual.

La importancia que tiene la Ciudad de México, capital política y principal centro de actividades del país, se evidencia con claridad no sólo para el Distrito Federal, el Estado de México o la Región Central, sino para toda la nación en su conjunto, significando con ello su particular característica.

La complejidad de sus problemas se desprende de un especial proceso de desarrollo. Su acelerado crecimiento urbano, la urbanización sin correspondencia con el desarrollo de la capacidad productiva, la macrocefalia urbana, la marginalidad intraurbana, el deterioro del medio ambiente y los desequilibrios regionales, son solamente efectos de las causas profundas que condicionan este proceso.

Es en este contexto que se plantea la necesidad de escudriñar en el pasado histórico de la Ciudad de México, así como de su naturaleza jurídica, como base fundamental para estructurar un marco de referencia tratando de darle forma a un instrumento que explique los problemas presentes de la ciudad, la importancia de su pasado y el dilema de su desarrollo futuro.

Se considera fundamental en análisis histórico de los problemas de la Ciudad de México en razón de su importancia para conformar una amplia perspectiva que permita entender y explicar aunque de manera muy breve, la evolución de las estructuras económicas, sociales y espaciales que permitan, mediante este repaso histórico las tendencias del presente y del pasado, la definición de un futuro y el análisis de las posibilidades que este ofrece.

El saber histórico está profundamente enraizado en una necesidad colectiva que actúa en todo el cuerpo social.

Este trabajo se divide en Cinco Capítulos y una Introducción.

En el Primer Capítulo, se intenta una definición del Distrito Federal, respaldado por su naturaleza jurídica, su origen como modelo en la doctrina norteamericana, así como su analogía entre el Distrito Federal y el Distrito de Colombia.

En el Segundo Capítulo, se destacan brevemente algunos acontecimientos de la historia del Distrito Federal para la comprensión de su presente, mencionando las bases constitucionales de su Gobierno, así como el Patrimonio del Distrito Federal.

En el Tercer Capítulo, se intentan destacar algunos de los ordenamientos legales que rigen a los ciudadanos y a sus autoridades que habitan en el Distrito Federal, como lo son: Su Estatuto, La Ley Orgánica de la Administración Pública, así como una breve referencia a el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, tomando en cuenta las recientes reformas constitucionales al respecto.

En el Cuarto Capítulo, se lleva a cabo un análisis sincrónico del proceso de urbanización en la Problemática de su Presente mediante un Diagnóstico Esquemático. Se considera el Dilema de su desarrollo tomando en cuenta sus implicaciones que en el porvenir tendrá el crecimiento de las variables significativas de dicho proceso. Dentro del

mismo capítulo se incluyen y comentan someramente las reformas constitucionales del 22 de Agosto del año pasado relativas al Distrito Federal.

Por último, se plasman nuestras Conclusiones en las cuales se aspira modestamente, a generar respeto, afecto y consideración a nuestra ciudad, que hoy por hoy es la más grande del mundo: la Ciudad de México.

**CAPITULO I****EL DISTRITO FEDERAL****1.1. Definición.**

Andrés Lira, investigador, afirma que "Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la unión libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados. Es, pues, una 'invención' que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los estados, a los que debe coordinar, y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial'. En tales condiciones es válida la afirmación de que 'supuestamente el Distrito Federal puede y debe ser cualquier lugar, ya que los estados, unidos por acuerdo libre, acudirán a los poderes federales voluntariamente, para tratar sólo aquellos asuntos de interés general para toda la federación"<sup>1</sup>

El maestro, Andrés Serra Rojas indica que "la Capital de la República o Distrito Federal es la sede de los ministerios y departamentos administrativos, y centro de la vida económica nacional. En general asiento de los Poderes Federales"<sup>2</sup>.

Por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 2o. lo define diciendo que: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa

---

<sup>1</sup> Lira, Andrés, La Creación del Distrito Federal, volumen VII de la República Federal Mexicana, serie ordenada por el Departamento del Distrito Federal, Ed. Novaro, México, 1974, pag. 111

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Librería de Manuel Porrúa, México, 1990, pág. 602.

con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".<sup>1</sup> A partir de las anteriores definiciones, intentaremos darles mayor sentido a lo largo del presente trabajo.

## **1.2. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.**

El artículo 27, fracción VI de la Constitución, otorga al Distrito Federal: "Plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces, necesarios para los servicios públicos".

"Aunque subordina al régimen de la centralización administrativa, el Gobierno del Distrito Federal constituye una entidad distinta de la Federación"<sup>2</sup>

El Artículo 43 de la Constitución vigente "enumera las partes integrantes de la Federación , que son precisamente 31 Estados y un Distrito Federal, ya que los primitivos territorios han dejado de existir al convertirse en entidades federativas"

El artículo 44 inciso c), de la misma, ordena: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"

---

<sup>1</sup> Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 26 de Julio de 1994, pág. 11.

<sup>2</sup> Ejecutoria de la Suprema Corte (Tomo 101, pág. 3675, del Semanario Judicial de la Federación. Ed. V época.

Ahora bien, como lo reconoce el artículo 25 del Código Civil, el Distrito Federal, lo mismo que la Nación, los Estados, los Municipios y las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley, es una persona moral dotada de todos los atributos de éstas, de entre las cuales destacamos su capacidad para ser titular de derechos y obligaciones y el de contar con un patrimonio propio, sin los cuales su existencia carecería de justificación.

De lo anterior se deduce que el Distrito Federal es una entidad equiparable a los Estados de la Federación, pero que sin embargo se distingue de éstos en que carece de autonomía política, y por ende, no puede por sí mismo darse su propia constitución ni crear sus órganos particulares de gobierno

El Artículo 73, fracción VI Constitucional (**derogado por Reforma de fecha 22 de Agosto de 1996**) predeterminaba las bases fundamentales a las que deberá sujetarse la organización de la entidad. El Congreso tenía facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

El artículo 90 Constitucional, reformado por decreto en el Diario Oficial el 21 de Abril de 1981, preceptúa que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Cabe aclarar que hasta antes de las enmiendas a los artículos 29, 92 y 93 Constitucionales, la doctrina mexicana sostenía que los departamentos administrativos se diferenciaban de las Secretarías de Estado en que aquellos no tenían ninguna función política; sus titulares carecían de la facultad del llamado refrendo ministerial; no podían ser

citados a informar al Congreso ni tenían la obligación de dar a conocer a éste, en la apertura de cada período ordinario de sesiones, el estado que guardaban los asuntos de su ramo.

Por ello se decía que los secretarios del despacho tenían el doble carácter de órganos políticos y administrativos, en tanto que los Jefes de Departamento sólo tenían la calidad de órganos administrativos por carecer de aquellas funciones.

Cabe aquí hacer una aclaración a fin de evitar confusiones: uno es el Distrito Federal, Entidad que forma parte de la Federación, en unión de los Estados, y otro el Departamento del mismo nombre, que es la dependencia encargada de su gobierno interior y de su administración.

Al indicar al Departamento del Distrito como el órgano de gobierno de esta entidad federativa, en verdad, la ley se aparta del texto constitucional y de la tradición política del Distrito Federal.

Por muy superficial que comente el artículo 92 de la Constitución, éste claramente distingue entre el Gobierno del Distrito Federal y los Departamentos de Estado. Si el ánimo del legislador Constituyente hubiera sido en el mismo sentido de la ley, no hubiera hecho ninguna diferenciación y hubiera hablado exclusivamente de Departamento de Estado. No lo hizo, porque el Distrito ni debe ni puede equiparse a un Departamento de Estado.

La reforma financiera que se hizo concentrando sus ingresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 31 de la LOAPF, fracción I, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, artículo 32, fracción IV, obedece a este concepto de Departamento -confundiéndolo su régimen patrimonial y financiero-, lo cual no debió realizarse si se pensara que una entidad federativa de tan notoria importancia como es el Gobierno del Distrito Federal, requiere su propio sistema independiente.

La inquietud doctrinal que mantienen algunos juristas, para establecer el municipio de esta entidad y su plena autonomía al estilo de las demás, es debido a estas anomalías legislativas, que han acabado por desvirtuar el gobierno del Distrito Federal.

En conclusión, -señala el maestro Serra Rojas-, "el Departamento del Distrito Federal, es desde el punto de vista legal-constitucional y conforme a su naturaleza jurídica, un Departamento Administrativo que tiene a su cargo el gobierno interior y la administración de dicha entidad, cuya titularidad originaria corresponde al Presidente de la República, y que está investido de la misma jerarquía e igual rango que una Secretaría de Estado".<sup>1</sup>

### **1.3 Doctrina Constitucional Norteamericana al Respetto.**

Debemos aludir al Distrito de Columbia en los Estados Unidos de América, porque su régimen federal sirvió de modelo a esta institución federativa, aunque su evolución ha sido distinta.

"La asamblea constituyente reunida en Filadelfia, que había sido hostigada por un grupo de descontentos sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera nada por auxiliarla, tuvo que emigrar a otros lugares en solicitud de protección de las autoridades locales. No es extraño que en vista de este precedente, los constituyentes hubieren pensado en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de jurisdicción de cualquier Estado de la Unión...."<sup>2</sup>

"La Constitución norteamericana atribuyó al Congreso de la Unión (artículo I, sección VIII, fracción 17) la facultad de aceptar un territorio no mayor a diez millas

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 604.

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 299.

cuadradas cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él la residencia de las supremas autoridades federales y legislar, de modo exclusivo, sobre todas las materias que a tal entidad conciernan. Los Estados de Maryland y Virginia cedieron el territorio (cien millas cuadradas) que, denominado por el Congreso "Distrito de Columbia", vino a ser el asiento del gobierno federal".<sup>1</sup> En las leyes de 16 de julio de 1780 y 3 de marzo de 1791 se establecía el Distrito de Columbia.

Este distrito es el asiento del Gobierno Federal Norteamericano y el Congreso Federal tiene facultades para legislar en todas las materias que atañe a dicho distrito.

En cuanto a su estructura administrativa el investigador Andrés Lira nos ilustra al respecto comentándonos que "Desde 1871 existieron dos municipios que son Alejandría y Georgetown. Temporalmente en 1874 y luego en forma permanente en 1878 se organizó el distrito como una corporación municipal.

"Tres comisionados nombrados por el Presidente, uno de los cuales tiene que ser oficial en el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y dos de partidos políticos diversos, actúan en las funciones municipales del distrito. La educación es administrada por una oficina designada por la Corte Suprema del Distrito.

Agrega el autor de referencia que "a partir de 1967 el Gobierno del Distrito quedó a cargo de un comisionado designado por el Presidente y un Consejo de nueve miembros, vecinos del lugar, como representantes del Distrito.

El gobierno federal contribuye al sostenimiento del distrito. Los ciudadanos gozan de todos los derechos civiles, de acuerdo con la Constitución, pero no pueden votar excepto en los Estados donde tienen su residencia legal. La Constitución no establece expresamente normas que regulen al distrito salvo la señalada.

---

<sup>1</sup> Herrera y Lasso, Manuel, Estudios Constitucionales, Ed. Jus, México, 1983, pág. 71.

#### **1.4 Analogía entre el Distrito Federal y el Distrito de Columbia.**

Es bien sabido -enseña el maestro Burgoa-, "que en un régimen federal existen dos ámbitos competenciales de imperio, es decir, el que concierne a la Federación y el que pertenece a las entidades federativas. Según se ha afirmado insistentemente, la delimitación entre ambos reposa sobre el principio proclamado en el artículo 124 Constitucional cuya aplicación evita su recíproca interferencia, entrañando la regla básica para dirimir los conflictos que entre ellos se susciten o puedan suscitarse. El imperio de las entidades federativas se ejerce, por conducto de los órganos que desempeñan las tres funciones estatales, sobre su respectivo territorio, y el que atañe a la Federación sobre todo el territorio nacional en las materias legislativas, administrativa y jurisdiccional que expresamente señala la Constitución"<sup>1</sup>

En efecto, México es una República Federal, y por lo tanto coexisten en ella armónicamente dos esferas de poderes: los federales, que ejercen sus funciones en todo el territorio nacional, y los estatales o locales, con jurisdicción condicionada al territorio de los estados respectivos. El régimen federal exige un estricto y constante respeto mutuo entre los Estados y la Federación; de aquí que se haga necesario advertir la ventaja de conceder a los poderes federales un territorio propio, que garantice su independencia frente a cualquiera de los Estados: una porción territorial, pues, en que residan los poderes federales, y en la que, no teniendo jurisdicción ninguno de los Estados componentes de la Federación, sea capaz de asegurar la buena marcha de los propios poderes y la efectiva autonomía de las autoridades estatales.

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 909

Ahora bien -continúa Burgoa-, "es evidente que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación. Esta no podría ser el territorio ni ninguna entidad federativa, pues de administrarse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto. Por consiguiente, dentro de un Estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los "poderes federales" como suelen comúnmente denominarse a las autoridades en que se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la Federación, y esa circunscripción se llama entre nosotros "Distrito Federal", que equivale al "Distrito de Columbia" en los Estados Unidos de Norteamérica. De ahí que el Distrito Federal sea una entidad federativa más dentro de la Federación, aunque con modalidades jurídico-políticas que lo distinguen de los Estados propiamente dichos".<sup>1</sup>

Los Estados Unidos, en tanto padres del sistema federal, que, como ya hemos dicho, apareció en aquella república por vez primera, no tardarían en constituir, de esta manera, una circunscripción territorial que, cedida por los Estados de Maryland y Virginia, sirviera de asiento a los poderes federales.

"La Constitución norteamericana -señala el distinguido constitucionalista Herrera y Lasso-, atribuyó al Congreso de la Unión (Art. 1o, sec. VIII, frac. 17), la facultad de aceptar un territorio no mayor de diez millas cuadradas cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él la residencia de las supremas autoridades federales y legislar, de modo exclusivo, sobre todas las materias que a tal entidad conciernan".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., pág. 910

<sup>2</sup> Herrera y Lasso, Manuel, Estudios Constitucionales, Ed. Jus, México, 1983, pág. 61

A partir del año de 1800 se estableció así, alrededor del río Potomac, el Distrito Federal estadounidense, al que se dió el nombre de Distrito de Columbia, dentro de cuyos perímetros se erigió la Ciudad de Washington como capital del propio distrito. Hasta ese entonces los poderes federales coexistieron con los locales del Estado de Pensilvania, con sede en la Ciudad de Filadelfia: su capital.

De manera similar, entre nosotros hubo de crearse un Distrito Federal, como una entidad federativa más dentro de la Federación, pero con modalidades jurídico-políticas propias, como hemos de ver, que lo distinguen de los Estados propiamente dichos.

"Es inconcuso -apunta Burgoa, a quien hasta aquí hemos venido siguiendo-, que sobre el territorio del Distrito Federal se ejerce el imperio a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones que se han mencionado. El desempeño de ellas suele no encomendarse a órganos distintos de los federales, puesto que se provocaría la interferencia o yuxtaposición entre los locales del Distrito Federal y los de la Federación. Por tanto, son éstos los que, independientemente de su imperio nacional, ejercen las funciones estatales dentro de la referida entidad en relación con materias distintas de las que se comprendan en su órbita competencial federal"<sup>1</sup>.

El notable tratadista Herrera y Lasso nos brinda una razón de singular importancia para considerar que "nuestro Distrito Federal está asentado en la Ciudad de México que ha sido siempre la Metrópoli, la primera ciudad de la República, la de población más numerosa, la de civilidad más cultivada, la de mayor influencia política y social"<sup>2</sup>

Las anteriores consideraciones justifican, sin lugar a duda, la creación del Distrito Federal, cuyas autoridades legislativas y administrativas son orgánicamente idénticas a las federales, aunque desempeñen material y territorialmente actos diferentes como órganos de

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., pág. 912

<sup>2</sup> Herrera y Lasso, Manuel, op. cit., pág. 72

la Federación y como órganos de dicha entidad. Únicamente el poder judicial dentro del Distrito Federal se confía a órganos distintos de los Tribunales de la Federación, como son los jueces de primera instancia y el Tribunal Superior de Justicia principalmente.

**CAPITULO II****EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL****2.1 Historia del Distrito Federal.**

Nos comenta el tratadista Andrés Serra Rojas que "se supone que la fundación de Tenochtitlán, que significa "lugar del tunal en la piedra", se efectuó en el año de 327 D.C. en un sitio llamado Mechtli (México) que expresa "lugar de los mexicanos". La ciudad llevaba el nombre de su fundador, Tenoch, notable caudillo de los aztecas, el cual edificó la ciudad al amparo de los designios indígenas, en el mismo sitio en que ha permanecido a través de los siglos. Para mantener sus tradiciones políticas y religiosas edificó el templo de Huitzilopochtli".<sup>1</sup>

Es sorprendente el régimen administrativo de los servicios de la ciudad azteca y de los pueblos colindantes, con sus normas sobre calzadas, caminos, mercados, policía, el régimen de impuestos, inundaciones, agua, epidemias, diversiones, guerras floridas y el desarrollo de las obras públicas. Una administración pública, que se extendía en un enorme territorio. "Los españoles dieron fin al imperio de los aztecas y denominaron a la hermosa población "la ciudad de México", que fue reedificada desde su iniciación y formó el asiento de la conquista española y más tarde el centro de gobierno del virreinato, que estuvo dominado por una fuerte centralización política y administrativa, el cual extendió sus dominios en todas las direcciones de los territorios conquistados. Una urbe magnífica con un creciente desarrollo, creador de complejos problemas sociales y económicos de la vida nacional

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit., pág. 591

Bernal Díaz del Castillo, soldado de Cortés e historiador, expresa conmovido al describir la hermosa Urbe: "... y desde que vimos tantas ciudades y villas pobladas en el agua en tierra firme otras grandes poblaciones, y aquella calzada tan derecho y por nivel como iba a México, nos quedamos admirados, y algunos de nuestros soldados decían que aquello que venían, si era entre sueños... ver cosas nunca oídas, ni aún soñadas, como veíamos".<sup>1</sup>-

Inmediatamente después de la caída de Tenochtitlan se iniciaron los cambios en el medio ambiente.

En las áreas forestadas se cortaron numerosos árboles para las necesidades de la construcción de la nueva ciudad y de sus edificios, así como para combustible.

Las áreas de cultivo empezaron a sufrir fuertes deterioros como resultado de la introducción de nuevos elementos tecnológicos y de nuevos productos, de nuevos sistemas de riego y de la introducción de ganado.

El arado penetraba más la tierra que la coa o bastón plantador indígena, dando como resultado que por falta de adecuación el suelo fuera arrastrado en la época de lluvias hacia el fondo del valle, erosionando las pendientes suaves que poseían suelos agrícolas.

A todo esto se sumaron las modificaciones en las grandes obras hidráulicas del Valle. Los españoles construyeron presas, rellenaron canales y construyeron nuevos conductos de agua.

En la que fue una de las empresas más grandes de las sociedades preindustriales, se drenó la Cuenca de México, convirtiéndola artificialmente en Valle por medio de un túnel y de un canal a cielo abierto. Esta obra permitió, a un año de iniciada, que el agua corriera hacia el mar, disminuyendo la amenaza de inundaciones que assolaban frecuente y prolongadamente a la ciudad, pero también introdujo cambios de importancia para el

---

<sup>1</sup> Toro, Alfonso, Historia de México, Tomo II, Ed. Patria, 1983, pág. 226

prolongadamente a la ciudad, pero también introdujo cambios de importancia para el equilibrio ecológico del valle. No sólo salían las aguas negras de la ciudad, sino también las aguas de los manantiales y de las lluvias que alimentaban a la unidad lacustre, prefigurando el desecamiento de los lagos y una de sus consecuencias: las tolvaneras.

Una de las impresionantes inundaciones fue la ocurrida durante el virreinato del arzobispo Enriquez de Rivera (1672-1680) quien dice que "El día de San Francisco, 4 de octubre de 1674, se halló la Ciudad de México otra vez amagada por las inundaciones. Llovió torrencialmente y se inundaron los puentecillos de San Antonio y los comarcanos a Tacuba y San Cosme; se temió pasase a la ciudad; salió el señor Arzobispo a San Cosme, y de allí pasó en canoa a socorrer con bastimentos a los necesitados"<sup>1</sup>

"El conquistador fundó en Coyoacán el Ayuntamiento, como el anterior de la Villa Rica de la Veracruz. Una Real Cédula del 4 de julio de 1523 erigió a la capital en "ciudad" y recibió su escudo de armas. En 1524 se traslada a la misma el ayuntamiento. La primera Acta de Cabildo es de 7 de marzo de 1524. La Real Cédula del 24 de octubre de 1539 *extiende su jurisdicción a 15 leguas* con el título de "Muy Noble, Insigne y muy Leal Ciudad". Ciudades gobernadas por municipios, con un Cabildo o Ayuntamiento, con un Alcalde, doce regidores o menos según su importancia.<sup>2</sup> Siguiendo el ejemplo de los indígenas, la nueva organización pronto se vio obligada, por el continuo aumento de sus pobladores y la concentración económica, a tomar serias determinaciones en los problemas citadinos y extraurbanos, que adquirirían una mayor amplitud.

A la ciudad de México se ligaron los recursos relacionados con los acontecimientos históricos nacionales culminantes, desde la época antigua hasta la moderna, principalmente en los últimos tiempos, por constituir la residencia habitual de los poderes federales.

---

<sup>1</sup> Mañé, Rubio, *Historia del Virreinato de la Nueva España*, Ed. Porrúa, Tomo IV, pág. 116  
<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pág. 592

La preocupación constante de los virreyes se concentró en la atención de los servicios públicos y hacer frente a las continuas y grandes calamidades públicas de una enorme población indígena, hispánica y mestiza. Es suficiente recordar los momentos pavorosos de las epidemias en la que perecieron víctimas del cólera o viruela, miles de habitantes de la ciudad.

"La intensificación del comercio obligó a las autoridades a la expedición de numerosas disposiciones administrativas para reglamentar las materias que provocaban frecuentes problemas ciudadanos, como el trabajo de los indios, mesones, fondas, gremios diversos, policía, salubridad, mercados, comercios, etc."<sup>1</sup>

Debemos hacer mención a la notable relación que hizo el virrey Conde de Revillagigedo, de los problemas urbanos y circunvecinos a la ciudad, que disponía de hermosos templos, palacios y edificios que llevaban el estilo de la época.

Numerosas variaciones sufrió el ayuntamiento de la Ciudad de México. Las ordenanzas de gobierno del 3 de junio de 1720 regularon los cabildos, su elección y composición.

Debemos mencionar el Cabildo abierto, a los que asistían personas ajenas a los integrantes del Ayuntamiento.

La intendencia de México, el antecedente de las actuales entidades federativas. La organización de las intendencias surgió de la ley del 4 de diciembre de 1786 y dieron paso durante el México independiente a las divisiones territoriales.

Citaremos como hecho notable la actuación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, cuando el licenciado Verdad proclamó que, en ausencia de los monarcas

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit., pág. 592

españoles, la soberanía tendría que recaer en el pueblo, el cual debía de ejercerla por conducto de sus legítimos representantes que eran los ayuntamientos.

La Ciudad de México formaba parte del territorio de la intendencia de México, aunque su régimen político y administrativo era diverso de ella. Puede afirmarse que la existencia del Distrito Federal como parte integrante de la Federación Mexicana, en unión de los Estados y los entonces Territorios, arranca de la Constitución del 4 de Octubre de 1824.

En efecto, en dicho Código Político se facultaba al Congreso General para 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.

Con base en esa disposición, el ilustre Fray Servando Teresa de Mier, quien formaba parte, junto con otros distinguidos personajes, del Congreso Constituyente de 1824, apoyó con sólidas razones la conveniencia de que fuera la Ciudad de México el lugar que eligiera el propio Congreso como asiento o residencia de los Poderes de la Unión, y así se aprobó, contra quienes sostuvieron la idea de que fuera la Ciudad de Querétaro la que se escogiera para tal efecto.

"La generalidad de estos señalamientos constitucionales -nos comenta el investigador Villagordoa-, fue atemperada un tanto, empero, por la apremiante necesidad de la erección de un Distrito Federal; así vemos como a cuarenta y cinco días escasos del referido ordenamiento constitucional, el 18 de Noviembre del propio año de 1824, fuera expedido el decreto que lo crea, y que calzado ya por la firma del primer presidente constitucional de México: Miguel Félix Hernández, mejor conocido como Guadalupe Victoria, no fuera

promulgado sino hasta el día 20; en él se dispone, que el Distrito Federal sea, precisamente, la Ciudad de México".<sup>1</sup>

Mucho se discutió, sin embargo, sobre la conveniencia o la inconveniencia de que la muy noble y leal Ciudad de México -Ciudad de los Palacios, como la llamara el ilustre Alejandro de Humboldt-, capital que fuera del antiguo virreinato de Indias, y ahora de la República Federal, diese albergue a los Poderes Federales que se constituyese, por ende en el proyectado Distrito Federal.

Se argumentó desde luego, y así llegaría a dictaminarlo la Comisión Especial nombrada al efecto, que el lugar indicado para dar alojamiento a los Poderes Federales, debería ser un punto un poco más céntrico, geográficamente hablando del país; se pensó pues, que Querétaro debería ser la ciudad federal ideada.

Fue así que se celebró el Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana Sesión del día 22 de julio de 1824 donde se puso a discusión el siguiente dictamen: <sup>2</sup>

"Señor, la comisión especial encargada de designar el lugar donde deban residir en lo sucesivo los supremos poderes de la federación conforme a la proposición del Sr. Vélez aprobada en 27 de marzo último, tiene el honor de presentar a V. Sob. su dictamen, y con él, el resultado de las varias determinadas meditaciones en que se ha ocupado sobre el particular.

En una gran asociación compuesta de otras muchas pequeñas, que aunque independientes, mantienen entre sí relaciones de fraternidad y de unión, por medio de

<sup>1</sup> Villagordoa Lozano, José Manuel. Obra Jurídica Mexicana, Ed. P.G.R., México, 1987, pág. 225

<sup>2</sup> Lira, Andrés. La Creación del Distrito Federal. La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento, vol. V., México, Ed. Novaro, 1974, pág. 107 a 111, 115 a 119, 122 a 123, 130, 134 a 137, 139, 141, 142, 150, 151.

autoridades elegidas al efecto, por ellas mismas, que hacen como el punto de contacto donde se forma el nudo que las une, es sin duda alguna muy conveniente y tal vez del todo necesario, que estas supremas autoridades residan en un lugar, que aunque deje de ser el más aproximado al centro, no esté sin embargo muy distante de él, y sea al mismo tiempo el más cómodamente situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acontecimientos más notables de todos los pueblos de la federación; para ocurrir a ellos si lo exigiere su naturaleza con la propia igualdad y prontitud; para recibir y atender con uniformidad las quejas y cualesquiera otros recursos cuya resolución corresponda a los poderes generales y sea necesario interponer ante ellos; para hacer que los efectos de las órdenes que se hayan de expedir, se experimenten con la posible igual oportunidad en todos los extremos del territorio de la federación; y en una palabra, para facilitar una comunicación igualmente expedita en cuanto pueda ser a todas partes.

Creyó la comisión que no debía perder de vista este principio: se propuso conciliar el logro de tan importantes objetivos en las otras varias consideraciones de que tampoco podía desentenderse; tuvo muy presente la suma desigualdad con que está distribuida la población en la república, y juzgó por consecuencia de todos, que debía fijar su atención en los pueblos de Celaya, San Miguel. Villa de Hidalgo y Salamanca.

Veía que cualquiera de ellos podía considerarse, supuesta la falta absoluta de datos exactos estadísticos, como un punto céntrico, sino geográficamente, al menos con respecto a la población, pues que de una parte quedaban a más de una considerable porción de los estados de Guanajuato y Michoacán, los de México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Chiapas en el caso de que quede agregada aquella provincia al territorio de la Federación; y por otra, lo restante de Guanajuato y Michoacán y los estados de Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas con los que hayan de formarse de las ocho

provincias llamadas anteriormente internas y Oriente y Occidente y de ambas Californias: de manera que el exceso de población, que pudiera notarse en un extremo, se compensa en alguna manera con el que se advierte en cuanto a la extensión de terreno por el otro.

Reflejaba también la comisión, que todos los expresados pueblos proporcionan con poca diferencia iguales comodidades, por la amenidad y excelente cultivo de su suelo, por la consiguiente baratura de sus viveres, por la benignidad de su clima, y por otras mil ventajas con que pródiga la naturaleza enriqueció y hermoseó aquellos deliciosos países. Así era, que no sabiendo por cual decidirse, vacilaba sin atreverse a tomar una resolución, ni dar a uno la preferencia sobre los otros, principalmente cuando ya le hacía temer una como noble rivalidad entre los pueblos cuya ubicación hiciese concebir esperanza de ser elegidos: la oferta que uno de los individuos de su seno le había hecho en nombre del Congreso de Querétaro, para que aquel estado, dejándolo de ser, sirviese de residencia a los poderes generales, y la patriótica representación que posteriormente dirigió a vuestra soberanía el ayuntamiento de Celaya, invitándolo con expresiones de la más pura lealtad a que eligiera aquella pura ciudad.

Se decidió por fin la comisión a aceptar el ofrecimiento del Congreso de Querétaro y espera con confianza que vuestra soberanía hallará fundados los motivos que la impelieron a tomar esta resolución.

Querétaro, Sr., a quien el ilustrado viajero varón de Humboldt llama célebre por lo bello de sus edificios, de sus acueductos, y de sus fábricas de paños, reúne poco más o menos las mismas ventajas que la comisión había tenido presentes cuando meditaba en otros lugares, y tiene además la muy estimable que siendo de muchos años acá, una de las principales ciudades más mercantiles y de los pueblos más industriosos, mantiene por esta razón abiertas comunicaciones en casi todos los lugares de la Federación, las que son tanto

más subsistentes, cuanto que el sistema actual de correos, todos los que hay establecidos pasan necesariamente por aquella ciudad, y esto no sucede en los otros lugares de que ha hecho mención.

Proporciona por otra parte, hermosos y espaciosos templos donde puedan celebrar sus sesiones los congresos generales: tiene también edificios cómodos y decentes que sirvan de alojamiento a los enviados de otras potencias: ni dejará de recibir a la multitud de extranjeros que concurrirán sin duda alguna de todo el orbe a establecer su comercio o su industria en la grande y opulenta Nación Mexicana, y probablemente querrán radicarse cerca del Gobierno General.

Por lo expuesto, la comisión contrae su dictamen a las siguientes proposiciones.

1.- La ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la Federación.

2.- Estos ejercerán en ella, y en el territorio que ahora se compone aquel Estado, las funciones de poderes particulares de un estado.

3.- Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro y ejercicio de su soberanía.

México 31 de mayo de 1824/. Osores.- Máquez.- Arizpe.- Lombardo.- Robles.- Marin.- Vargas.- Huerta.- Vélez.

El Sr. Secretario de Justicia dijo: "en otras circunstancias la cuestión del día sería muy delicada y escabrosa, y aún pudiera comprometer el decoro de los supremos poderes de la República; pero en la situación en que nos hallamos, es muy llana, manejable y expeditiva, y viene a ser un problema que se está resolviendo por sí mismo: tal es el carácter y gravedad de las razones que se presentan.

Yo no haré más que insinuarlas, y cuando fuere menester, mis dignos compañeros las amplificarán y pondrán en punto de evidencia. ¿Debe o no trasladarse a la Ciudad de Querétaro el asiento de los Supremos Poderes?. He aquí la cuestión. Señor, es muy laudable y aún edificativo el desinterés, la generosidad y la galantería del honorable estado de Querétaro, que se desprende de lo que posee para cederlo en obsequio de la Nación; pero por ahora es imposible trasladarse a aquel punto: para ello se necesita de una suma cuantiosa, y esta suma cuantiosa no la tiene en día el Gobierno: que no se escandalice el soberano Congreso al oír decir que esto no puede realizarse sin una enorme cantidad: por el ministerio de hacienda se presentará a vuestra soberanía un cálculo aproximado de su costo, y entre tanto puedo adelantar un dato por el que puede computarse en grande, hasta donde puede subir el valor de lo que se intenta. En días pasados se trató de trasladar los presos a la Acordada, único local donde pueden estar con seguridad y desahogo; pues bien, solo el reparar algunas traviesas y tabiques, y trasladar los enceres de la artillería se ha calculado que pasa de veinte pesos. Pero supongamos que tenemos para costear la traslación: el Gobierno está en necesidad de negociar diariamente gruesas sumas, operación que es imposible que se verifique en otra ciudad, y que sólo se facilita en México, por la grande reunión que aquí hay de ricos capitalistas; y para que se vea que en la materia se habla con datos positivos, el Señor Ministro de Hacienda no dejará de referir a vuestra soberanía que no ha mucho que en una ciudad de la Federación más popular que Querétaro, y tanto o más rica que ella, no han podido negociarse 8 mil pesos ofreciendo cuantas garantías exigen los comerciantes más escrupulosos y circunspectos. Pero seamos indulgentes y liberales en materia de suposiciones, y figurémonos que se nos anticipan y adelantan con sus cofres los acaudalados que hoy existen en México, para en cuanto lleguen a Querétaro abrirlos y tenerlos a disposición del Gobierno: se presenta otro inconveniente moral, pero de tal

temple, que siendo tan capitales y decisivos los impedimentos de que he hablado, todavía es este al que el Gobierno le atribuye la primera importancia. Hablo, Señor, de esta especie de combustibilidad en que habitualmente nos hallamos, fenómeno que nada tiene de extraño, y que es un resultado necesario de nuestra misma infancia. Efectivamente existe y existirá por algún tiempo entre nosotros, una predisposición, una cierta tendencia y conato a la disolución, no por falta, sino por exceso de poder y de vida, y en el momento en que el gobierno se arranque de México, no será mucho que se presente y desenvuelva una fiebre inflamatoria tal que de con nosotros en el sepulcro. Pero veamos las cosas bajo otro aspecto; los señores de la comisión con el saber y viveza que les es propio, han esforzado lo posible las razones para su intento de traslación: estas son obvias, naturales, y las que se han usado a veces, cuando se ha tratado en otros países de la capitalidad de provincias; pero es menester advertir que estas tienen peso y valor en los gobiernos centrales y de ningún modo en los de la Federación.

El Señor Secretario del Despacho de Guerra después de insistir en el peligro que hay de que saliendo de México los Supremos Poderes, estallase alguna conspiración en la misma ciudad o en sus cercanías continuó en estos términos: "Esta Ciudad tiene la inapreciable ventaja de estar militarmente defendida como ninguna de los Estados del Anáhuac, porque con muy pequeñas obras los puede estar completamente. En esta Ciudad se han acumulado recursos militares, por los gobiernos precedentes. Aquí se cuenta con fábricas de armamentos, y de municiones que deben estar a la vista del gobierno y que por lo mismo sería necesario establecerlas en Querétaro. Veámos el asunto por la localidad del Estado de Querétaro. Desde luego tiene en sí elementos muy grandes pero que no serán desenvueltos tan prontamente como en los litorales que tienen medios más próximos para prosperar. Así pues Señor, nada haremos ahora en acercarnos a desiertos que por mucho tiempo no

dejarán de serlo, si nos alejamos de territorios que van a tener un incremento muy próximo. El Estado de Veracruz Señor sin un inmediato cuidado, sin una atención continua y muy vigilante del gobierno, desde luego impondrá la ley a toda la República, por el Comercio, riqueza, y armamentos que le pueden proporcionar sus puertos. Y como estos se hallan bajo la vigilancia del Supremo Gobierno, no me parece prudencia alejarlos de un punto, desde el cual puede desempeñar esa vigilancia. Después de considerar esto muy detenidamente, el supremo poder ejecutivo, me ha autorizado para exponer a vuestra soberanía que son tantas las dificultades que pulsa y de tan grave consecuencia que verificada la traslación no podrá responder de la seguridad pública. Conoce que se le aumentan muchos sus cuidados sin que se le aumenten los medios de atender a ellos. Tiene que dejar en México una guarnición que no puede ser menor ni en un hombre de la que ha tenido hasta aquí; tiene al mismo tiempo que poner otra igual en Querétaro: quiere decir que sería necesario aumentar en proporción el ejército o darle fatigas que tal vez lo arruinarían muy pronto. Por estas razones me ha mandado decir a vuestra soberanía, que no cree que estemos en el caso de que se verifique la traslación y que si se verifica, no puede responder de la tranquilidad pública".

El Señor Secretario de Hacienda: "Señor apenas hay punto alguno que hayan dejado de tocar mis dignos compañeros: más hay algunos datos que traigo para hacerlos presente a vuestra soberanía y que es absolutamente imposible la traslación de los supremos poderes con sus oficinas o otro estado. Traigo aquí un cálculo que aunque hecho de prisa entiendo que está verificado más bien con mezquindad que con exageración. Este cálculo abraza solamente los gastos que ocasiona la traslación de las oficinas y archivos, y al mismo tiempo los gastos precisos que habían de erogarse. suponiendo que hubiesen edificios suficientes para establecer estas oficinas, sin contar con las dificultades de esos edificios. Los datos que he tenido de las oficinas generales y las secretarías ascienden a 429,617 pesos. Además de

estos gastos habrá también que costear la traslación de las familias de los empleados, porque esto se practica en otras cortes donde generalmente el rey se mueve a los sitios reales, y de consiguiente se hallan establecidas unas pensiones para los empleados que han de seguir a la corte: ¿Con cuánta más razón no sería necesario que a nuestros empleados se les abonasen estos gastos, cuanto tienen que establecer sus casas? Y aquí se ve que sería preciso calcular este nuevo gasto y agregarlo a la cantidad arriba dicha. En el archivo general además se tropezará con el inconveniente de que muchos de sus expedientes corresponden a los oficios públicos cuya propiedad es de los escribanos, y desde luego será necesaria comprarlos. Tampoco está incluido en este presupuesto el amueblado de los edificios, que deben designarse para el Presidente de la República y para la celebración de las sesiones de vuestra soberanía con todo el decoro necesario. Sólo la preparación de estos salones excedió de 45 pesos, estos gastos creo yo que no será exceso calcularlos en 300 pesos que con la suma anterior pasa de 700 pesos. Esta suma no aparecerá exagerada si se considera que sólo el palacio donde residen los supremos poderes de Washington ha costado ya un millón de pesos.

Además, sería necesario a lo menos un año para hacer la preparaciones por medio de comisionados que debían mandarse. No se pueden llevar de aquí los muebles viejos porque muchos se romperían porque costaría más esta conducción que su nueva fabricación, para lo que no habría materiales y artesanos, y se requerirían además gastos extraordinarios cuando no tenemos para otros que ciertamente son más urgentes".

El Señor González Carcalmuro señaló: "La corrupción de esta Ciudad se dice llega a tan alto punto que entrega las costumbres y aún cambia como por un encanto las opiniones de los señores diputados. Yo protesto, y puedo citar a vuestra soberanía por testigo que en ocho meses no se ha visto en este agosto rescinto tan funesta transformación. He visto

constante que los miembros todos de esta asamblea nacional han conservado invariablemente el mismo tenor en pensamientos y costumbres. ¿Pues dónde está Señor o en que parte se descubren rastros de esa virtud mágica de México para transformaciones lastimosas? Yo veo todo lo contrario: yo veo pasiones inocentes y tranquilas, o diré mejor virtudes edificantes en los diputados jóvenes más fáciles de corromper. La juventud fogosa e inconsiderada presenta un pábulo a los vicios que les niegan las pasiones de la fría y cansada ancianidad. Si Señor, los mozos son más inflamables que los viejos; y si no se corrompen los mozos ¿Cómo he de creer que se han corrompido los viejos?. Verdaderamente a los viejos puede decirse que los indemniza su edad, a los jóvenes diputados ese amor al retiro que les ha hecho buscar el silencio religioso y quietud amable de los claústros. Me edifican Señor, me edifican esos jóvenes que en medio del tumultuoso bullicio de la Corte han sabido fabricarse un domicilio de soledad para vivir de asiento con la sabiduría.

Es verdad que en México como en toda población grande hay mucho de bueno y mucho de malo: hay casas de prostitución donde vive de asiento la maldad, y casas, si puedo decirlo así de justificación: en las primeras se fabrican los malos y en las segundas los verdaderos sabios, entre una y otra de estas dos clases de casas abunda singularmente en México otra clase intermedia destinada a proporcionar con inocencia el desahogo y el recreo tan necesario para los hombres de letras. Ya desde el tiempo de Esopo se sabía que la cuerda del arco no puede estar siempre tirante, y desde que hubo filósofos en el mundo, se ha reconocido la necesidad de reponer por medio de la diversion, las fuerzas que ha consumido el trabajo. El Padre San Gregorio asienta como máxima indubitable, que la naturaleza humana necesita de placer y que en la inevitable alternativa de elegirlo, honesto o torpe, debe procurarse siempre proporcionar placeres honestos, para no caer en los

inconvenientes de los torpes. Es pues cosa muy justa y filosófica que los señores diputados se desahoguen en los paseos que se diviertan en los teatros que concurran a tertulias instructivas; en una palabra que haya cantos, que hayan músicas, que haya concurrencias, que haya amigos y todo aquellos que sea capaz de llamar su atención sin ocuparla ni fatigarla. Pues si todo esto proporciona esta bella capital, y difícilmente puede proporcionarlo otro lugar, ¿a dónde llevamos a esos padres beneméritos de la patria a ocuparse incesantemente de la salud pública con peligro de la suya propia, a trabajar sin descanso o a morir sin descanso o a morir en el trabajo?

Por todo lo que llevo expuesto me parece muy claro, que ya se consideren las razones de conveniencia, ya se consideren las razones de utilidad, o bien las que inducen una necesidad inevitable, me veo en la precisión de decir que repruebo en un todo el dictamen de la comisión".

Un encendido y bien razonado discurso del doctor Fray Servando Teresa de Mier, empero, sería suficiente para poner las cosas en su lugar, y disuadir las pretensiones de quienes, escuchados fundamentalmente en la corrupción a que había llegado ya la Ciudad de México, no vacilaban en proponer a la de Querétaro para asiento de los Poderes Federales;

"¿Pero -se preguntaba en voz alta el doctor Mier-, destruyendo ese endeble argumento-, a dónde irán los Supremos Poderes con el dinero, el concurso y las tropas que no se traslade la misma corrupción?"<sup>1</sup>

Y fundaba su juicio en las muchas cualidades de la Ciudad de México, que contrastaban un tanto con los inconvenientes que, para ello, presentaba la de Querétaro. Seis atributos principales descubría, al efecto, Fray Servando: su notable belleza; el ser el centro político de la República; su privilegiada situación militar; su envidiable riqueza; su

---

<sup>1</sup> Lira, Andrés, Op. Cit., pág. 130 y ss.

extraordinaria dimensión cultural, y el ser , también, un centro de esparcimiento sin paralelo en todo México.

Consideramos de suma trascendencia los argumentos de Fray Servando Teresa de Mier por lo que tomamos un espacio para su transcripción:

### **1. BELLEZA**

Aunque el padre Mier no había nacido en ellas, sino en la de Monterrey, consideraba que era tanta la hermosura de la Ciudad de México que en el mundo entero muy difícilmente encontraba par:

"La Ciudad de México -refería al respecto-, saliendo de entre las aguas de la laguna, aparece como otra Venus de hermosura incomparable, cuyo encuentro temió la Comisión, y se pasa diestramente a pintarnos las ventajas de Querétaro. ¡Ah! Cuando ésta no fuese una ciudad menor, y según se me ha informado, de mal temperamento, malas aguas y escasa de viveres, ¿puede sostener paralelo alguno con la metrópoli del Anáhuac, que descuella sobre todas nuestras ciudades? "Por una casualidad -dice el barón de Humboldt-, me tocó ver enseguida después de México a Nueva York, Filadelfia, Baltimore, Washington, Madrid, París, Londres, Roma, Nápoles, Petesburgo, Viena y Berlín" Es decir, casi todas las capitales de Europa "y nadie -concluye-, nadie me ha dejado la idea de magnificencia que México"

"Yo continúa el doctor Mier-, puedo testificar casi todo lo mismo que aquel sabio viajero, y asegurar que no hay en Europa ni en todas las Américas una ciudad de topografía tan feliz, ni de perspectiva más agraciada y pintoresca. El círculo de verdes colinas que la rodean en anfiteatro viene a ser la corona de esta reina de las ciudades. Sentada en la deliciosa alfombra de su valle entre países cálidos y fríos como entre dos zonas distintas,

recoge de ambas por agua y tierra el tributo de sus frutos peculiares; y la abundancia, baratura y variedad de su mercado no tiene igual en el mundo. Su pueblo es tan dulce como dócil, y en buen sentido se verifica en él a la letra lo que Gálvez decía de nuestra América. Me consta que los extranjeros viajeros en nuestro país han quedado atónitos al ver la quietud, el orden y la sumisión de los mexicanos a las autoridades en circunstancias tan críticas, que no habrían ocurrido en alguna parte de Europa sin sangre, desolación y ruinas. Sólo motejan la desnudez de nuestra plebe debida a la dulzura misma de la intemperie, a la habitudines de los indios y al monopolio de los españoles. Pero yo suelo responderles, que si a las delicias del clima y a la multitud de la fruta, no correspondiese la desnudez de sus habitantes, México no sería tan rigurosamente como es el paraíso terrenal."

Un tanto exageradas las palabras del doctor Teresa de Mier; propias, sin embargo, de quien, enamorado de la metrópoli, destinó a ella sus mejores días y glorias; las reforzaba, no obstante, con las muchas otras propiedades que en ella encontraba.

## 2. CENTRO POLÍTICO

Pero no es ello sólo; la Ciudad de México es el verdadero foco del país; el centro político del mismo; y si geográficamente no corresponde a él consideraba Fray Servando-, la Ciudad de Querétaro, distante doscientos kilómetros tan sólo de la Ciudad de México, no se halla, tampoco, en el exacto centro geográfico de la República:

"Se recurrió al arbitrio de presentarnos a Querétaro como un centro del Anáhuac, si no estrictamente geográfico, aproximado a lo menos, para mejor mandar desde allí los oráculos de la autoridad suprema, y recibir las comunicaciones de los Estados, sobre cuya defensa, conservación y tranquilidad debe ejercitar su vigilancia. Pero en la inmensidad de nuestro territorio ¿qué son cuarenta leguas que dista Querétaro de la Ciudad de México

para despojara a ésta de la calidad de un centro aproximado? Por otra parte, en eso poco que el Gobierno se acercase al Interior, otro tanto se alejaba de los Puertos más importantes. Mas ¿hablamos de burlas? No contando sino hasta el grado cuarenta como Humboldt, la extensión de nuestro país abraza, según él, más de ciento dieciocho mil leguas cuadradas, de doscientos treinta y seis millones de habitantes. ¿Y después de esto se nos viene a decir seriamente que tengamos gran cuenta con cuarenta leguas de diferencia para designar un centro aproximado? Puntualmente lo que más extasia al Barón de Humboldt es la situación dichosísima de México, que colocado casi a igual distancia entre los mares de Norte y Sur, puede con una mano en cinco semanas enviar y recibir noticias de Europa, y en seis semanas con la otra darlas o tomarlas de Asia, para donde posee los mejores puertos del mundo. En resumen, Señor, la verdad sobre este punto es, que México está en el centro de la población del Anáhuac, y ese centro político, y no el Gobierno, que nada tiene que hacer con los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza".

### 3. SITUACIÓN MILITAR

Muy convincentes, también, son las anteriores razones del doctor Mier; a ellas agregaba, tratando de reforzar , todavía, sus argumentos en favor de que la Ciudad de México se convirtiera en Distrito Federal, estas otras, que en mucho habrían de contribuir al logro de tan preciso objetivo:

"¿Y por qué no he de hacer yo mérito también de que la situación militar de México, que no tiene Querétaro? No hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquélla. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes. En su seno se salvaron las reliquias de los toltecas. nación sabia, antiguo

para despojara a ésta de la calidad de un centro aproximado? Por otra parte, en eso poco que el Gobierno se acercase al Interior, otro tanto se alejaba de los Puertos más importantes. Mas ¿hablamos de burlas? No contando sino hasta el grado cuarenta como Humboldt, la extensión de nuestro país abraza, según él, más de ciento dieciocho mil leguas cuadradas, de doscientos treinta y seis millones de habitantes. ¿Y después de esto se nos viene a decir seriamente que tengamos gran cuenta con cuarenta leguas de diferencia para designar un centro aproximado? Puntualmente lo que más extasia al Barón de Humboldt es la situación dichosisima de México, que colocado casi a igual distancia entre los mares de Norte y Sur, puede con una mano en cinco semanas enviar y recibir noticias de Europa, y en seis semanas con la otra darlas o tomarlas de Asia, para donde posee los mejores puertos del mundo. En resumen, Señor, la verdad sobre este punto es, que México está en el centro de la población del Anáhuac, y ese centro político, y no el Gobierno, que nada tiene que hacer con los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza".

### 3. SITUACIÓN MILITAR

Muy convincentes, también, son las anteriores razones del doctor Mier; a ellas agregaba, tratando de reforzar , todavía, sus argumentos en favor de que la Ciudad de México se convirtiera en Distrito Federal, estas otras, que en mucho habrían de contribuir al logro de tan preciso objetivo:

"¿Y por qué no he de hacer yo mérito también de que la situación militar de México, que no tiene Querétaro? No hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquélla. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes. En su seno se salvaron las reliquias de los toltecas, nación sabia, antiguo

honor de nuestro país, exterminada en diez años de guerra por el furor de los bárbaros jaliscienses. En ella no sólo estarán seguros los Supremos Poderes contra una agresión del exterior, sino que podrán mejor desde el trono de los aztecas lanzar los rayos de su autoridad contra la anarquía y el desorden. El mismo respeto infunde el nombre de México, como que está en posesión hace seiscientos años de dictar leyes al Anáhuac, comunicará su prestigio a los Supremos Poderes para mantener desde aquí la unión necesaria en la Federación, sin tener que apelar al triste medio de las bayonetas y los cañones."

#### **4. RIQUEZA**

Señalaba a continuación otra más de las notas esenciales que distinguían a la Ciudad de México:

"Y qué diré de los recursos pecuniarios de México -continuaba el doctor Mier-, donde ominosa o no ominosamente, que eso no viene al caso, existen los grandes capitalistas y la mayor parte de los propietarios ricos de la Nación, cuyos caudales vienen a aumentar la opulencia de la metrópoli. En todos los países del mundo el nombre de México es sinónimo de la riqueza. ¿Y quién, fuera de México, podría sacar al Gobierno de los apuros diarios a que lo tiene reducido la paralización del comercio y de las minas, el atraso de la agricultura y la industria, el desorden de la hacienda y el estancamiento más completo de todas las fuentes de la riqueza pública? Pasarán años y años antes de que todo esto se remedie. En México los empleados y los diputados mismos, si no se les paga, hallan siquiera quién les preste dinero; en Querétaro morirían de hambre con sus familias y dichosos si se hartaran de camotes, pingüicas y garambuyos."

## 5. CULTURA

Fue la cultura uno más de los signos que caracterizaron a nuestra leal Ciudad desde aquel entonces:

"Omito mencionar otros recursos en todo género de que México abunda, como es el emporio de nuestra industria -proseguía-. Pero ¿qué recursos literarios, y son de absoluta necesidad para un Congreso, tendríamos en Querétaro? ¿Dónde están sus bibliotecas? En la de algún convento hallaríamos quizá sermonarios, martirologios, santorales, la leyenda áurea y la librería de Fray Cucuzza. Tampoco habría en Querétaro tantas imprentas para publicar nuestros pensamientos, y comunicar a los Estados y Territorios los conocimientos de sus Diputados. Careceríamos también de los papeles públicos y gacetas extranjeras que vienen a los puertos de México, y ponen a los gobernantes al corriente de los sucesos del mundo para graduar sus consecuencias. ¿Y dónde, fuera de aquí, hay una reunión igual de seres pensantes, digámoslo así, de literatos con quienes consultar e instruirse en todas las materias? Nuestras luces son pocas, y especialmente en más por ahora nos importa, legislación y política: pero estas pocas luces en México principalmente es donde están reunidas, y parecería delirio abandonar su foco, cuando más las habemos menester para ilustrar y dirigir a la Nación.

"Por otra parte, hay muchos establecimientos científicos en México, que sobre esto dice Humboldt, nada tiene que envidiar a las capitales de Europa. Y concluidas las sesiones anuales del Congreso General, sus Diputados que deben residir aquí dos años, y sus Senadores cuatro, podrían aplicarse a la arquitectura, pintura, escultura, medicina, cirugía, botánica, química y otros ramos utilísimos e indispensables para la prosperidad de los Estados, volver a ellos ricos de saber y difundir la instrucción. De esta manera México

vendrá a ser una escuela general, de donde periódicamente y sin costo alguno fluyese la ilustración a toda la República por medio de sus representantes."

## **6. CENTRO DE ESPARCIMIENTO**

Consideraba Teresa de Mier, finalmente, que además de todas estas ventajas, la Ciudad de México reunía la cualidad de ser, asimismo, un verdadero centro de distracciones y de esparcimiento que en mucho habría de contribuir a rehacer el gastado espíritu de los funcionarios federales:

"Ni son para desatenderse o menospreciarse los paseos hermosísimos, los teatros, las sociedades de México, donde se encuentra un desahogo de las pesadas y penosas tareas del Congreso y del Gobierno. Hasta que no se estudia mucho, o se ve uno envuelto en negocios que exigen grave atención, no se siente la necesidad absoluta que hay de rehacer el espíritu distrayéndose en ratos de paseos, tertulias u otras recreaciones honestas".

De todo ellos concluía el doctor Mier considerando que no habiendo inconveniente razonable alguno para que la Ciudad de México no sea la ciudad federal, y contando con todas las ventajas referidas, no debería recaer en ella la calidad de sede de los Poderes Federales, máxime que la de Querétaro presentaba, en cambio, varias desventajas que le obstaculizaban, un tanto, la adquisición de dicha categoría:

"Puesto en Querétaro el Congreso General, le han de seguir el Supremo Poder Ejecutivo con el enjambre de los cuatro ministros, el Consejo Supremo de Justicia y el de Guerra y Marina con todos sus dependientes; el Estado Mayor con las tropas, almacenes, parques y fundiciones; las direcciones generales con todas sus oficinas; los archivos correspondientes a todos los ramos; la imprenta del Gobierno; la Tesorería General, a quien es regular que acompañen todos los interesados en sacar sus pagas y los montepíos de toda

clase, que ahora penden de la Tesorería General; el Tribunal de Cuentas; las legaciones extranjeras; las mujeres, familias y criados de tal muchedumbre de empleados, y al cabo la turbamulta de parásitos y aspirantes inseparables del dinero, del consumo y de las fuentes del Poder. No hay posada para tanta gente. ¿Qué capacidad tiene Querétaro para alojar de repente a cien mil huéspedes más que menos? Los alojamientos, en caso de haberlos, se pondrían por la nubes y amontonados nos atraeríamos una peste.

"Y cuánto dinero sería menester para transportar tan inmensa comitiva con todos sus trastos, enseres, etc., etc.,?"

¿Cuánto para fabricar los utensilios de tantas oficinas? ¿Cuánto para comprar edificios a propósito o labrarlos de nuevo, pues no los hay nacionales en Querétaro, aunque sobran en México? ¿Cuánto para disponerlos de una manera correspondiente a las autoridades? Acordémonos que la composición sola de este salón costó cuarenta y cinco mil pesos y no está bien compuesto. ¡Y todo este gasto a tiempo que se debían liquidar las cuentas sobre las dietas de los Diputados que no están satisfechas, proveer de viáticos a los que se van, y a los Diputados y Senadores que vienen, sin mil otras expensas de absoluta necesidad y preferencia que ha mencionado el señor Ministro de Hacienda! Con mucho trabajo y afanes sumos, colecta este dinero para darnos el pan de cada día, y la esperanza de que no nos falte consiste en préstamos extranjeros, siempre ruinosos a las naciones. Aun ese dinero del préstamo todavía esta en Inglaterra. ¡Y sin embargo, queremos erogar millones sin necesidad! Sí señor, millones, porque la cuenta de setecientos mil que acaba de presentar el señor Ministro de Hacienda para los gastos de traslación, es muy por mayor, y para lo más preciso e indispensable. Millones, digo, sin necesidad porque...menos la hay (la necesidad) de tan enormes expensas para retirarnos sólo cuarenta leguas de México ¡Vive Dios que si no tuviera que respetar el dictamen de una Comisión y las instrucciones de una que otra

**Legislatura, creería el proyecto de traslación escapado de las jaulas de San Hipólito! Perdónese esta expresión a mi ingenuidad natural: Tan absurdo me parece el proyecto como incalculable el trastorno que ocasionaría su adopción."**

Convincentes fueron, en verdad, estos argumentos de Fray Servando Teresa de Mier, sus palabras resultarían sobradas para demostrar la conveniencia de hacer de la Ciudad de México el asiento de los Poderes Federales; de aquí la designación de ésta, para el Distrito Federal, no había ya sino un sólo paso, y nuestro Congreso se apresuraría a darlo cuando el 18 de Noviembre de 1824, y el 20 de dicho mes y años el Primer Presidente Constitucional de México promulgaba en consecuencia:

"1o. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

"2o. Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

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

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

"5o. Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

"6o. En lugar del jefe político a 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.

"7o. 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 no pugne con la presente.

"8o. 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.

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

"10o. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro de 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."

Se tomaba, pues, la residencia del Distrito Federal, de una parte de lo que hasta entonces perteneció al dilatado Estado de México; y parece ser ello, precisamente, el argumento fundamental que ha esgrimido para llegar a considerar que de esta manera se violaba la Constitución apenas promulgada: la del 4 de octubre de 1824, que en su artículo 5o. establecía a dicha entidad como parte integrante de la Federación Mexicana; pues se ha estimado, de esta suerte, que, en todo caso, hubiera que incumbir a la legislatura del propio Estado de México, haber decretado la correspondiente cesión territorial.

Se considera que al juzgarlo así, se pretende pasar por alto esa naturaleza especial derivada de la forma como entre nosotros apareció, precisamente, el Estado Federal: se trató de un Estado Unitario que se transformó en Federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a la aparición de los estados-miembros; que no quiere advertirse, por consiguiente,

que nuestra situación era muy diferente a la de los Estados Unidos, y que si allá se formó el territorio federal -Distrito de Columbia, como lo comentamos en el capítulo anterior- mediante la cesión que a tal efecto hicieron los Estados de Maryland y Virginia, entre nosotros quedaba enteramente justificado el paso dado por el Congreso, en tanto la suprema soberanía, al expedir el decreto que nos ocupa; y aunque de constitucionalidad inobjetable, pues, habría de dar lugar a una pugna posterior.

El hecho, además, de haberlo determinado así ese propio cuerpo federal, en tanto representante de la nación entera, le confirió, desde aquel entonces, la sanción general de los habitantes todos del país, que decidieron asentar en la Ciudad de México, precisamente, los Supremos Poderes de la Federación.

De efímera duración fue, empero, "el logro progresista que significó la conquista de federalismo mexicano, y la expedición de la Carta Fundamental de 1824; once años tan sólo duraría la primera república federal, ya que a raíz de los intentos reformistas que en 1833 emprendiera el liberal Valentín Gómez Farías, los tradicionalistas volverían a dominar la situación, implantando el centralismo en México y dando principio a una de las épocas más dóciles de nuestra historia".<sup>1</sup>

De acuerdo con los estudios que el doctor José María Luis Mora tenía hechos,<sup>2</sup> y con las ideas que sostenía sobre las posibilidades de poner en movimiento las enormes riquezas que el clero poseía estancadas, para lograr, entre otras cosas, un notable desarrollo económico en el país, el entonces vicepresidente de la república, Gómez Farías, comienza a dictar una serie de medidas liberales, tendientes a restringir la considerable autoridad de que en aquella época gozaba la Iglesia católica; disposiciones que hicieron perder al clero el

<sup>1</sup> Sayeg Helú, Jorge, La Creación del Distrito Federal. Tribunal Superior de Justicia, México, 1991, pág. 73

<sup>2</sup> Mora, José María, Catecismo Político de la Federación Mexicana. Cámara de Diputados, México, 1967, págs. 45 y 46

monopolio de la educación que hasta entonces había controlado en forma exclusiva, y que fomentaron el establecimiento de escuelas independientes, fuera del influjo religioso, que darían al país nuevas generaciones de hombres formados al amparo de ideas liberales, preparando de esta manera el ambiente de la reforma juarista, que se realizaría sólo tres décadas más tarde. Con la promulgación de la Constitución de 1836, y con ella, precedida de las Bases Constitucionales de 1835, se dió el paso del federalismo al centralismo.

"Al sustituirse el régimen Federal por el Central en la Constitución de 1836, llamada las Siete Leyes Constitucionales, el territorio residencial de los poderes nacionales dejó de denominarse "Distrito Federal" para asumir el nombre de "Departamento de México", según ley del 30 de Diciembre de ese año".<sup>1</sup>

Esta Carta Constitucional, llamada Siete Leyes, por dividir su texto, precisamente, en siete leyes constitucionales, se caracterizó además del establecimiento de la República Central, que concentrado el poder en la capital de ella, convirtió a los Estados en Departamentos y suprimió los poderes locales, por haber creado un cuarto poder: El Supremo Poder Conservador.

"En efecto, la Constitución de 1836 devolvió la primacía en la lucha a los tradicionalistas, que desde ese momento volvían a conducir los destinos de la patria mexicana. Para ellos, la implantación del centralismo fue tan sólo el primer paso; amantes de las viejas instituciones, no solamente se empeñaban en conservar al clero las enormes riquezas y privilegios que tenía, sino que no desmayaron hasta hacerlos extensivos al ejército, y no descartaban la idea de establecer en el país un gobierno monárquico; por ello no les venía del todo mal el calificativo de reaccionarios. Frente a ellos, los liberales que, admiradores de las nuevas formas de gobierno, de los nuevos principios filosóficos

derivados de Locke, de Rousseau y de Montesquieu, y deseosos de reducir el ámbito de autoridad y preeminencia del clero en la vida pública del país; tendrían que recomenzar la lucha a partir del principio republicano, ya que el federal acababa de serles, apenas, arrebatado".<sup>1</sup>

Y consecuencia inmediata del régimen central, sería, obviamente, la desaparición del Distrito Federal, el que hubo de quedar, así, incorporado al Departamento de México.

"El constitucionalismo oligárquico clerical que había sancionado la Carta del 36 fue sustituido, con las Bases Orgánicas de 1843, por un despotismo constitucional con las clases militares a la cabeza; y pretendiéndose, con esta última ley fundamental, dar nueva vida a la ya marchita del centralismo, sólo se consiguió, paradójicamente, dividir al país en momentos en que la invasión yanqui más lo obligaba a su unidad, acabando por desprestigiar absolutamente a esta forma de organización. Mas ya era tarde para volver al sistema federal que reestablecimiento de la Constitución de 24 trajo consigo; el saldo que dejó el México centralista fue muy trágico: la pérdida de más de la mitad del territorio nacional".<sup>2</sup>

"Al resurgir el Federalismo, con el Acta de Reformas de 1846, reaparece el Distrito Federal"<sup>3</sup>

En efecto, el Distrito Federal habría de resurgir, pues, en las mismas condiciones en que lo estableció la Constitución de 1824, al restablecerse ésta en 1846; mas cuando en 1853, Santa Anna asume el poder expide, el 16 de febrero de 1854, un decreto por el cual se amplió notablemente el área de lo que llamó Distrito de México, señalándole como límites aproximados en sus distintos rumbos los siguientes: "Por el Norte próximamente,

<sup>1</sup> Herrera y Lasso, Manuel, Centralismo y Federalismo (1814-1843), en los Derechos del Pueblo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1967, pág. 58

<sup>2</sup> Ibidem, pág. 59

<sup>3</sup> Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 332

hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec inclusive; por el N.O. Tlalnepantla; por el Poniente Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe, por el S.O. desde el límite oriental de Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el Sur Tlalpan; por el S.E. Tetepa, Xochimilco e Iztapalapa; por el Oriente El Peñón Viejo y entre ese rumbo, el N.E. y N. hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco".<sup>1</sup>

La Revolución de Ayutla iría a estallar en esos precisos momentos históricos; y una nueva y prometedora etapa se presentaría, finalmente, al pueblo de México.

Ayutla, población situada al sur del Estado de Guerrero en las faldas de la Sierra Madre, a unos ciento cincuenta kilómetros de Acapulco, será la cuna de un pronunciamiento más surgido contra el gobierno de Santa Anna; este pronunciamiento estaría destinado, sin embargo a ser el último, y no tardaría en adquirir las proporciones de una verdadera revolución.

Si, uno de los más importantes movimientos revolucionarios que registra nuestra historia, nacido ahí donde la llama de la insurgencia parecía no haberse apagado aún, sería el punto de partida de esa segunda etapa de nuestra historia: La Reforma, o la Consolidación de la Nacionalidad Mexicana.

"La Revolución de Ayutla, de 1o. de marzo de 1854 que, firmado en primer término por el coronel Florencio Villarreal, constituye la bandera de la revolución, bien puede dividirse en dos partes: la una, destructiva del antiguo régimen; la otra, constructiva de uno nuevo. La primera se halla contenida en el preámbulo y el artículo 1o. del Plan; en ella se expresan algunos conceptos fundamentales: se considera que la permanencia de Santa Anna al frente de los destinos patrios es un amago constante a las libertades públicas, y se condena expresamente el poder absoluto que ha venido ejerciendo; se le recrimina la

enajenación del territorio nacional, y el haber recargado a los pueblos de una serie de contribuciones onerosas, y se asienta casi dogmáticamente "que instituciones republicanas son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualquier otro sistema de gobierno"; se declaraba así, "usando de los mismos derechos que usaron nuestros padres en 1821 para alcanzar la libertad", que: "cesan en el ejercicio del poder público D. Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos..."<sup>1</sup>

La segunda parte del plan tenía por objeto integrar un nuevo régimen, y bien podríamos decir que contenía algunos de los puntos más importantes del ideario de los puros; se prevenía en ella el nombramiento de un presidente interino, con amplias facultades para atender a la seguridad, independencia y administración nacionales, y para convocar al Congreso Constituyente encargado de constituir a la nación de un modo estable y duradero, bajo la forma de república representativa y popular.

Diez días más tarde, el 11 de marzo del propio año, en el Puerto de Acapulco y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9o. del Plan, se hicieron a éste las modificaciones que se creyeron convenientes para el bien de la nación. Fue D. Ignacio Comonfort, quien después de reformarlo en sentido moderado, conquistando con ello la adhesión de un gran sector de la población, secundó y encabezó el movimiento revolucionario.

"El Plan de Acapulco, además de pedir el cese en el ejercicio del poder público de Santa Anna y demás funcionarios que como él hubieron desmerecido la confianza de los pueblos, manifestaba, en su parte constructiva, ciertas discrepancias con el de Ayutla, que le hicieron ganar la aprobación unánime. Aunque el sentido del Plan era liberal, para no

<sup>1</sup> González Navarro, Moisés, *La Era de Santa Anna*, en *Historia Documental de México*, Tomo II, México, 1964, págs., 45 y ss.

romper abiertamente con el conservadurismo y atraerse a la totalidad de los moderados. Comonfort propone llamar Departamentos y no Estados, como se decía en el de Ayutla, a las partes integrantes del territorio nacional, dejando a la representación popular -Congreso Constituyente, que más tarde se reuniría-, la facultad de adoptar la forma de gobierno -central o federal-, que juzgue conveniente".<sup>1</sup>

Es decir, por lo que concretamente se refiere al objeto de nuestro estudio, se hablaba del "Distrito de la Capital", lo que implícitamente significó el respetar el Distrito con el área que se le dió en 1854; no se habló de "Federación", sin embargo, sino hasta que fue redactado el Proyecto de Constitución por la Comisión que encabezaba el diputado Arriaga, y que fue presentado al Congreso el día 16 de junio de 1856.

Consignaba dicho Proyecto de Constitución, dos preceptos fundamentales al respecto, el 49 y el 50; el primero se refería a las partes integrantes de la Federación, no incluía entre éstas al Distrito Federal; consignaba, en cambio, al Estado del Valle de México,

"...que se formará -decía- de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho Valle".

Y el artículo 50 se encargaba de precisar que por la formación de dicha entidad, los límites que en aquél entonces tenía el Estado de México, habrían de resultar un tanto afectados:

"La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en el artículo anterior -refería textualmente el citado mandamiento del Proyecto de Constitución-, es la que tenían en Octubre 17 de 1855, con excepción, respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Castañeda B, Oscar, De la Anarquía al Despotismo (1834-1854), Lecturas Históricas Mexicanas, Tomo V, Emps., Ed. México, 1971, pág.. 201

<sup>2</sup> Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), El Colegio de México, 1956, pág., 121 y ss.

Ello sería suficiente, empero, para desatar una de las más interesantes polémicas que se llevarán a efecto en el seno de la Asamblea Constituyente de 1856-1857, sin perjuicio del voto particular que formulara el diputado Olvera, ante la inclusión de dichos preceptos en el Proyecto de Constitución.

El doctor Isidoro Olvera,<sup>1</sup> en efecto, miembro también de la Comisión de Constitución que formulara el referido Proyecto, y en su calidad de diputado constituyente, por el Estado de México pudiesen verse nuevamente reducidos; redactó al efecto importante voto particular, que dió a conocer en la misma sesión del 16 de Junio de 1856, y en el cual podemos leer, entre otras cosas, lo siguiente:

"La razón principal que tuvo presente la mayoría de la Comisión para consultar la erección del Esta del Valle es la degradante tutela en la que el Distrito a pesar de sus grandiosos elementos para existir por sí en cuanto a su régimen interior, se encuentra bajo el Gobierno General".

pues

"La tutela no depende tanto de no tener el Distrito una organización de Estado cuanto de que es un axioma que en la sociedad del débil con el fuerte, aquél lleva siempre la peor parte, como de facto ha sucedido al Distrito, ya echando mano de sus rentas el Gobierno General, ya ocupando otras que debían ser municipales, ya abandonándolo y aun poniéndose en su contra en los asuntos contenciosos".<sup>2</sup>

Considera injusta la creación de un nuevo Estado; y tachándola, además, de impolítica e inconveniente, no deja de lamentarse de la suerte que correría el Estado de México, en caso de verse elevado a la Ley Constitucional lo consultado al respecto por la mayoría de la Comisión:

<sup>1</sup> Ibidem

<sup>2</sup> Ibidem

"...¿que sería entonces el Estado de México? -se pregunta, doliéndose-. El que suscribe no puede ni imaginarlo sin pesadumbre -se respondía él mismo-. pues quedaría aquél reducido a una zona casi circular, gravemente oprimida por el Estado del Valle, a quien circundaba, y por los Estados colindantes que lo circunvalan, y tal situación, demasiado anómala y molesta, produciendo en todos los pueblos la necesidad de agregarse al nuevo Estado, daría más adelante el resultado mismo que hoy desea el que suscribe sin haberse conseguido otra cosa que la demora y el cambio de un nombre en la lista de los Estados de la Federación".

Y concluye proponiendo, corolariamente, la reincorporación del Distrito Federal al Estado de México y el señalamiento de una población "la más central posible de la República", para que dentro de un año contado a partir de entonces, pudiera servir de residencia a los Supremos Poderes Federales.

Joaquín Ruiz,<sup>1</sup> diputado Constituyente por el Estado de Puebla, principió el prolongado debate. Consideraba que "razones demasiada sabidas -queriéndose referir con ello, sin duda, a aquellas de carácter moral que la señalaban como un foco de corrupción-, estiman como pernicioso la residencia de los Supremos Poderes en la Ciudad de México"; y...

"Muy difícil será -advertía, por otra parte-, que acuerden este cambio los Congresos Constitucionales que se instalen en México y cuyos individuos tengan que abandonar las comodidades que se disfrutaban en la capital".

Esta misma opinión fue profusamente socorrida en el Congreso Constituyente que nos ocupa. El diputado Aranda,<sup>2</sup> abundando en ella, llegó a afirmar que...

---

<sup>1</sup> Ibidem

<sup>2</sup> Ibidem

"Si el Congreso actual no resuelve que los Poderes salgan de México, los Congresos Constitucionales nada harán en este asunto".

Santos Degollado,<sup>1</sup> diputado constituyente por el Estado de Michoacán, juzgaba necesario, asimismo, que:

"...la residencia quede fijada por un artículo, pues de lo contrario podrá suceder que el primer Congreso Constitucional que se reúna en Querétaro vuelva a trasladar los Poderes a la Ciudad de México".

Se daba ya por aprobada, pues, la tesis que proponía el traslado de los Poderes a Querétaro y que, como hemos visto, había sido esgrimida desde 1824. Y es que la Comisión Especial nombrada para el efecto; es decir, la Comisión de División Territorial, encargada de dictaminar sobre todo aquello relativo a esta materia, dada la necesidad que había de estudiar detenidamente la situación, las exigencias y las necesidades territoriales de los pueblos, hubo de proponer que fuese Querétaro, precisamente, la ciudad adonde deberían ser trasladados los Poderes Federales, para que los funcionarios de la Federación no se viese envueltos en el ambiente de lujo, placeres y corrupción que caracteriza a una populosa ciudad como la de México.

De no menos que injustos pueden ser calificados, empero, los cargos que se esgrimieran en contra de la Ciudad de México; extravagantes razones de orden moral, fundamentalmente, pretendieron fundarlos. Consecuentemente, no habrían de prosperar; pues aunque el diputado Moreno se mostrara también adversario acérrimo de la subsistencia de los Poderes Federales en la Ciudad de México, defendiendo, por ende, la idea propuesta por la Comisión de División Territorial, los contundentes argumentos del siempre brillante Francisco Zarco,<sup>2</sup> serían suficientes para rechazarlos:

---

<sup>1</sup> Ibidem  
<sup>2</sup> Zarco, Francisco, *Op. Cit.* pág. 127

"...la mayoría de la Comisión anduvo desgraciadísima en sus razones, pues todas ellas son fútiles, pueriles y hasta vulgares, reduciéndose a atribuir los males públicos a la corrupción, al lujo y a los placeres de esta ciudad, y a creer que el cambio de aires haga mejores a los hombres públicos. No se alegó otra cosa en el seno de la Comisión; ahí se dijo que los placeres de México hacen faltistas a los diputados y corrompen a los gobernadores. Atribuir a esta ciudad los males públicos es el colmo del error y de la injusticia; y empeñarse en pintarla con caracteres odiosos es olvidar los grandes servicios, que en todo tiempo ha prestado a la causa de la libertad y de la independencia. El Distrito agota sus recursos en contribuir a las cargas federales; el Distrito casi solo resistió la invasión americana, y el Distrito ahora acaba de vencer a la reacción, pues del Distrito han salido todas las fuerzas y todos los recursos para la última campaña de Puebla

"Si los Estados creen que aquí se corrompen sus hijos, se equivocan. Que envíen a los Congresos hombres honrados y patriotas, y conservarán sus virtudes en todas partes, mientras el desidioso, el hombre sin delicadeza, que no se afana en cumplir lealmente el encargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México que en Ixtacalco".

Muy poderosa era, sin embargo, la convicción de que los Poderes Federales, deberían estar más al centro del país:

"La traslación de los Supremos Poderes de la República a una ciudad central de ésta ha sido una idea antigua y que en varias épocas se ha discutido con bastante calor. Razones muy poderosas pueden hacerse valer en pro y en contra de este Proyecto, pues los que se oponen a él alegan la costumbre casi inmemorial de reconocer a México como capital de la República, los recursos de todas clases que aquí se encuentran y la comodidad que los edificios prestan para las oficinas, generales, cuya traslación a otro punto que se elija, será sumamente dispendiosa. Por el contrario, los que opinan por esta medida creen encontrar

en ella el remedio de una gran parte de los males que afligen al país y el único arbitrio que nos queda quizá para salvar a los Estados fronterizos de las invasiones de los bárbaros, así como de las agresiones continuas de la República vecina".

Tampoco habria de prosperar, sin embargo, la pronta rectificación que, apenas un mes más tarde, hiciera la referida Comisión de la División Territorial, en consecuencia, al sustituir, tan sólo, la ciudad de Aguascalientes por la de Querétaro:

"En cuanto a establecer el Distrito Federal en la ciudad de Aguascalientes, la comisión está conforme con esa idea, por creerla conveniente geográfica y políticamente hablando.

"Las ventajas que resultarían de esta medida son bastante notorias, si se atiende a que la naturaleza del sistema político que ha adoptado la República para su régimen interior exige, como circunstancia necesaria, un punto de unión donde se coordinen los intereses de los diferentes Estados que forman la Federación Mexicana. Siendo esto así, ninguna de las poblaciones del país tiene más elementos para formar el Distrito Federal que la ciudad de Aguascalientes, porque de allí a Sonora, Chihuahua y la Baja California, que son los límites de México, con los Estados Unidos del Norte, hay una distancia casi igual a la que, comparados con el mismo punto, guardan los Estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán, que forman nuestros límites con Guatemala. Otro tanto sucede con los Puertos de San Blas y Mazatlán en el Pacífico, cuyo comercio sería muy cómodo por el Estado de Jalisco, y con el Puerto de Tampico en el Golfo, con el cual se tendría tan expedita comunicación por el Estado de San Luis Potosí".

"Además, Aguascalientes está situado entre Zacatecas y Guanajuato, que son los minerales más ricos y poblados de la República, y tienen buenos caminos carreteros, tanto para los Estados de la frontera, como para todas las poblaciones que forman el tránsito hasta el Puerto de Veracruz".

"Si por la parte geográfica Aguascalientes presenta ventajas para establecer el Distrito Federal, por la parte política no son menores las que ofrece. Las cuestiones de la frontera, que cada día presentan un aspecto más triste y alarmante podrían atenderse desde allí por el Supremo Gobierno con el mayor esmero, puesto que conocía de cerca las necesidades de aquellos pueblos, podría auxiliarlos con más prontitud, y, finalmente, haría que se desarrollasen en ellos el comercio, la agricultura y las artes, con cuyos poderosos elementos han contado los Estados inmediatos a la capital para llegar al grado de prosperidad en que actualmente se encuentran".

No se retractaba, con ello, al respecto, de los absurdos cargos de que hizo objeto a la Ciudad de México; y terminaría por prevalecer la opinión del propio Zarco, tan combatida en un principio, cuando sobre el particular enfatizara:

"Inconveniente es que un punto tan secundario como la residencia de los Supremos Poderes Federales se quiera fijar constitucionalmente, cuando lo natural es dejarlo a la discreción de los futuros Congresos, e injusto hasta la exageración es desatarse en injurias contra el Distrito, sólo porque tiene más riqueza, más actividad y más ilustración".

Acaloradas, también, fueron las polémicas que en dicho Congreso suscitó la supresión del Senado, que al fin y al cabo fue aprobada por cuarenta y cuatro votos contra treinta y ocho, pasando al texto definitivo de la Constitución de 1857. Poco tiempo después sin embargo, la necesidad del cuerpo senatorial para el pleno funcionamiento de la organización federal, se haría apremiante, y a manera de reformas a la Constitución, se restablecería el Senado. Los inconvenientes antidemocráticos eran fáciles de ser superados -ya lo había dicho el eminente Zarco-<sup>1</sup>: "El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo"; mas, la existencia de la Cámara de Senadores en el régimen federal, era necesaria.

---

<sup>1</sup> Ibidem

La resolución al problema del traslado de los Poderes, por otra parte, hubo de quedar en manos ya no del Congreso Constituyente, sino de los futuros Congresos Constitucionales, cuando la Carta del '57 viera aparecer sintetizado, el principio en su peculiar artículo 46:

"El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar".

Al efecto, el artículo 72 de la propia Carta daba facultad al Congreso, en su fracción V:

"Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación".

Y aun cuando nunca pudiera darse dicho supuesto, los Supremos Poderes Federales, transmutados en ocasiones, hubieron de mudar varias veces de lugar, dados los dramáticos momentos que correspondió vivir al país a partir de aquel entonces.

Aun cuando a su promulgación, efectivamente, la Constitución de 1857 no pudo ni siquiera tocar el aspecto religioso, la Iglesia Católica hubo de desatar una encarnizada oposición a ella, que habría de desembocar en el implantamiento del régimen usurpador de los conservadores, con Zuloaga y Miramón a la cabeza, y en consecuencia el primer peregrinaje del Presidente Juárez por diversas entidades del país, y desde donde se viera obligado a legislar, también, haciendo aparecer, así, sus maravillosas Leyes de Reforma, que al la postre le harían triunfar sobre sus adversarios. Derrotados éstos, habrían de apelar, como era de suponerse, a uno de los expedientes más ruines: echarse en brazos de un imperio europeo y procurar, a su amparo, a un príncipe extranjero para tratar, nueva e infructuosamente, de usurpar el poder; ello llevaría al Presidente Juárez, corolariamente, a emprender un segundo peregrinaje más aciago y azaroso todavía que el primero, y en el que

durante poco más de cinco largos años, y casi solo del todo: abandonado hasta por sus más entrañables amigos; pero con la fuerza que le daban la razón y el derecho, de los que nunca llegaría a sentirse desposeído, hubo de luchar estoicamente hasta obtener el triunfo.

Y durante ese acontecer, también los Poderes Republicanos hubieron de mantenerse errantes; mas ni por un instante había dejado de existir el Supremo Gobierno, pues la actividad febril del Presidente no se detenía ni en el trayecto de uno a otro asiento de los Poderes Generales:

"Va con sus ministros en el viejo coche que le sirve de Palacio Nacional -dice alguno de sus biógrafos-; allí traza planes y escribe proclamas..."

La situación del Presidente Juárez se hacía, pues, cada día más difícil; el viejo coche era sustituido poco después por carretelas tiradas por bueyes; llevaba en ellas, sin embargo, un verdadero tesoro: los archivos de la Nación. Y cuando todo parecía indicarle la inminencia de la derrota, su inquebrantable voluntad, que descansaba fundamentalmente, pues, en la fuerza del derecho que le asistía, y que obligaría a los franceses a retirar sus tropas del país, no se doblegó hasta vislumbrar el triunfo; un triunfo que le haría entrar victorioso a la Ciudad de México aquél inolvidable 15 de Julio de 1867, para hacer residir en ella, nuevamente, los Supremos Poderes de la Nación, e iniciar, así, la Nueva Etapa Republicana:

"El Gobierno Nacional -manifestaba Juárez en la encendida proclama de ese día, precisamente-, vuelve hoy a establecer su residencia en la Ciudad de México, de la que salió hace cuatro años. Llevó entonces la resolución de no abandonar jamás el cumplimiento de sus deberes tanto más sagrados, cuanto mayor era el conflicto de la Nación. Fue con la segura confianza de que el pueblo mexicano lucharía sin cesar contra la inicua invasión extranjera, en defensa de sus derechos y de su libertad. Salíó el Gobierno para seguir

sosteniendo la bandera de la patria por todo el tiempo que fuere necesario, hasta obtener el triunfo de la causa santa de la independencia y de las instituciones de la República".<sup>1</sup>

Se fincaba a partir de ese momento, en efecto, la época de paz y prosperidad, en la que habría de cosecharse, precisamente, lo que con tanto afán sembrara el propio Juárez, pero que hubiera de incubar, sin embargo, una de las más opresivas tiranías que registra nuestra historia, la que no sería interrumpida sino hasta el estallido del movimiento revolucionario de 1910.

Venustiano Carranza, en la etapa final de nuestra lucha armada, y ante la escisión que dividió a la Revolución Mexicana en dos bandos principales, se ve obligado a trasladarse a Veracruz; y apegado al tradicional formulismo legal que hubo de caracterizarle siempre, decreta que dicho Puerto fuera, a partir de entonces, Capital de la República. Transitoriamente, pues, volvían los Poderes Federales a ser trasladados fuera de la Ciudad de México; mas sería de nuevo, empero, en una situación de anomalía política y militar. Y habría de ser, precisamente también, desde esa región costera del Golfo desde donde, rodeado de verdaderas luminarias en el terreno de la legislación y del pensamiento -Cabrera, Macías, Rouaix-, empieza Carranza a realizar profundos y concienzudos estudios sobre la legislación social, haciendo aparecer, primero, sus Adiciones al Plan de Guadalupe, en donde se da a conocer el verdadero Programa Social de la Revolución; después, la famosa Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, que no habrían de ser sino los precedentes mismos de nuestra Carta Fundamental de 1917.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917 ya no tuvo mayor relevancia la cuestión referente al Distrito Federal. Por decreto del 16 de Diciembre de 1899 se le habían fijado nuevos límites:

---

<sup>1</sup> López Cámara, Francisco, La Diputación Provincial Liberal en México, Publicación del Colegio de México, México, 1961, pág. 118.

"I. Municipalidad de México

"II. Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con la Municipalidad de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco.

"III. Prefectura de Atzacapotzalco de Porfirio Díaz, con las Municipalidades de Atzacapotzalco y Tacuba.

"IV. Prefectura de Tacubaya, con la Municipalidad de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuaximalpa.

"V. Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Angel.

"VI. Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.

"VII. Prefectura de Xochimilco, con la Municipalidades de Xochimilco, Hastachuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tlahuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec";

límites que el Proyecto de Constitución sometido a la consideración de la Asamblea, por Don Venustiano Carranza, con fecha 1o. de Diciembre de 1916, sancionaba y ampliaba, todavía, al prescribir en su artículo 44 que:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y de Monte Bajo".<sup>1</sup>

Es decir, todo el Valle de México, prácticamente, quedaba comprendido dentro de los límites que al Distrito Federal señalaba el referido precepto proyectado. Y es que el propio Carranza no pudo dejar de considerar las muchas ventajas: de naturaleza militar las unas; de índole política las otras, y de carácter civil las terceras, que llevaron a la Comisión de

<sup>1</sup> De La Torre Villar, Ernesto, El Constitucionalismo Mexicano y su Origen, Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917), Ed. Porrúa, México, 1965, pág. 297.

División Territorial a expresar, entre otras cosas, en el dictamen que se rindió sobre el particular:

"...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, comprendiendo toda esta circunscripción, una formidable plaza fuerte que seria el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.

"Además, el Valle de México, hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarian 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 máximo de producción.

"Hay algunos pueblos actualmente que, aunque no dependen del Distrito Federal, se encuentran, sin embargo, más cerca de él y más lejos de los Estados a que pertenecen y, en ese concepto, es más conveniente para ellos depender legalmente del Gobierno del Distrito, tanto para su comercio como para el progreso de su cultura en general.

"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 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, aquellas que no son del régimen de cada Estado".<sup>1</sup>

Se empezaba a configurar, así, el que habría de ser nuestro vigente artículo 44 constitucional, y que sin discusión fue aprobado por unanimidad de ciento cincuenta y siete votos:

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

Surgió así también la fracción V del artículo 73, que daba facultad al Congreso "para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación".

## **1.2. Bases Constitucionales del Gobierno del Distrito Federal.**

### **a) Ideas Generales.**

El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado Federal Mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 Constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

En cuanto al territorio, el artículo 44 de la Constitución declara que los límites del Distrito Federal son los que esta entidad tenía en el momento de entrar en vigor nuestra actual Ley Fundamental, es decir, al primero de mayo de 1917, límites que se establecieron

<sup>1</sup> Ibidem

por los decretos congresionales de 15 y 17 de diciembre de 1898 que ratificaron y aprobaron, respectivamente, los convenios con los Estados de Morelos y México. Por lo que concierne a su población, la mencionada entidad es la de mayor densidad demográfica, pues, como se sabe, dentro de ella se ubica la capital de la República mexicana, o sea, la Ciudad de México, que es una de las más densamente pobladas del mundo, careciendo no obstante y a pesar de su importancia histórica, cultural y económica, de personalidad jurídica y política. A diferencia de lo que sucede con los Estados miembros, el Distrito Federal no tiene constitución particular, pues su orden jurídico se forma con todas las leyes que como legislatura local expide dicho Congreso.

Es indudable que dentro del Distrito Federal se desempeñan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial por los diferentes órganos que integran su gobierno en el amplio sentido del concepto, en los términos a que brevemente nos referimos a continuación.

#### **b) Poder Legislativo**

Dicho poder, como función pública de creación legislativa, se ejerce dentro del Distrito Federal por el mismo Congreso de la Unión, ya que éste actúa como "legislatura" de esta entidad federativa y cuya competencia, en lo que a ésta concierne, se integra con todas aquellas facultades que no corresponden a las materias normativas federales que señala la Constitución, por aplicación analógica del principio proclamado en su artículo 124.

El doble carácter que tiene dicho Congreso propicia el fenómeno de que la legislación del Distrito Federal provenga de un órgano que no se compone exclusivamente por representantes de su población, o sea, del núcleo humano demográficamente más denso del país, sino por diputados y senadores procedentes de los Estados de la República.

### **c) Poder Ejecutivo.**

Antes de la reforma constitucional del 22 de Agosto de 1996, la función administrativa dentro del Distrito Federal, o sea, el "gobierno" en su sentido estricto indebido, se depositaba en el mismo Presidente de la República según lo ordena la fracción VI, base primera, del artículo 73 constitucional. El ejercicio del gobierno, conforme a esta disposición, lo despliega el presidente "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva", cuyo conjunto formaba la entidad gubernativa denominada "Departamento del Distrito Federal".

Fácilmente se advierte que en la designación de los órganos de gobierno administrativo del Distrito Federal no intervenía la voluntad popular, es decir, su ciudadanía, a pesar de que ésta sea la más numerosa del país, ya que los titulares de todos los órganos de autoridad que forman el Departamento respectivo reconocen como fuente de su investidura la decisión presidencial directa o indirecta.

### **d) Poder Judicial**

"El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial de fuero común en el Distrito Federal"

El maestro Burgoa<sup>1</sup> define al poder judicial con respecto del Distrito Federal como "la función jurisdiccional que tiene como imperium su territorio, sin que en punidad jurídica deba entenderse como el conjunto de "órganos judiciales" de dicha entidad federativa no se deposita, como función, únicamente en la judicatura tradicional y clásica compuesta por los

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. pág. 921

tribunales civiles y penales propiamente dichos, sino, además en otros órganos conforme a la naturaleza subjetiva y objetiva de los conflictos de que se trate"

Con fecha 22 de Agosto de 1996, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación un Decreto mediante el cual se derogaba el artículo 73, fracción VI, que hablaba de las facultades que tenía el Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. De la misma manera fue modificado radicalmente el artículo 122, dando lugar a una perspectiva democrática de trascendencia histórica.

**ARTICULO 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

De ello profundizaremos un poco más en el capítulo correspondiente.

### **1.3 Patrimonio del Distrito Federal.**

El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídico-política propia y que integra, en unión de los Estados, a la República Mexicana, según lo declara el artículo 40 Constitucional. Por virtud de dicha personalidad, tiene la titularidad del dominio de diversos bienes muebles e inmuebles que componen su patrimonio y que obviamente son distintos de los que pertenecen a la Federación, a los particulares, a las entidades sociales o a los organismos paraestatales de diferente índole.

Los habitantes de la mencionada entidad federativa tienen el derecho de usar las vías terrestres, las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos de la ciudad de México conforme a la naturaleza y destino inherentes a estos bienes inmuebles. Tal derecho corresponde a la comunidad o a los grupos humanos que la integran como entes colectivos, así como a todos y cada uno de quienes componen a una y a otros, implicando, en sus respectivos casos, un uso universal y un uso singular concomitante, coincidente, simultáneo e inescindible, o como dice la doctrina de Derecho Administrativo, un "usus omnibus" (uso para todos) y un "usus singulis" (uso para cada uno).

Como no puede existir ningún derecho sin la obligación correlativa, ésta, tratándose del derecho colectivo o singular de usar los bienes de uso común, consiste en el respeto, en la observancia coercible del propio derecho a cargo de todas las autoridades del Estado, y específicamente del Distrito Federal. El multicitado derecho es evidentemente por su propia índole coercitivo, ya que las autoridades estatales tienen el deber ineludible de comportarse activa o pasivamente conforme a él, toda vez que está previsto en la ley, según hemos afirmado.

El respeto y la observancia coercible a que hemos aludido se traducen, a su vez, en que las mencionadas autoridades no deben impedir, imposibilitar, estorbar o alterar el uso público o singular de ningún bien de uso común, y en conservarlo bajo las condiciones y con los atributos que su misma naturaleza y destino establezcan. Dicho de otra manera, ninguna autoridad puede, sin desacatar la mencionada obligación, cambiar o variar tal naturaleza y destino, máxime cuando se manifiesten en objetivos simultáneos respecto de ciertos bienes de uso común.

Por otra parte, es evidente que el mencionado derecho de uso colectivo y singular está sujeto a diferentes limitaciones en cuanto a su ejercicio y que los bienes de uso común pueden ser cambiados de destino, según lo exijan las necesidades públicas de suyo tan variadas y variables. Sin embargo, toda limitación o todo cambio deben tener como fuente exclusiva la ley o los reglamentos administrativos, según lo determinan los principios jurídicos que hemos señalado. Así lo ordenan el artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales y el 768 del Código Civil, preceptos que no hacen sino reiterar el principio de legalidad que se instituye en el artículo 16 de la Constitución Federal, primordialmente. En otros términos, ninguna limitación al citado derecho de uso variación alguna del destino de cualquier bien de uso común deben obedecer a la sola decisión de las autoridades administrativas.

### **Capítulo III**

## **ESTUDIO DE LA ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.**

### **1. Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.**

Derivado de la nueva naturaleza jurídico-política del Gobierno del Distrito Federal, misma que en julio de 1994 se vio precisada a través de la emisión, por parte del Congreso de la Unión, del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal; ordenamiento éste que establece cuáles son los poderes que integran al propio gobierno de la entidad; esto es, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia

#### **1.1 Disposiciones Generales.**

El Título Primero del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal determina las **DISPOSICIONES GENERALES** en donde se plasma que las disposiciones contenidas en el Estatuto son de orden público e interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Define quienes son originarios, habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal puntualizando que son originarios del Distrito Federal las personas nacidas en su territorio; son habitantes las personas que residen en su territorio; son vecinos, los habitantes que

residen el él por más de seis meses; y son ciudadanos del Distrito Federal los ciudadanos mexicanos que tengan además la calidad de vecinos u originarios del mismo.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada, además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal apunta como órganos locales de gobierno del Distrito Federal a los siguientes:

- I.- La Asamblea de Representantes;
- II. El Jefe del Distrito Federal, y
- III. El Tribunal Superior de Justicia.

Sin embargo, y de conformidad con lo dispuesto en el decreto de fecha 22 de agosto de 1996, en donde se modifica el artículo 122 constitucional dichos órganos son sustituidos en cuanto a su denominación y atribuciones, determinando que son autoridades locales del Distrito Federal:

- I.- La Asamblea Legislativa;
- II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III.- El Tribunal Superior de Justicia

Las principales características de cada uno de ellos, se precisarán en el punto 1.3 del capítulo Cuarto del presente trabajo.

El gobierno de la Ciudad de México para su organización política y administrativa está determinado por:

**I.- Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.**

**II.- La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las delegaciones que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas, y**

**III.- Su condición y participación como entidad conurbada en los términos de la fracción IX del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.

**Artículo 15.-** Las responsabilidades de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulan por la ley federal de la materia.

## **1.2 De los Derechos y Obligaciones de Carácter Público.**

Un capítulo que consideremos de suma importancia para la adecuada convivencia humana dentro de una sociedad lo es, sin lugar a dudas, el establecimiento de las fronteras en donde se dividen los derechos y obligaciones que poseen sus habitantes. Así, queda incorporado dentro del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal que todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estatuto establece lo anterior en sus artículos 17 y 18 que a la letra dicen:

**Artículo 17.-** Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

I.- La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo;

II.- La prestación de los servicios públicos;

III.- Utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino;

IV.- Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

V.- Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos que expidan el Presidente de la República y el Jefe del Distrito Federal así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.

**Artículo 18.-** Son obligaciones de los habitantes cumplir con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los de este Estatuto así como los de las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables; contribuir a los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, utilizar las vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino; y ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectarla continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes.

**1.3. De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal.**

### **Del Congreso de la Unión.**

De acuerdo a la reforma constitucional del 22 de Agosto de 1996, en donde se modificaron las denominaciones utilizadas hasta entonces por el Estatuto del 26 de Julio de 1994 y al cual hemos alusión en el punto anterior, las nuevas disposiciones quedaron de la siguiente manera: ( )

**A** Corresponde al Congreso de la Unión:

**I.** Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

**II.** Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

**III.** Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

**IV.** Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

**V.** Las demás atribuciones que señala esta constitución.

En cuanto a la Cámara de Senadores del Congreso le corresponde nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Estatuto.

### **1.4 De las Bases de la Organización y Facultades de los Organos Locales de Gobierno del Distrito Federal.**

La trascendencia del decreto del 22 de Agosto de 1996 que reforma sustancialmente el artículo 122 constitucional, modifica en principio, la denominación de Asamblea de Representantes del Distrito Federal por la de Asamblea Legislativa; la de Jefe del Distrito Federal en Jefe del Gobierno del Distrito Federal, quedando inalterable la del Tribunal

Superior de Justicia del Distrito Federal. Dicha reforma se encuentra comentada en el punto 1.3 del capítulo Cuarto del presente trabajo.

#### **De la Asamblea Legislativa**

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

#### **Del Jefe de Gobierno del Distrito Federal**

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

#### **Del Tribunal Superior de Justicia**

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común del Distrito Federal.

### **1.5 De las Bases de la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de las Atribuciones entre sus Organos.**

#### **De la Organización de la Administración Pública.**

En la Base Tercera de las Reformas al artículo 122 constitucional del 22 de Agosto de 1996 se especifica la organización con respecto a la Administración Pública local en el Distrito Federal.

La Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

#### **1.6. De los Consejos de Ciudadanos.**

En cada Delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

La ley determinará la forma en que las Delegaciones se dividirán para efecto de la elección de los Consejos Ciudadanos, debiendo considerar factores históricos, unidad geográfica, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población, con sujeción a lo que dispone el artículo siguiente.

El número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada Delegación se determinará de acuerdo a las siguientes reglas:

- I.- Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la Delegación habrá 15 Consejeros;
- II.- Por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habrá un Consejero, y

III.- En todo caso, a cada Delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros. ( )

**Artículo 127.-** Son requisitos para ser miembros de los Consejos de Ciudadanos:

I.- Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Residir en el área vecinal de que se trate de la Delegación correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección;

III.- No haber sido condenado por delito intencional alguno, y

IV.- No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la Delegación correspondiente.

**Artículo 128.-** Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en pleno y en comisiones, a las sesiones del pleno, deberá asistir el delegado respectivo, el cual participará en las mismas con voz pero sin voto.

La presidencia del Consejo se rotará entre los Consejos Ciudadanos en los términos que establezca la ley.

### **1.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

#### **1.2.2 De la Administración Pública del Distrito Federal**

En congruencia con la emisión del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió en diciembre de 1994, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual señala, entre otros aspectos esenciales, cuáles serán las Dependencias del Distrito Federal, así como sus atribuciones.

### **1.2.2 De la Administración Pública del Distrito Federal**

En la Base Tercera de las Reformas al artículo 122 constitucional del 22 de Agosto de 1996 se especifica la organización con respecto a la Administración Pública local en el Distrito Federal.

### **1.2.3 De la Administración Pública Centralizada.**

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será nombrado y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca. La presentación de éstos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.

Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el jefe del Distrito Federal deberán, para su validez y observancia, ir firmados por el Secretario respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios deberán ser signados por los titulares de las mismas.

El jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

**I.- Secretaría de Gobierno;**

A la Secretaría de Gobierno corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas a la orientación y asistencia jurídica; gobierno; relaciones con Estados y Municipios; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas a delegaciones; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil; registro civil; registro público de la propiedad y de comercio; regularización de la tenencia y procuraduría social. (artículo 20 LOAPDF).

**II.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;**

A esta Secretaría le corresponde, primordialmente, el despacho de las materias relativas a la coordinación metropolitana, la reordenación y el desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria (artículo 21 LOAPDF).

**III.- Secretaría de Desarrollo Económico;**

A esta otra Secretaría corresponde, primordialmente el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios (artículo 22 LOAPDF).

**IV. Secretaría del Medio Ambiente;**

A la Secretaría del Medio Ambiente corresponde primordialmente, la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ecológica (artículo 23 LOAPDF).

**V.- Secretaría de Obras y Servicios;**

A esta Secretaría corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas a la normatividad de Obras Públicas y Servicios Urbanos; la construcción y operación hidráulica; la construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo; Proyectos y

construcción de Obras Públicas así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de suministro de agua potable (artículo 24 LOAPDF).

**VI.- Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;**

A esta Secretaría corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas al desarrollo social; acción cívica; cultural; recreativa; deporte; administración de zoológicos; localización de personas; educación y salud; y además de diversos servicios a la comunidad (artículo 25 LOAPDF).

**VII.- Secretaría de Finanzas;**

A la Secretaría de Finanzas corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad (artículo 26 LOAPDF).

**VIII.- Secretaría de Transportes y Vialidad;**

A esta Secretaría corresponde primordialmente el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte; control del autotransporte urbano; operación y control de las vialidades; y semaforización (artículo 26 LOAPDF).

**IX.- Secretaría de Seguridad Pública;**

A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas al apoyo para la integración y consolidación del sistema de justicia y seguridad pública en el Distrito Federal (artículo 26 LOAPDF).

**X.- Oficialía Mayor**

A la Oficialía Mayor corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y en general la administración interna del Distrito Federal (artículo 28 LOAPDF).

**XI. Contraloría General.**

A esta Secretaría corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales (artículo 29 LOAPDF).

**1.3 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Con base en lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Ejecutivo Federal con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de la propia Constitución Política, expidió el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; instrumento que distribuye las atribuciones y facultades que corresponden a las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados que integran la potestad administrativa del propio Distrito Federal.

**CAPITULO IV****PRINCIPALES ASPECTOS DE LA PROBLEMÁTICA  
ECONOMICO-POLITICO Y SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.****1. LA PROBLEMÁTICA DE SU PRESENTE. DIAGNOSTICO  
ESQUEMÁTICO.**

Delimitado por las montañas que forman la espina dorsal del país, aparece el Altiplano Central. El Valle de México siempre ha sido económica y políticamente la más importante de sus subdivisiones y ha dominado tanto el Altiplano Central como su periferia. Todas las rutas del mundo mesoamericano conducían al valle. En realidad es una cuenca cerrada de aproximadamente 9,600 km<sup>2</sup>, en la que durante mucho tiempo las orillas de los lagos, las llanuras y el pie de las montañas nutrieron a sus pobladores. Los lagos ligaron a los múltiples Asentamientos en una amplia red de relaciones sociales. Protegidos por su perímetro montañoso, sus habitantes tenían acceso a los valles adyacentes y a los caminos que los vinculaban con el resto de su mundo.

Es aquí donde los antiguos mexicanos edificaron Tenochtitlan, "la segunda Venecia", a mediados del Siglo XIV y a partir de la cual extendieron su influencia hacia los dos océanos.

Sobre la traza y las ruinas de la antigua Tenochtitlan, los españoles, después de un ligero titubeo que les llevó a considerar otras posibilidades, decidieron aprovechar las ventajas estratégicas que ésta les ofrecía y en 1524 trasladaron el primer Ayuntamiento (el

de Coyocacán, fundado en 1521), a la que sería la ciudad de México,<sup>1</sup> cuya influencia rebasó, desde un principio, los amplios límites (15 leguas), que originalmente su propio ayuntamiento se impuso y prácticamente abarcó, para multitud de aspectos, a toda la Nueva España y regiones periféricas.<sup>2</sup>

Prefigurándose desde esta época la preeminencia de la ciudad.

En el México independiente, aun cuando aparecen algunos cuestionamientos aislados respecto a la ubicación de la capital, ésta vigoriza su importancia al crearse en 1824 el Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión.

A pesar de la inestabilidad política que caracteriza la historia mexicana del siglo XIX, la ciudad triplica para 1900 la población que tenía a principios de siglo. En un periodo más corto, para 1930, vuelve a triplicarla con 1,029,000 habitantes.

Sin embargo, son los últimos cincuenta años los que experimentan la explosión demográfica en el ámbito urbano, al multiplicarse y pasar en 1978 de los trece millones de habitantes.

En su evolución la ciudad muestra el cambio que significa no sólo cuantitativa, sino cualitativamente tal desarrollo desde sus orígenes, como centro de una región rural, hasta la actualidad como región urbana.

La ciudad de México, ciertamente, es una de las ciudades del continente americano y del mundo que más rápidamente ha crecido y sigue haciéndolo hasta la fecha. En su crecimiento influye el sistema económico y político del país y esto puede apreciarse en la arquitectura de sus numerosos edificios públicos y privados, en la estructura de la ciudad, en la traza de sus vías, en sus colonias y barrios.

---

<sup>1</sup> Gerhard, Peter. *A Guide to the Historical Geographic of New Spain*, Cambridge Latin American Studies. Cambridge University Press, 1972, p. 100.

<sup>2</sup> Marroqui, José María. "La Ciudad de México", Jesús Medina, Editor, México, 1969, pág.

Existen, no obstante, otros aspectos que no tan claramente pueden ser observados y no por ello tienen menos importancia.

Una dinámica caracterizada por un menor ritmo de crecimiento; una población predominantemente joven con un incremento de las personas en la llamada tercera edad; un aumento de la concentración urbana y una alta dispersión rural; un promedio de escolaridad equivalente al primero de secundaria, y una marcada tendencia hacia la terciarización de la economía, son las principales características de la población mexicana, de acuerdo con los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 1995, dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

De acuerdo con este Censo, que se levantó de manera complementaria al Censo de Población y Vivienda que se lleva a cabo cada diez años, al realizarse a la mitad de los correspondientes a 1990 y el 2000, la población del país al 5 de Noviembre de 1995, ascendió a 91'158,290 habitantes, 44'257,791 mujeres, con lo cual a nivel mundial, nuestro país se encuentra en el décimo primer lugar.

De esta manera, los mexicanos somos 10 millones más que al inicio de 1990, año en que la población era de 81.2 millones de personas.

Actualmente, la población mexicana está creciendo a una tasa promedio anual ligeramente menor al 1.8 por ciento, indicador inferior a los ritmos de crecimiento de los años anteriores: en la década de los ochenta la población crecía 2.3 por ciento promedio anual, mientras que a principios de los noventa lo hacía a tasas cercanas al 2.0 por ciento.

De esta forma, México tuvo a finales de 1996 una población cercana a 93 millones de habitantes.

De acuerdo con los resultados del INEGI, la disminución de la tasa de crecimiento ha implicado el inicio de un proceso de envejecimiento de la población, aunque la población se

mantiene predominantemente joven. Así, la proporción de personas menores de 15 años representó 35% del total, mientras que en 1990 era de 38% y en 1970 del 46%.

Las cifras del Censo indican que continúa la concentración territorial de la población, ya que el 41% del total reside en cinco entidades: el Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla.

En este mismo sentido, en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, que ocupan de manera conjunta el 2% del territorio nacional, reside el 25% de la población total, mientras que uno de cada cinco mexicanos vive en localidades de menos de 1,000 habitantes.

De acuerdo con el perfil educativo que proporciona el Censo, el analfabetismo mantiene su tendencia a la baja, ya que si bien en 1970, 26 de cada 100 mexicanos de 15 años o más, no sabían leer ni escribir, para 1990 la cifra baja a 12 de cada 100 y para 1995 se reduce a 10.6%.

En este mismo sentido, el número promedio de años aprobados por los mexicanos es de 7, equivalente al primero de secundaria, un año más que en 1990, lo cual es el reflejo de una mayor instrucción.

Por el contrario, el porcentaje de la población sin instrucción disminuyó de 13 a 10% entre 1990 y 1995.

En 1995, el 55% de la población de 12 años y más, perteneció a la población económicamente activa, que ascendió a 36 millones de personas, de las cuales, el 3.2% se encontraba desocupada.

De los mexicanos con empleo, el 53% llevaba a cabo actividades en el sector terciario (comercio y servicios), cuando en 1970 esta proporción era de 32% y en 1990 de 46%, lo cual ilustra el avance hacia una economía cada vez más orientada hacia este sector.

Según la situación en el trabajo, el 32% de la población eran empleados u obreros y el 26% lo eran trabajadores por su cuenta.

Finalmente el INEGI destaca que en 1995 existían 19'848,319 hogares en la República Mexicana, de los cuales, el 18% el jefe es una mujer, y que el número de viviendas particulares ascendía a 19'403,409, es decir, el 20% más de las existentes en 1990, lo cual significa que crecieron a una tasa promedio anual de 3.3% superior a la experimentada por la población.<sup>1</sup>

Alrededor del 20% de la población total del país reside en la ciudad de México (Área Metropolitana de la Ciudad de México).<sup>2</sup> Si se compara el total de la población urbana del país, se observa de inmediato la preeminencia de la capital, pues el número de sus habitantes representa el 35% del total de la población urbana del país. También significativa es la diferencia entre la población de la Ciudad de México y la de las ciudades de Guadalajara y Monterrey, que le siguen en orden de importancia. Guadalajara tiene unas cuatro veces menos población y Monterrey poco más de cuatro.

En consecuencia, la sociedad mexicana, semejante a otras que están sometidas a la dependencia externa, se caracteriza por un sistema urbano macrocefálico, dominado, como su nombre lo indica por una aglomeración principal satelizada a su vez por la metrópoli imperialista.

Este desequilibrio en la red urbana es paralelo a la desproporción que en la economía del país tienen las actividades concentradas en la capital. La ciudad de México (Área Metropolitana de la Ciudad de México) participa con alrededor del 42% del Producto

<sup>1</sup> "Censo Definitivo de Población 1995", Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), publicado el 12 de Diciembre de 1996, México, 1996.

<sup>2</sup> Interpolación realizada para 1978 con base en la población del Área Metropolitana de la Ciudad de México para 1970 y 1980. G. Garza y M. Scheingart, Kemper Ed. 1978, México, pág. 6.

Interno Bruto no agrícola nacional;<sup>1</sup> absorbe el 48.5% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación; el 52.6% en la rama de servicios; el 45.5% en la comercial, y el 60% en el sector transporte.<sup>2</sup> Asimismo, concentra el 68.3% del total de capital exhibido bancario; otorga el 77.3% de los préstamos hipotecarios y en ella se realiza el 72% de las inversiones en acciones, bonos y valores.<sup>3</sup>

Es el centro de decisión política del país y el de la burocracia del gobierno federal, que para 1978 se estimó en 32% del total de empleados del sector público.<sup>4</sup> Otro aspecto de no escasa relevancia radica en el hecho de que la capital es la sede de un importante sector del proletariado, que por sus ventajas sobre los trabajadores del resto del país conforma una verdadera aristocracia obrera.

Constituye el centro cultural y universitario principal del país, con 70 instituciones de educación superior que otorgan grado de licenciatura.

De ahí que el peso de sus actividades productivas y de servicios rebase, con mucho, al que en proporción a sus habitantes deberían de tener en el ámbito nacional, lo cual genera frecuentes desequilibrios regionales.

Las diferencias que destacan estos datos respecto al resto del país, se hacen más claramente visibles en cuanto se sale de la Ciudad de México: en muchas áreas se evidencian la pobreza en el campo y los raquíticos servicios de las pequeñas ciudades de provincia.

A lo largo de su historia, pero en especial en los últimos decenios, las principales inversiones de los particulares y hasta del gobierno se han concentrado en la ciudad capital,

---

<sup>1</sup> Garza, Gustavo. "Ciudad de México: Dinámica Económica y Factores Locacionales", en *Temas de la Ciudad*, 5, Delegación Venustiano Carranza del Departamento del Distrito Federal, México, 1990, pág. 8.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 9, 16, y 17.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 28.

<sup>4</sup> "Diagnóstico de la Administración Pública Federal. Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal", publicación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1991.

provocando una expansión urbana acelerada y sin proporción con las condiciones imperantes en el resto del país, con el cual la capital mantiene relaciones prácticamente coloniales (o de coloniaje).

Aunque la preeminencia de una ciudad sobre las otras y sus enormes dimensiones no es un fenómeno exclusivo de México, si es bien claro, en cambio, que nuestra ciudad presenta muchas de las desigualdades y de los contrastes inherentes al desequilibrio engendrado por el carácter asimétrico del desarrollo capitalista, en el cual la burguesía se apropia de una buena parte de los recursos de la nación e invierte poco, salvo en la construcción y especulación con los terrenos donde opera el sector terciario y mayoritariamente parasitario.

Con sus desigualdades y contrastes, la Ciudad de México representa el caso de una ciudad que se beneficia de una situación de privilegio casi absoluta: en ella se concentran una gran cantidad de bienes y servicios materiales y culturales y es aquí, mejor que en cualquier otra parte donde se puede obtener trabajo. Frecuentemente se trata de un subempleo; pero, aún así, permite vivir en mejores condiciones que los marginados del interior del país. En la ciudad existe un sinnúmero de oportunidades de trabajo, de intercambio, gran variedad de bienes de consumo, de equipamientos sociales, y de oportunidades recreativas, difíciles de imaginar que en cualquier otra parte. En otras áreas, el desempleo, la miseria y su consecuencia, la expulsión, mantienen un éxodo rural permanente que en gran parte explica su dinamismo demográfico.

En el último decenio el flujo migratorio de la zona metropolitana ha sido de 526 habitantes por día, de los cuales 230 se ubicaron en el Distrito Federal y 296 en los municipios del Estado de México.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "Bases del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro", Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1991, pág. 28.

La afluencia masiva de población no sólo se debe a las diferencias en los niveles de vida y de oportunidades de trabajo entre la ciudad y la capital, las pequeñas ciudades de provincia y el campo tradicional, sino que, para explicar la transferencia de población principalmente rural, también debe tenerse en cuenta el proceso de descomposición de las estructuras agrarias y de los sectores productivos marginales, así como el control progresivo de la economía (aun agrícola) por las firmas multinacionales.

Además de esta migración masiva hacia la capital, existe en el interior de la ciudad un flujo migratorio que lleva a los habitantes de Distrito Federal hacia el Estado de México.<sup>1</sup>

Este flujo obedece a las nuevas formas de apropiación del espacio urbano, aparentemente fundado en la congestión de todo tipo que vive en el antiguo centro urbano y su paulatina "invasión" por categorías sociales populares, las cuales provocan la permanente fuga de los estratos dominantes, a fin de escapar a la promiscuidad de las partes centrales, y el asentamiento de numerosos establecimientos industriales en los municipios del Estado de México, limítrofes con el Distrito Federal, que atraen a una importante porción de trabajadores a asentarse en la proximidad de sus centros de trabajo.

Otra característica de los problemas de la Ciudad de México, es el crecimiento acelerado de la urbanización, sin haber paralelamente un crecimiento de oferta de trabajo, como resultado de la organización del aparato productivo moderno subordinado a una estrategia de integración imperialista y desintegración nacional.

La presencia de una economía estratificada caracterizada, por un lado, por un aparato productivo moderno con una tecnología avanzada, por el uso intensivo de capital, por una reducida demanda de mano de obra; por otro lado, por la existencia de un aparato productivo tradicional, por una tecnología pobre, por escaso capital, por abundante mando

<sup>1</sup> "Diagnóstico Socio-Económico del Área Metropolitana de la Ciudad de México (1980-1990), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1991, s.p.

de obra, por la preponderancia que en esta industria se le da a la producción de bienes de consumo destinados en su mayoría a la satisfacción de las necesidades de la población metropolitana, por su escasa competitividad a nivel internacional y por el reducido papel que juegan las industrias de exportación entre los establecimientos industriales de área.

Los capitales extranjeros y los de la burguesía nacional, se asocian e impulsan mutuamente este proceso de industrialización en razón del enorme mercado que constituye la aglomeración metropolitana, de su concentración y crecimiento. Es evidente que en las tendencias de este proceso de industrialización no han favorecido para nada la distribución más equitativa y racional de la actividad industrial en el país y menos todavía al desarrollo de sus fuerzas productivas. Además de contribuir a acelerar la migración hacia la capital, han acentuado su dependencia de las metrópolis industriales (capitales, tecnología, técnicos, etcétera).

Otra fase de los problemas económicos de la ciudad está representada por la importancia que se le otorga al sector de servicios, que incorpora a la economía urbana a la mayor parte de los recién llegados, por la falta de una rápida industrialización en otras áreas que pudieran absorberlos.

Ahora bien, desgraciadamente en México, como en todos los países en vías de desarrollo, en sector terciario o de servicios, no sólo engloba a las actividades comerciales, administrativas y de servicios propiamente dichos (educación, salud, transporte, etcétera) sino a una multitud de actividades diversas, que difícilmente ocultan el desempleo y, en cambio, exhiben el subempleo de porciones muy importantes de la población.<sup>1</sup>

Esta hipertrofia de los servicios a nivel de la estructura del empleo, es estimulada por el crecimiento de la población, por el proceso de industrialización y su proceso de

---

<sup>1</sup> Excélsior (febrero de 1994), con base en datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

polarización en la capital, por la concentración de la capacidad de la toma de decisiones y el incremento en los recursos financieros, públicos y privados en la órbita de la economía metropolitana, por la misma concentración y crecimiento de la capacidad de prestación de servicios.

El 32% de empleados del sector público que en 1989, residían en la Ciudad de México es suficientemente expresiva para denotar la concentración en la capital de la burocracia; pero más significativa es la concentración de la toma de decisiones a nivel federal, pese a las buenas intenciones para desconcentrarlo.

La inflación de los empleos terciarios ha sido favorecida por la penetración ideológica y comercial del patrón de consumo norteamericano, su impulso en ramas como la actividad turística (hoteles, cabarets, bares y otros servicios), en el consumo suntuario (tiendas de lujo, talleres automotrices, entre otras).

Las funciones financieras desempeñan un papel de suma importancia en las actividades económicas urbanas y cubren dos aparatos estrechamente imbricados:

1) El aparato que garantiza la integración de las fuerzas de producción, que es una función financiera superior del capital y cuyos instrumentos son las sedes sociales de las grandes empresas, el sistema de bolsa y del bancario superior.

2) El aparato que contribuye a la concentración de capital por drenaje del ahorro, de la renta, de la plusvalía creada al margen de los mecanismo controlados por la actividad financiera, que engloba organismos como los servicios bancarios comunes, casas de ahorro, seguros, etcétera.

Ahora bien, esta excesiva concentración de actividades económicas y de servicios no ha producido homogeneización en la población citadina, sino, por el contrario, existe una

segregación ecológica de clases sociales y una estratificación polarizada de los ingresos y del consumo que afecta a la mayoría de sus habitantes.

La situación de privilegio global que goza la ciudad, no necesariamente abate las ingentes desigualdades sociales, aun cuando se aislara a la Ciudad de México de su contexto nacional.

La Ciudad de México exhibe las dos caras de la segregación. Una, la menor (en superficie y población), aparece bella, amable, moderna, pintoresca (San Angel, Coyoacán, Lomas, Pedregal, Polanco, Zona Rosa, Reforma), tal como la propaganda turística la presenta. La otra, la porción mayor, es violentamente expresiva en sus contrastes, desequilibrio, por su fealdad y miseria.

Una cara luce los grandes y lujosos centros comerciales; las amplias avenidas rodeadas de árboles; las suntuosas residencias de los beneficiarios del desarrollo asimétrico. La otra, sus feos y corrientes afeites, los comercios miserables, las arterias reducidas y escasas de espacios verdes, los tugurios, la escasez de servicios, las barracas o miserables cuartuchos o casas que alojan a los desempleados, a los indigentes, a los migrantes de campo, ahí florece, como producto de la marginalización, de la ignorancia, la delincuencia y la prostitución.

A la marginación social y espacial se agrega la marginación política, cuya presencia se evidencia en la débil representatividad y raquítica influencia que tienen los habitantes de la ciudad en los problemas que la afectan y los afectan.

Las normas de segregación social que rigen la urbanización y la apropiación del espacio urbano desde la época colonial, cobraron vigor una vez terminada la fase más cruenta de la revolución.

Es obvio que la dinámica de las fuerzas de producción se expresa de manera privilegiada en la organización económica-social, política-ideológica y espacial de la región urbana y que ésta crea una estratificación social específica.

La estructura social se caracteriza por un predominio de las clases medias (no necesariamente las más numerosas), que recurren a los modelos de valores, comportamiento y consumo difundidos en el conjunto de la sociedad y por ello más atributivas de las exigencias de la sociedad industrial. Las categorías sociales poco calificadas y desfavorecidas permanecen al margen de los movimientos del desarrollo.

El crecimiento poblacional en los últimos cincuenta años, aparte los problemas que representa para el funcionamiento de los servicios urbanos, ha marchado paralelamente con la fragmentación del espacio en zonas cuyas características son el resultado de la composición social de la población. La jerarquía social se ha proyectado horizontalmente en el espacio. Producto de la división de la sociedad en clases, la diferencia que se manifiesta entre las diversas capas que viven en la capital, se expresa en el tejido urbano mediante una distribución en sectores homogéneos y limitados, ligados entre sí por relaciones unilaterales de dependencia, según un esquema de jerarquizaciones sucesivas. Los únicos espacios, aparentemente comunes, corresponden al centro comercial y de servicios de la capital, a pequeños centros de servicios locales y a ciertos espacios recreativos como Chapultepec y Aragón, pero aún éstos demuestran que sólo ciertos grupos participan realmente de ellos y otros nada más en forma ficticia por su debilidad económica.

La segregación social no únicamente afecta a las instalaciones tradicionales de la burguesía jerarquizadas en función del status social de sus adherentes, sino que se extiende a barrios enteros convirtiendo, de hecho, en privadas grandes zonas del espacio urbano (Real de las Lomas, Lomas, Tecamachalco, Pedregal, etc.).

La Ciudad de México no refleja en sus equipamientos y en sus residencias las condiciones de vida de un país en vías de desarrollo. Esto es especialmente claro en los barrios residenciales de la oligarquía y hasta en los barrios de ciertos sectores de la burguesía y en algunos conjuntos cívicos. Por estas características, la ciudad podría compararse con cualquier gran ciudad de un país desarrollado. Desgraciadamente estas áreas no sirven más que para un grupo muy reducido de la población, apenas algunos miles de familias.

Estos barrios residenciales y otros centros comerciales, turísticos y administrativos necesarios para el mantenimiento del poder político y de su dominio económico, contrastan con las áreas degradadas de una periferia invadida por los inmigrantes a la ciudad y que en ciudad Netzahualcóyotl, parte integrante de la Ciudad de México, constituye la ciudad producto de asentamientos irregulares más grande del mundo.

Esta área, Netzahualcóyotl, que no es con mucho la única de vivienda precaria en la gran ciudad, no hace más que señalar y expresar dolorosamente la asimetría en la repartición de los frutos de desarrollo, tanto en la propia ciudad como respecto al interior del país.

La llegada continua de más migrantes a la ciudad y el crecimiento en su numerosa población, dan origen a infinidad de barrios sin servicios, cuya proliferación aparentemente sin límite, contribuye a extender indefinidamente la superficie de la aglomeración.

Mientras la burguesía se aleja del centro y aprovecha las ventajas de su alejamiento con el uso del automóvil particular, las grandes masas de población se asientan a distancias cada vez mayores de los centros de trabajo y de servicios y parecen parcialmente excluidas por su alejamiento, llegando incluso a instalarse en zonas industriales de alto riesgo, como lo es, a guisa de ejemplo, San Juan Ixhuatepec junto a la Refinería de Pémex.

Como esta urbanización "espontánea" se ha efectuado al azar de los terrenos disponibles y las lotificaciones, las cuales obedecen más a las leyes de la ganancia que a criterios de planificación urbana, grandes porciones de la aglomeración han adquirido el aspecto de un mosaico incoherente de barrios yuxtapuestos, transfiriendo a la Administración Pública los elevados costos que demanda la dotación de servicios en áreas casi siempre inadecuadas para el desarrollo urbano.

Este fraccionado y discontinuo tejido urbano aísla las diferentes colonias y barrios y hace muy difícil los desplazamientos de un punto a otro. Inclusive ciertas colonias populares están desprovistas de vías de acceso, circunstancia que impide extender hacia ellas las redes de autobuses metropolitanos. El subequipamiento de estas áreas y la concentración de servicios y fuentes de trabajo en otras porciones de la gran ciudad, provoca la saturación de las principales vías de acceso (el antiguo centro para el comercio y ciertos servicios, el noroeste, norte, y noreste para las fuentes de trabajo). Si a esto se agrega la traza vial, que en su expansión espacial no ha podido resolver la congestión permanente de ciertas porciones urbanas, entonces podrá entenderse la neurosis que a los habitantes de la ciudad les provoca todos los días la necesidad de transportarse a su trabajo, agregándose a ello, el fracasado programa de "Hoy No Circula".

A los desplazamientos ocasionados por el subequipamiento de ciertas áreas (ausencia o mala ubicación de escuelas y centros de salud), deben agregarse las migraciones alternantes de una población que reside en el oriente y busca su trabajo en el centro y noroeste de la ciudad, donde se concentran los comercios, servicios e industrias.

Para los trabajadores que viven en la periferia y cuyos lugares de trabajo no corresponden con los grandes flujos alternantes, la comunicación es prácticamente imposible, motivada por la ausencia de vías transversales, viéndose obligados a plegarse al

imperativo de una traza y de un sistema que hace del centro el paso obligado de todas las comunicaciones.

El Metro, que transporta cientos de miles de pasajeros diariamente y los transportes eléctricos, complementan al poco eficiente e irregular servicio de autobuses y al de miles de taxis colectivos.

Como la urbanización (la regular y la irregular) se ha producido apoyándose principalmente en la forma y el concepto de vivienda individual, ello ha generado problemas por el aumento de las distancias y ha proporcionado reducidas ventajas a la gente de escasos recursos al no contar con los medios necesarios para ocupar los espacios que demanda el tamaño de su familia; frecuentemente aumentada por parientes y amigos.

La gran mayoría de la población que habita en las colonia populares, lo hace en condiciones críticas de hacinamiento y promiscuidad, independientemente de que habiten una casa de tabique y concreto o de láminas y cartón. Esta situación no es mejor a la de los grupos económicamente débiles que pudieron ocupar los barrios centrales del corazón de la ciudad, pues padecen el acelerado deterioro de su hábitat en un proceso semejante al de las ciudades, cuyas antiguas casas, propiedad de los grupos dominantes, son abandonadas y rentadas como cuartos sin servicios a grupos de escasos recursos.

Paralelamente a estas tendencias, en los últimos cincuenta años se ha desarrollado en el oeste de la ciudad la construcción de múltiples edificios de oficinas, departamentos de lujo, cabarets, hoteles, bares, restaurantes y comercios de lujo, creando barrios enteros enfocados a los servicios y recreación de la burguesía local y del turismo, principalmente norteamericano (zona rosa).

Si la mayor parte de la población está excluida de estos servicios y distracciones, reservadas a la burguesía local o extranjera, no lo está tanto, sin embargo, de los mitos que

se difunden. Destruyendo muchos de los valores culturales (preciosa herencia de otras épocas), con la ayuda de la televisión y otros medios de comunicación la eficaz pero deformante propaganda ha impuesto a la población los valores de la sociedad dominante influida por el patrón de vida norteamericano.

Gozando de los privilegios que la explotación del resto del país les proporciona, la población de la metrópoli utiliza sus ingresos conforme a los modelos impuestos por los medios de información y comunicación.

Los efectos del proceso de urbanización en el medio ambiente son, en verdad, devastadores: la desertificación del espacio rural colindante a la ciudad, la degradación, el agotamiento de los recursos naturales y la enorme contaminación del ambiente.

La concentración de la población y la desertificación del espacio rural son dos ángulos de un mismo proceso, indisolublemente ligados. La tendencia a la desertificación se refuerza por el hecho de que la concentración económica y espacial no afecta únicamente a las actividades industriales y a las correlacionadas, sino también a la agricultura y al turismo, grandes consumidores de espacio.<sup>1</sup>

La agricultura, que era la actividad predominante del mundo rural, conjugaba diferentes elementos actualmente en vías de disociación. Constituía, simultáneamente, un modo de producción, un modo de vida y un modo de gestión del espacio.

Ahora bien, el modo de producción tiende, por el acrecentamiento, del coeficiente de capital y por el progreso técnico a acercarse a otras actividades, liberando la actividad agrícola una cantidad importante de mano de obra; el modo de vida pierde su especificidad, y si los sistemas de valores son todavía diferentes, las prácticas de la vida cotidiana

---

<sup>1</sup> Messmacher, Miguel. "Esquema General para la Elaboración de un Plan de Desarrollo para Xochimilco", Departamento del Distrito Federal, (documento interno), México, 1989, pág. 32.

propenden a uniformarse y una parte del espacio aparece en vías de urbanización discontinua.

La declinación relativa de la población ocupada en las actividades agrícolas, la reducción de la superficie agrícola utilizada, la débil dotación de servicios en estas áreas, la desaparición de ciertas actividades productivas y la sobre-explotación de los acuíferos, son indicadores claros de este proceso.

La desertificación tiene serias consecuencias de carácter ecológico. En amplias zonas, inclusive si el medio no está muy degradado, el abandono agrícola, rompiendo un equilibrio lentamente estructurado pero inestable, lleva a una evolución ecológica regresiva o al menos conlleva estados negativos desde el punto de vista de las posibilidades de uso del espacio.

Otro aspecto de importancia es la asociación entre el proceso de desertificación y el despilfarro de los recursos naturales, manifestándose en la falta de precauciones para reservar terrenos destinados a proveer un equilibrio ecológico satisfactorio, y más aún, la desaparición del control social sobre una parte del espacio, lo que constituye un verdadero despilfarro de capital. Se trata no sólo de capital biológico sino del trabajo incorporado en el espacio, precedentemente explotado y utilizado.

Estrechamente ligada a la desertificación, aparece la concentración y el crecimiento de la población urbana, la cual introduce los elementos de una urbanización salvaje, representada por la proliferación de asentamientos regulares o irregulares que se multiplican sin ningún orden ocupando el espacio anteriormente destinado a la agricultura.

Xochimilco y Tláhuac, en el Distrito Federal ilustran en forma muy clara el desarrollo de este proceso.

La degradación y agotamiento de los recursos naturales se observa tanto en el caso del agua, líquido de vital importancia para la existencia de la ciudad, el cual es necesario

traer desde distancias cada vez mayores, debido, en parte, a la explotación irracional de los acuíferos en el Valle de México, a la extensión de la mancha asfáltica que obstaculiza la recarga, a la deforestación de porciones importantes de Valle y, desde luego, por la gran concentración de población en esta unidad geográfica, como también en el de los bosques, los suelos y la cubierta vegetal, que han sufrido serias afectaciones"<sup>1</sup>.

La contaminación alcanza peligrosísimas proporciones para la salud de los habitantes de la ciudad. Esto es especialmente cierto en la contaminación del aire. La gran cantidad de vehículos que circulan en la ciudad, producen una emisión diaria de contaminantes.

La concentración de contaminantes es una de las más altas en América Latina y supera ampliamente las normas de contaminación tolerable en los Estados Unidos, particularmente en concentración de bióxido de azufre y partículas. A estas emisiones de gases se suman las tolvaneras que se producen en los lechos secos de los antiguos lagos del Valle y que en los primeros meses del año refuerzan la contaminación del aire.

Aunque por el momento "la contaminación del agua no parece representar graves problemas, el ruido y los desechos sólidos en la población más grande del mundo, que por sus dimensiones, características y falta de solución adecuada, no dejan de ser problemas de particular importancia para la urbe.

Los depósitos de basura, en los cuales se aplica la técnica de relleno sanitario o simplemente de tiradero a cielo abierto, y que anteriormente se encontraban en la periferia de la mancha urbana, ya han sido absorbidos por ésta, con los consiguientes problemas que ello significa para la salud de los habitantes de las áreas próximas.

---

<sup>1</sup> "Diagnóstico Socio-Económico del Área Metropolitana de la Ciudad de México", op. cit., pág. 78.

Los espacios más fuertemente contaminados son las delegaciones del centro y norte de la ciudad y los municipios de Estado de México, como Atizapán de Zaragoza, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla y Ecatepec.

Son ingentes las necesidades de áreas verdes internas y los promedios por habitante sólo ocultan la patética realidad: en las áreas populares apenas si se alcanzan los 0.50 metros cuadrados por habitante y en las áreas residenciales se superan ampliamente las normas recomendables de aproximadamente 10 m<sup>2</sup> por habitante.

La posición geográfica de la ciudad también influye en algunos problemas de importancia para su existencia.

Fundamentalmente destacan dos: el drenaje de esta cuenca cerrada y la llegada y salida de personas y bienes de esta unidad geográfica.

La necesidad de drenar la cuenca cerrada, que ya se contempló desde los primeros años de la Colonia, para permitir la salida de aguas negras y evitar las continuas inundaciones, no ha dejado de ser, ha pesar de las soluciones que se le han dado en el tiempo, un problema que todavía reviste particular importancia.

Las obras grandes y pequeñas se multiplican, pero las soluciones siempre parecen ir a la zaga del crecimiento urbano.

La capacidad efectiva del sistema ha hecho posible desalojar en gran medida estos deshechos, y la profundidad del emisor central permite su funcionamiento con muy escasos riesgos de contaminación, ventajas que no tiene el Gran Canal que aún se utiliza y en época de lluvias llega a ser desbordado.

La traza de la infraestructura de comunicaciones, tanto la de carreteras como la de ferrocarril muestra la convergencia de caminos y vías hacia la Ciudad de México en la porción central del país.

Han reforzado esta confluencia el crecimiento e importancia de la ciudad, no sólo como mercado de los productos agrícolas y de las materias primas sino como centro de producción y distribución de productos.

A la Ciudad de México llegan productos de todos los ámbitos del país, que no consumen, pero que en ella encuentran el mercado o el mecanismo de distribución que les permite su mejor comercialización.

El impacto en el precio de los productos y en los costos que significa transportarlos hacia la capital situada a 2,240 m. sobre el nivel del mar no es nada despreciable.

El sistema de transportación de pasajeros foráneos adolece de la centralización provocada por la gran ciudad. Para viajar de norte a sur o de este a oeste, es necesario normalmente pasar por la capital de la República.

La infraestructura de comunicaciones revela todavía, a pesar de los esfuerzos de integración regional, la presencia de los intereses de los grupos hegemónicos, únicamente interesados en una más amplia explotación de nuestros recursos.

Los energéticos, principalmente petróleo y energía eléctrica, extraídos y producidos en áreas distantes, son conducidos al gran centro de consumo situado en el Altiplano Central.

Como la industrialización se ha derivado principalmente de las necesidades de consumo y se ha concentrado en la Ciudad de México, esta localización industrial ha monopolizado a su favor la infraestructura existente.

En consecuencia, una elevada proporción de los recursos de que dispone el país para desarrollar su infraestructura se localizan alrededor de la Ciudad de México, en donde se concentra el empleo y el ingreso.

Mediante su desarrollo la Ciudad de México se ha convertido en el centro dominante de toda actividad nacional. Todas o casi todas las ciudades parecen gravitar sobre la Ciudad de México.

Las Ciudades que tienen un dominio regional son las subdominantes Guadalajara y Monterrey y, desde luego México. A éstas le siguen grupos de ciudades de menor importancia y jerarquía que dependen de estos centros.

Es muy clara la polarización de la Ciudad de México a todas las ciudades del país y depende en mayor o menor grado de las distancia que las separan y la presencia de las metrópolis regionales, que contrarrestar su influencia y tienen su propia área de influencia.

El sistema urbano nacional está formado por ciudades que mantienen relaciones jerárquicas de interdependencia, determinadas por la naturaleza, carácter y dotación de recursos de sus respectivas regiones.

Los flujos de mercancías, servicios y personas forman los lazos de interdependencia entre las ciudades y las regiones del sistema.

Del análisis del tráfico de vehículos de carga y pasajeros, resulta que la actual área de interrelación directa con la capital del país está integrada por la ciudades de Toluca, Puebla, Cuernavaca, Pachuca y Querétaro, que registran un flujo superior de vehículos.<sup>1</sup>

Este subsistema configura una zona o región en la cual existe un alto potencial de integración en términos de complementación industrial.

En forma aproximada, dicha área coincide con la Zona Centro Sur del país, que engloba nueve regiones polarizadas en forma dominante por la Ciudad de México y son: los Valles Montañosos de Querétaro, Valles-Centro Hidalgo, Norte México, Valles-México

---

<sup>1</sup> Unikel, Luis: Necochea, S.. "Jerarquía y Sistema de Ciudades en México", en *Demografía y Economía*, no. 13, México, 1991.

Toluca, Cuenca de México, Ciudad Sahagún, Calpulalpan, Morelos, Chiautla, Puebla-Atlixco-Serdán y Valles Tlaxcala.<sup>1</sup>

Las siete entidades, total o parcialmente comprendidas en esta zona Centro Sur, son: Distrito Federal y los Estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Querétaro.

A las ciudades del subsistema -ya mencionadas- y que poseen un alto grado de integración con la Ciudad de México y, por tanto, débil respecto al resto del sistema urbano, se podría agregar en cierta forma a Acapulco, Celaya y Morelia que también presentan un importante grado de integración con la Ciudad de México, aunque en el caso de Celaya su integración al resto es bastante buena.<sup>2</sup>

Las cortas distancias en tiempo entre las ciudades del subsistema, han propiciado una mayor centralización del comercio y de los servicios en la ciudad de México. Su fácil accesibilidad interna está propiciando la conformación de una región urbana central del país.

Aunque la Zona Centro-Sur, no es pequeña, la oferta de productos agropecuarios no llega a satisfacer la demanda de su población.

El crecimiento de la Ciudad de México, desbordando los límites administrativos del Distrito Federal (unidad político administrativa originalmente considerada para contener a la Ciudad de México, sede de los poderes) y extendiéndose por los municipios limítrofes del Estado de México, ha creado serios problemas de gobierno.

Aun cuando actualmente un 75% de la población habita en el Distrito Federal, el crecimiento más acelerado de los municipios del área metropolitana indica que en un lapso muy corto el peso demográfico de la ciudad podrá ya no descansar en el Distrito Federal.

<sup>1</sup> Bassols, Angel. "Geografía Económica Regional de México", Ed. Trillas, México, 1985, pág. 201.

<sup>2</sup> Unikel, Luis, op. cit., pág. 10

Si se analizan sustantivamente los problemas de la Ciudad de México, no existe duda alguna respecto a la comunidad de destino entre las porciones urbanizadas de uno y otro territorio. Sin embargo, a pesar de la comunidad de destino y del carácter dominante de la ciudad, su gobierno se ve repartido y compartido en todos los niveles de la Administración, siendo evidente la falta de coordinación de las políticas, programas y acciones.

A su vez, el Distrito Federal, para su gobierno, se encuentra dividido en 16 delegaciones, fijadas con criterios bastante arbitrarios, con funciones desconcentradas de la Administración Federal y atribuciones generales semejantes a las de una autoridad local.

El Estado de México es el marco geográfico de una administración territorial, en la cual convergen, también, todos o casi todos los sectores de la Administración Pública Federal. Sus divisiones políticas menores están constituidas por los municipios con competencias que abarca a una generalidad de materias y servicios públicos.

La atención hacia aspectos tales como los de la población y medio ambiente, y hacia problemas logísticos como el de la coordinación, son mínimos ejemplos de algunas de las acciones emprendidas.

En el caso de la regulación y de las políticas de crecimiento urbano, se constata, fuera de algunas operaciones menores de carácter voluntarista (centradas principalmente en las obras viales y en el sistema de transporte), la débil presencia de la planeación urbana en la transformación, en la profundidad, de la organización espacial. La planificación se manifiesta como una forma general de la política, englobando la programaciones propias a los capitales privados y a los elementos de la política del Estado.

Aunque en los últimos años se han desarrollado importantes esfuerzos para configurar un Plan Director de Desarrollo Urbano y de utilizar a la planeación como un instrumento de racionalidad administrativa, lo cierto es que los resultados han sido muy débiles y

desarticulados por la ausencia de un marco teórico dentro del cual se entiendan las contradicciones de la realidad mexicana y por razones conceptuales y metodológicas.

En lo referente al papel que juega la participación social del gobierno, se nota claramente cómo el aparato del Estado asegura la dominación de las clases dominantes y regula las contradicciones que se manifiestan entre ellas. Para tal fin desarrolla una serie de canales de integración en cuanto a las clases dominadas, ejerciendo un control permanente respecto a las clases.

En esta dialéctica las delegaciones y los municipios se ubican en el proceso de integración, expresando los intereses inmediatos de las clases dominadas.

En la acción del control figura el mantenimiento del orden público con el aumento de la policía, tanto en sus equipos como en el número de éstos, en su preparación y en la adecuación del aparato jurídico.

Al mismo tiempo, la desorganización de las clases dominadas (acción preventiva) se produce por eliminación de instancias locales representativas del conjunto de la población y, especialmente, por el rechazo de una autoridad regional elegida directamente por la población, a pesar de las buenas intenciones de la Ley Orgánica para la integración del referéndum.

Un problema de carácter social y jurídico, que reviste grandes y graves repercusiones, es la existencia de predios irregulares en el Distrito Federal y un número seguramente muy importante en los municipios del Estado de México que forman el Área Metropolitana de la Ciudad de México.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", Dirección General de Planificación del Departamento del Distrito Federal, (documento interno), México, junio 1990, p.p. VI-BI.

La irregularidad jurídica provoca automáticamente, por los enfoques administrativos, una marginación del áreas en la atención del gobierno. No se trata de una colonia o fraccionamiento aprobado oficialmente y registrado en el Registro Público de la Propiedad, no se contemplan servicios urbanos de agua, drenaje alumbrado y vialidad y no se establecen servicios sociales, cargándose la demanda de esta población a las áreas dotadas de servicios.

En las condiciones históricas del proceso, la regulación del sistema urbano puede ser realizado sólo por la intervención del Estado. Esta intervención está configurada por la situación e intensidad de las contradicciones urbanas, por la coyuntura de la escena política y por las determinaciones estructurales del aparato del Estado.

## **1.1 PROSPECTIVA**

La preocupación por un control global del desarrollo social, calcula la fundamentación tanto de la previsión como de la decisión y permite que los pronósticos provean las bases instrumentales.

La prospectiva de una sociedad es una reflexión sobre su futuro y permite definir un campo de decisiones y acciones en una sociedad histórica, de la cual emergen oposiciones, contradicciones y antagonismos, cuyo desplazamiento, regulación y exacerbación conforman una dinámica sobre la que actúan las clases, los grupos y las instituciones.

Las acciones para reducir los elementos en procesos previsionales o de decisión, se enfrentan a la dificultad de reducir a procedimientos técnicos la aprehensión y comprensión de los fenómenos económicos, sociales y espaciales.

El valor del trabajo prospectivo está en la coherencia del sistema de relaciones diacrónicas y causales, y una de sus dificultades mayores reside en su incapacidad para considerar la totalidad contradictoria (las contradicciones del sistema).

El sentido de la prospectiva se apoya en la transformación social, de la que se quiere dar algunos elementos de información.

La prospectiva no conduce a formular futuros posibles sino probables, acelerando la toma de conciencia en el seno de las fuerzas sociales y políticas dirigentes.

La utopía como perspectiva política o, cuando menos, el proyecto social, son los únicos capaces de preparar el futuro de una sociedad no alienada; es decir, de relaciones sociales urbanas desprendidas de proceso de dominación específicamente presente en la producción capitalista.

En la prospectiva, las relaciones son modeladas a partir de la observación, manejada estadísticamente, de estadios pasados del sistema, constituyendo la simulación de una extrapolación a futuro de las tendencias y estructuras del pasado.

A largo plazo, la simulación con frecuencia conduce al modelo al catastrofismo: la extrapolación de una estructura invariable de producción-consumo de recursos, conduce fatalmente al agotamiento de algunos de éstos.

Esto no sucede, en la realidad pues esta estructura no es objeto de evoluciones permanentes, sino de revoluciones regulares, del tipo de las revoluciones tecnológicas o revolución de las relaciones de producción-distribución.

La prospectiva, como discurso científico sobre la realidad del devenir, es una resultante compleja de fuerzas sociales, que, naturalmente, la simple suma de cada una de ellas no alcanza a expresar.

Uno de tales alcances se plantea mediante el pronóstico como evaluación de posibilidades de diacronía futura, a partir de una coyuntura precisa de relaciones de autonomía/dominación entre diversas estructuras.

Es la prolongación del diagnóstico-análisis de la coyuntura concreta presente- la que nos dice qué puede pasar efectivamente a partir del momento presente y en un horizonte limitado.

Otro de los alcances de la prospectiva, es el análisis tendencial, explicitación a largo plazo del desarrollo de una estructura, es su temporalidad propia, según su dinámica, a partir de un estado sincrónico dado. Se trata de una reflexión teórica sobre una estructura abstracta, que nos informa sobre lo que tiende a suceder, pero que no se realizará forzosamente, ya que se hace abstracción de todo el contexto.

La prospectiva implica, por tanto,

- El diagnóstico, estratégico y práctico, limitado al corto plazo inmediato y concreto.
- El análisis tendencial, indicativo y teórico, referido a un largo plazo abstracto.

No hay otra prospectiva urbana que la de formación local, determinada por la prospectiva de la formación nacional, en la cual el modo de producción manifiesta su dominio: la cuestión urbana es una parte de la cuestión económica.

Sólo la prospectiva con sus fallas y sus ausencias parece estar en condiciones de pensar científica y teóricamente la ciudad y la urbano, es decir, proveer las bases necesarias para considerar el espacio y para actuar sobre las formas diferenciadas de espacialidad.

La prospectiva es ideologizante e implica un proyecto social.

## **1.2 EL DILEMA DEL DESARROLLO**

La crisis estructural del sistema, manifestada por : a), la crisis ecológica, con el deterioro y agotamiento de los recursos naturales y la polución; b), la crisis económico-social con el desempleo el subempleo y la marginación social; c), la crisis urbana con el crecimiento explosivo de la población y de sus demandas; d), la crisis institucional por la falta de correspondencia entre las estructuras políticas y económicas, plantea la necesidad histórica de alcanzar urgentemente nuevas alternativas globales que incidan en los problemas que afectan a la Ciudad de México.

La superación histórica de las contradicciones que provocan esa crisis en diferentes aspectos de la realidad y en la totalidad, señala el camino a seguir para conformar una mejor sociedad urbana.

La importancia, significación e influencia que tiene la Ciudad de México, en el Distrito Federal, el Estado de México o la Región Central y hasta en todo el país en su conjunto, ha quedado ampliamente señalada en el análisis histórico y en el diagnóstico esquemático.

Con el señalamiento de sus problemas y de sus causas, quedó claro que éstas y aquéllos no son sólo consecuencia de conflictos locales (inclusive regionales) y que en ocasiones estos conflictos corresponden a problemas nacionales resultantes de nuestro particular proceso de desarrollo.

Las acciones necesarias para contrarrestar este proceso de urbanización, se basan ampliamente las atribuciones de las autoridades locales o regionales y se ubican a escala nacional.

En este nivel, en los últimos años se han hecho recomendaciones y emprendido acciones de planeación y coordinación, de importancia para el desarrollo de la Ciudad de México, principalmente contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Global y en los Decretos en que se apoyan las instituciones responsables de su implementación para realizarlas.

Las recomendaciones y acciones pueden resumirse con los siguientes objetivos: desalentar el crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de México y promover la desconcentración de la industria, de la Administración Pública y de las diversas actividades del Sector Privado, orientándolas a las zonas prioritarias; controlar su crecimiento; reordenar el espacio metropolitano.

Estos objetivos son producto de la decisión del Gobierno Federal para actuar en los problemas nacionales bajo el principio de justicia social, lograr una mejor y más armónica distribución del ingreso de la población en el territorio y *per capita*, así como para prefigurar una política regional que reduzca las actuales disparidades regionales y personales.

Aunque, en apariencia, en dilema entre la eficacia económica y la justicia social (o equidad), parece resuelto a favor de este último principio, quedan, sin embargo, pendientes numerosas interrogantes que no parecen estar contestadas y hacen todavía difícil y complejo establecer metas específicas para el desarrollo de la Ciudad de México, sin antes revisar sus implicaciones y con ellas retroalimentar los planes.

Esto se debe, fundamentalmente, al nivel de generalización en el que hasta ahora se han manejado diferentes programas, objetivos y políticas. A partir de su planteo, en términos cualitativos y cuantitativos, de la mención de los recursos disponibles, de los

medios que permitan alcanzarlos en determinados horizontes y de su articulación intersectorial e interespacial, la tarea, sin duda, será más sencilla.

De hecho, las únicas consideraciones de cierta especificidad consisten en recomendar se detenga el crecimiento social de la ciudad, contener su población en los veinte millones de habitantes para el año 2001 (Plan Nacional de Desarrollo Urbano).

Las características y dimensiones tanto de las fuerzas sociales como de los procesos señalados en el análisis histórico y en el diagnóstico y pronóstico esquemático, obligan a considerar los cambios estructurales que se requieren para modificar la magnitud y sentido de estas fuerzas.

La falta de atención a estas obligadas transformaciones, no sólo puede detener, retrasar o posponer el alcance de las metas de desarrollo que se persigue, sino aun hacerlas más distantes.

A pesar de las buenas intenciones de los políticos y los planificadores, resulta claro que las fuerzas sociales que actúan en el desarrollo nacional se mueven en sentido contrario a la descentralización y las áreas metropolitanas continúan creciendo con altas tasas, alcanzando una dimensión que les permitirá conservar su primacía sólo por crecimiento endógeno.

¿Se debe de tener el crecimiento económico del centro de población más importante del país? ¿Se deben posponer todas las obras de gran envergadura necesarias para dotarlo de los servicios que requiere su población? Si la respuesta fuese positiva ¿en cuáles áreas debe actuarse para detener el crecimiento económico y cuáles obras de gran envergadura deben posponerse o evitarse?, ¿en qué actividades se debe hacer énfasis y en cuáles no?

Sin duda, a corto plazo y en práctica existirán conflictos entre el crecimiento económico y la redistribución territorial de la población y del ingreso, que afectarán al

desarrollo relativo de la Ciudad de México. También se generarán problemas políticos y sociales provocados por esos mismos conflictos y se significarán por la supresión o imposición de los servicios que requiere la población.

En el crecimiento económico, ¿qué tan positivos son los efectos a corto plazo, de una estrategia dirigida a reducir la desigualdad espacial de un tipo interurbano, controlando el crecimiento de los grandes centros de población y privilegiando a una decena de zonas urbanas prioritarias?

Es importante no perder de vista que, territorialmente hablando, el desarrollo socio-económico, no ocurre de modo uniforme, se produce con mayor intensidad en unos lugares que en otros. Además, en las sociedades capitalistas son limitados los recursos para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la población y la decisión para distribuirlos se enfrenta a factores tales como las presiones políticas de intereses personales o de grupo y a la capacidad productiva de las regiones. Tampoco debe olvidarse que no existe consenso sobre las implicaciones que una determinada jerarquía urbana tiene en el crecimiento económico y social del país.

Aunque mucho se ha escrito sobre las virtudes y defectos de las grandes ciudades, conviene recordar que la argumentación existente no ha permitido inclinar definitivamente la balanza de los beneficios y costos en favor o en contra.

Se ha observado que en ciudades grandes y pequeñas pueden alcanzar dimensiones críticas en las condiciones más diversas, y no pueden ser juzgadas sobre las bases de principios unívocos.

¿Son suficientes las políticas de desconcentración territorial de la administración pública federal, al efecto de alcanzar el objetivo que se persigue? ¿Será necesario no solo

desconcentrar sino descentralizar? ¿Cuáles son las actividades o servicios que deben ser afectados? ¿Cómo y porqué?

La experiencia de algunos países ha demostrado que la desconcentración no resuelve todos los problemas planteados por las tesis centralizadoras, especialmente cuando el Estado ha redistribuido sus competencias en el seno de su propia jerarquía.

La breve reflexión que se ha hecho sobre el futuro de la Ciudad de México, por la mediación del análisis de algunas políticas nacionales de desarrollo, de las proyecciones de crecimiento de algunas variables significativas y de la distribución de este crecimiento, aun sin entrar en un estudio más profundo de la base económica y de los límites físicos, técnicos y estructurales, permite definir un campo de decisiones del que surgen oposiciones, contradicciones y antagonismos cuya superación, desplazamiento y regulación deben tomarse en cuenta en la alternativa de desarrollo que se elija.

Las dimensiones aparentemente críticas que alcanzará en su crecimiento la Ciudad de México, como resultado de la extrapolación de una estructura invariable de producción-consumo de recursos, no debe conducir necesariamente al pánico o al desaliento. En la realidad, como se ha observado en el análisis histórico esta estructura es objeto de evoluciones permanentes, de transformaciones regulares, del tipo de las revoluciones tecnológicas o de las relaciones de producción-distribución, que introducirán los elementos de solución que se requieran para soportar estas nuevas dimensiones.

La posibilidad de que esto suceda no debe, asimismo, limitar la acción del hombre, y de las instituciones para dirigir este proceso hacia un desarrollo que elimine o reduzca las tensiones sociales y que haga a la ciudad más habitable y mejor gobernable.

La prospectiva de la Ciudad de México, está determinada por la prospectiva del país. En este marco debe considerarse que la Ciudad de México -fuera de una sana, deseable y

posible desconcentración o descentralización de actividades- debe ser reordenada y dignificada para que responda a las expectativas y esperanzas que tenemos todos los mexicanos en nuestra gran capital.

### **1.3 REFORMA POLITICO-ELECTORAL**

#### **REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL DISTRITO FEDERAL**

Apuntaba el maestro Burgoa en su obra,<sup>1</sup> que la reestructuración constitucional del Distrito Federal debe comprender a los órganos en que se depositan las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional. Así -continúa el doctor-, dicha entidad debe tener un Congreso propio integrado por diputados elegibles por sus ciudadanos en forma directa bajo los sistemas de elección por mayoría relativa y de representación proporcional, con el objeto de que funcione como asamblea pluripartidista y pluriideológica. Enfatizaba Burgoa Orihuela, que el Gobernador del Distrito Federal debe dejar de ser el Presidente de la República, es decir, dicha entidad debe contar con un gobernador propio elegible en votación directa por su población ciudadana.

Por su parte el maestro Daniel Moreno,<sup>2</sup> profetizaba igualmente la desaparición del ordenamiento constitucional en donde se le confería al Presidente de la República el Gobierno del Distrito Federal ejerciéndolo por conducto de los órganos que le determinara la Ley. Anunciaba el ilustre maestro e investigador "que quizá no esté lejano el día en que

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. pág. 929

<sup>2</sup> Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 338

los habitantes de la Ciudad de México, que ahora abarca prácticamente todo el Distrito, lleguen a tener autoridades electas por ellos mismos".<sup>1</sup>

Así con fecha 22 de Agosto de 1996 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, importantes reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con el Distrito Federal.

De las facultades del Congreso.

**ARTICULO 73.-** El Congreso tiene facultad:

**Fracción VI.-** (Reformada por Ley que reformó las bases 1a., 2a., y 3a., publicada en el Diario Oficial de 20 de Agosto de 1928, después por Decreto de 7 de Octubre de 1974, publicado en Diario Oficial de 8 del mismo mes, después por el Artículo Primero del Decreto de 29 de Julio de 1987, publicado en Diario Oficial de 25 del mismo mes y año, y por último derogada por el Artículo Unico del Decreto de 21 de Agosto de 1996, publicado en Diario Oficial de 22 del mismo mes y año).

**ARTICULO 122.-** (Reformado por el Artículo Unico del Decreto de 21 de Octubre de 1993, publicado en Diario Oficial de 25 del mismo mes y año, en vigor, después reformado en su totalidad por el Artículo Unico del Decreto de 21 de Agosto de 1996, publicado en Diario Oficial de 22 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente).

La Ciudad de México, es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se compone del territorio que actualmente tiene y que en el caso que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

---

<sup>1</sup> Ibidem

El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

### **LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

Con respecto a la Asamblea Legislativa señala la Base Primera del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su inciso f) que será facultad de la Asamblea expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales del Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios constitucionales. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

Nota importante: Este inciso f) de la fracción V del apartado c) del Artículo 122 entrará en vigor el 1o. de Enero de 1998 de acuerdo con lo establecido por el Artículo Octavo Transitorio del Decreto de 21 de Agosto de 1996, publicado en Diario Oficial de 22 del mismo mes y año.

Continúa señalando la Base Primera del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su inciso b) que la Asamblea Legislativa podrá legislar en las materias civil y penal, normar

el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

**Nota Importante:** Se reproduce a continuación el Artículo Decimoprimerero Transitorio del Decreto de 21 de Agosto de 1996, publicado en Diario Oficial de 22 de Agosto del mismo mes y año y que a la letra dice:

**DECIMOPRIMERO.-** La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de Enero de 1999.

### **EL JEFE DE GOBIERNO**

Con respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal señala la Base Segunda del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que éste ejercerá su cargo, que durará seis años, a partir del día 5 de Diciembre del año de la elección , la cual se llevara a cabo conforme lo establezca la legislación electoral.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

**Nota Importante:** Se reproduce a continuación el Artículo Noveno Transitorio del Decreto de 21 de Agosto de 1996, publicado ne Diario Oficial de 22 de Agosto del mismo mes y año y que a la letra dice:

**NOVENO.-** El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I, de la Base Segunda, del apartado C del Artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo

ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya su mandato. Desde luego, este sería un caso de excepción en el cual el Presidente podría proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

### **ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL.**

Con respecto a la organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal, indica la Base Tercera del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados.

**Nota Importante:** Se reproduce a continuación el Artículo Décimo Transitorio del Decreto de 21 de Agosto de 1996, publicado en Diario Oficial del 22 del mismo mes y año, y que a la letra dice:

**DECIMO.-** Lo dispuesto en la fracción II de la Base Tercera, del apartado C del Artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de Enero del año 2000, en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señala esta ley.

La Administración Pública Federal fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos

correspondientes, cuyos titulares de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

## **EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y EL CONSEJO DE LA JUDICATURA**

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, según lo dispone la Base Cuarta del Estatuto de Gobierno.

## **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Establece la Base Quinta del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

En el Distrito Federal será aplicable respecto del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de la Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

Finalmente, indica la Base Quinta que el Jefe de Gobierno podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Distrito Federal, como sede de los Poderes Federales, fue creado por decisión del Congreso de la Unión el 18 de Noviembre de 1824, con fundamento en la facultad prevista por el artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución del propio año, para que el Congreso tuviera la facultad de elegir el territorio correspondiente.

**SEGUNDA.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 dispone, en su artículo 44, que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y que sólo en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Con fecha 12 de mayo de 1928, el Presidente Alvaro Obregón propuso reformas legales para precisar que es al Presidente de la República a quien compete el gobierno del Distrito Federal, y que sería la Ley Orgánica respectiva la que crearía el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercería la función administrativa del Distrito Federal.

**TERCERA.-** De cara a las elecciones del 6 de Julio de 1997, los habitantes de la Ciudad de México que dicen es la más grande del mundo, tienen la posibilidad de elegir por primera vez en casi seis décadas y derivado de de la Reforma Constitucional de 1996, a un Jefe de Gobierno. Los candidatos a ocupar el puesto de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se enfrentan al enorme reto que implica gobernar a una ciudad con casi 20 millones de personas en un territorio de apenas 1,250 kilómetros cuadrados.

**CUARTA.-** La crisis estructural del sistema que se manifiesta en la crisis del medio ambiente, con el deterioro y agotamiento de los recursos naturales y la polución; la crisis económico-social con el desempleo, el subempleo y la marginación social; la crisis urbana con el crecimiento explosivo de la población y de sus demandas y la crisis institucional con la falta de correspondencia entre las estructuras políticas y económicas, señalan en su conjunto, una crisis global de la sociedad.

**QUINTA.-** A partir de la Reforma Constitucional del 22 de Agosto de 1996, se percibe una mayor participación e interés de la ciudadanía para intentar buscar una solución a sus problemas comunes. Ningún candidato tiene garantizados los triunfos electorales y la ciudadanía asume su responsabilidad políticas seleccionando entre las distintas alternativas partidistas la mejor representación de sus intereses.

**SEXTA.-** Consideramos que la reforma política aprobada en 1996, constituye una novedad histórica que brinda a los habitantes del Distrito Federal, la invaluable oportunidad de ingresar verdaderamente a un sistema de gobierno democrático.

**SEPTIMA.-** No obstante, notamos que los actuales detentadores del poder gubernamental intentan con sus acciones, limitar la actividad democrática a los habitantes del Distrito Federal, al no brindarles los derechos políticos plenos de que gozan el resto de los mexicanos ya que en la reforma se intenta mantener en esencia la forma centralista de gobernar la capital.

El centralismo acentúa la responsabilidad. La economía, las relaciones internacionales, la política, la cultura, la sociedad, el aprovechamiento de los recursos naturales, el mundo de los negocios y casi todo lo que tiene que ver con la dinámica del progreso nacional y local tiene que decidirse, en buena medida en la Ciudad de México, Distrito Federal.

**OCTAVA.-** El concepto de democracia nos era hasta hace poco familiar, pero ajeno. Entendíamos la definición clásica de democracia que decía que era el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Ahora, estamos presenciando una serie de debates, críticas, ataques institucionales y muchas veces hasta personales por parte de los candidatos al Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y sabemos que tendremos la capacidad de decidir a quién queremos que nos gobierne. Esto es parte de la democracia.

**NOVENA.-** Prevalcen sin embargo, algunas figuras que la reforma ha dejado obsoletas, como por ejemplo, el Estatuto de Gobierno que en sentido estricto debiera ser como la constitución local que poseen el resto de nuestros conciudadanos.

**DECIMA.-** Nada es perfecto, pero es perfectible. Así percibimos una dramática contradicción en la reforma cuando por un lado promueve el voto libre, universal y directo para elegir al Jefe de Gobierno por parte de los habitantes del Distrito Federal, mientras que por el otro, se faculta al Senado para cancelar la elección democrática, removiéndolo y nombrando a su sustituto, sin que para ello la reforma contemple y promueva la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito, para que los mismos ciudadanos decidan si se cancela la elección del Jefe de Gobierno, se remueva o se sustituya.

Denodadamente se privilegia la facultad discrecionalidad gubernamental y se minimiza la voluntad popular. El Ejecutivo Federal aparentemente abre las puertas a la democracia, a la pluralidad, a la alternancia política, pero comprensiblemente, se quiere quedar con las llaves.

Estimamos que esa facultad afecta la voluntad de los electores de la capital, pues no resulta lógico que exista esa garantía en favor de los poderes federales, apoyada más bien en consideraciones del sistema político imperante que de argumentos constitucionales de peso..

**DECIMAPRIMERA.-** Consideramos que el Jefe de Gobierno al Distrito Federal, obtendrá su legitimidad en elecciones directas, universales y secretas, y sólo el electorado local es el autorizado para juzgar su actuación.

Si el Jefe de Gobierno no respeta el equilibrio constitucional con el poder federal, entonces deberá instaurarse en su contra el juicio político previsto en el artículo 110 constitucional, pero no debe calificarse de antemano su salida por parte del Senado.

**DECIMASEGUNDA.-** La salida de la crisis depende de la acción resuelta para alcanzar los objetivos claros que determinen conjuntamente el pueblo y el gobierno en aras de la democracia y para salvar a nuestra ciudad, la Ciudad de México, Distrito Federal.

**BIBLIOGRAFIA**

- Bases del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1991.**
- Bassols, Angel. Geografía Económica Regional de México, Editorial Trillas, México, 1985**
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1993**
- Castañeda B., Oscar, De la Anarquía al Despotismo (1834-1854), Lecturas Históricas Mexicanas, Tomo V, Emps, Editorial México, México, 1971.**
- Cuento Definitivo de Población 1995, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), publicado el 12 de Diciembre de 1996, México, 1966.**
- De La Torre Villar, Ernesto, El Constitucionalismo Mexicano y su Origen, Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917), Editorial Porrúa, México, 1965.**
- Diagnóstico de la Administración Pública Federal, Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, publicación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1991.**
- Diagnóstico Socio-Económico del Area Metropolitana de la Ciudad de México (1980-1990), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1991.**
- Dublán, Manuel y José María Lozano, Colección de Leyes, Tomo VII, Editorial Porrúa, México, 1876-1912**
- Garza G. y M. Scheingart, Interpolación realizada para 1978 con base en la población del Area Metropolitana de la Ciudad de México para 1970 y 1980, Editorial Kemper, México, 1978.**
- Garza, Gustavo, Ciudad de México: Dinámica Económica y Factores Locacionales, en Temas de la Ciudad, 5, Delegación Venustiano Carranza del Departamento del Distrito Federal, México, 1990.**
- Gerhard, Peter, A Guide to The Historial Geographic of New Spain, Cambridge Latin American Studies, Cambridge University Press, 1972.**
- González Navarro, Moisés, La Era de Santa Anna, en Historia Documental de México, Tomo II, México, 1964**
- Herrera y Lasso, Manuel, Centralismo y Federalismo (1814-1843), en los Derechos del Pueblo Mexicano, Cámara de Diputados, México, 1967.**
- Herrera y Lasso, Manuel, Estudios Constitucionales, Editorial Jus. México, 1983.**

- Lira, Andrés, La Creación del Distrito Federal, Volúmenes V y VII de la República Federal Mexicana, serie ordenada por el Departamento del Distrito Federal, Editorial Novaro, México, 1974.**
- López Cámara, Francisco, La Diputación Provincial Liberal en México, Publicación del Colegio de México, México, 1961.**
- Mañé, Rubio, Historia del Virreinato de la Nueva España, Tomo IV, Editorial Porrúa, 1987.**
- Marroquí, José María, La Ciudad de México, Jesús Medina, Editor, México, 1969.**
- Messmacher, Manuel, Esquema General para la Elaboración de un Plan de Desarrollo para Xochimilco, Departamento del Distrito Federal (documento interno), México, 1989.**
- Mora, José María, Catecismo Político de la Federación Mexicana, Cámara de Diputados, México, 1967.**
- Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1993.**
- Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Dirección General de Planificación del Departamento del Distrito Federal, México, 1990.**
- Sayeg Helú, Jorge, La Creación del Distrito Federal. Edición publicada por el Tribunal Superior de Justicia, México, 1991.**
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Librería de Manuel Porrúa, México, 1990.**
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México, 1992.**
- Toro, Alfonso, Historia de México, Tomo II, Editorial Patria, 1983.**
- Unikel, Luis y Necochea S., Jerarquía y Sistema de Ciudades en México, en Demografía y Economía, número 13, México, 1991.**
- Villagordoza Lozano, José Manuel, Obra Jurídica Mexicana, Editorial de la Procuraduría General de la República, México, 1987.**
- Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), Publicación del Colegio de México, México, 1956.**

**LEGISLACION**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 102a. Edición, México, 1994.**

**Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 1994.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, 1996.**